

# **ESCUELA DE DOCTORADO**

## **PROGRAMA: ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL**



# **VNiVERSiDAD D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**LA GERENCIA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ESPAÑOLA.  
ASPECTOS FINANCIEROS Y ÁREAS DE RIESGO EN LA  
ACTIVIDAD DOCENTE E INVESTIGADORA.**

**TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR**

**ANTONIO ARIAS RODRÍGUEZ**

**Bajo la dirección de los doctores:**

**D. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno**

**D. Roberto Fernández Llera**

**PROGRAMA DE DOCTORADO ESTADO DE DERECHO Y  
GOBERNANZA GLOBAL**

**TESIS DOCTORAL**

**LA GERENCIA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ESPAÑOLA. ASPECTOS  
FINANCIEROS Y ÁREAS DE RIESGO EN LA ACTIVIDAD DOCENTE E  
INVESTIGADORA.**

**Doctorando:**

**Antonio Arias Rodríguez**

**Directores:**

**D. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno**

**D. Roberto Fernández Llera**

**Salamanca, 2015**

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

1	INTRODUCCIÓN.....	3
1.1	CONSIDERACIONES PREVIAS.....	3
1.2	JUSTIFICACIÓN Y MOTIVACIÓN.....	4
1.3	OBJETIVOS Y PROPUESTAS DE INVESTIGACIÓN.....	7
1.4	ESTRUCTURA DEL TRABAJO Y RESUMEN EJECUTIVO.....	8

### FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

2	<b>BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ESPAÑOLA. DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN A LA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES.....</b>	<b>15</b>
2.1	LOS ORÍGENES DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA.....	16
2.2	LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970.....	25
2.2.1	<i>Subidas de tasas y conflictividad.....</i>	<i>26</i>
2.2.2	<i>Una rígida gestión presupuestaria.....</i>	<i>28</i>
2.3	LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA (LRU) DE 1983.....	29
2.4	LA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES (LOU) DE 2001.....	32
2.4.1	<i>Modificación 2007: la LOMLOU y disposiciones posteriores.....</i>	<i>36</i>
2.5	BALANCE DE LA REFORMA UNIVERSITARIA.....	38
2.5.1	<i>Expansión de la investigación científica y tecnológica.....</i>	<i>40</i>
2.5.2	<i>Crecimiento extraordinario del sistema universitario.....</i>	<i>41</i>
3	<b>LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....</b>	<b>45</b>
3.1	CONFIGURACIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	46
3.1.1	<i>Alcance de la autonomía.....</i>	<i>49</i>
3.2	COMPETENCIAS DEL ESTADO.....	50
3.3	COMPETENCIAS DE LAS CC AA.....	53
3.4	COMPETENCIAS DE LAS UNIVERSIDADES.....	58
3.5	PROPUESTAS DE REFORMA UNIVERSITARIA.....	59
3.5.1	<i>Informes de financiación universitaria.....</i>	<i>62</i>
3.5.2	<i>Informes sobre el gobierno universitario.....</i>	<i>67</i>
4	<b>AUTONOMÍA FINANCIERA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ESPAÑOLA. JURISPRUDENCIA. ESCENARIOS AUTONÓMICOS.....</b>	<b>73</b>
4.1	ESCENARIOS AUTONÓMICOS.....	77
4.1.1	<i>La programación plurianual en las universidades públicas.....</i>	<i>79</i>
4.1.1.1	<i>Problemática jurídica derivada de su ausencia.....</i>	<i>84</i>
4.1.1.2	<i>Contenido y alcance.....</i>	<i>85</i>
4.1.2	<i>La transferencia anual de la Administración educativa.....</i>	<i>87</i>
4.1.2.1	<i>Antecedentes.....</i>	<i>88</i>

4.2	LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN.....	91
4.2.1	<i>Cheque escolar</i> .....	93
4.2.2	<i>Fórmulas</i> .....	95
4.2.3	<i>Financiación contractual</i> .....	98
4.2.4	<i>Suficiencia, eficiencia y equidad</i> .....	99
4.2.5	<i>Naturaleza y elementos de los contratos-programa</i> .....	104
4.2.5.1	Su aplicación en el ámbito universitario.....	108
4.2.5.2	Los contratos-programa de las universidades canarias.....	108
4.2.5.3	Experiencia catalana.....	111
4.2.5.4	Comunidad valenciana.....	114
4.2.5.5	Galicia.....	116
4.2.5.6	Comunidad de Madrid.....	116
4.2.5.7	Castilla y León.....	117
4.2.5.8	Andalucía.....	118
4.2.5.9	País Vasco.....	118
4.2.5.10	Región de Murcia.....	119
4.2.5.11	Aragón.....	119
4.2.5.12	Extremadura.....	120
4.2.5.13	Otras previsiones autonómicas.....	120
4.3	TENDENCIAS.....	123
<b>5</b>	<b>AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS UNIVERSIDADES.....</b>	<b>127</b>
5.1	ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA COMO NUEVO PARADIGMA.....	127
5.1.1	<i>La regla de gasto</i> .....	128
5.1.2	<i>Infracciones muy graves. Sanciones</i> .....	131
5.1.3	<i>Ejemplos de su aplicación a las universidades públicas</i> .....	134
5.2	LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS EN LA PRÁCTICA UNIVERSITARIA.....	136
5.3	ELABORACIÓN Y CONTENIDO DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO.....	141
5.3.1	<i>Límite de gasto</i> .....	142
5.3.2	<i>Aprobación</i> .....	143
5.3.3	<i>Publicidad y transparencia</i> .....	146
5.3.4	<i>Actuaciones previas a la aprobación</i> .....	147
5.3.5	<i>Prórroga presupuestaria</i> .....	149
5.3.6	<i>Las normas de ejecución presupuestaria</i> .....	152
5.3.7	<i>Liquidación del presupuesto</i> .....	155
5.3.8	<i>Plantilla y RPT</i> .....	158
5.3.8.1	Plazas vs. Puestos.....	159
5.3.8.2	La tasa de reposición de efectivos.....	160
5.4	APROBACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	162
5.4.1	<i>Autorización</i> .....	162
5.4.2	<i>Aprobación</i> .....	163
5.4.3	<i>Contenido</i> .....	164
5.4.4	<i>La falsedad contable</i> .....	168
5.4.5	<i>Aprobación de las Cuentas Anuales de los entes dependientes</i> .....	170
5.4.6	<i>El Sistema Europeo de Cuentas</i> .....	172
5.4.6.1	El caso de las Instituciones sin fines de lucro.....	175
5.4.6.2	Los riesgos de las infraestructuras.....	176
5.4.6.3	Soluciones “creativas”.....	177
5.4.7	<i>Cuentas Anuales ajustadas</i> .....	179

## ORGANIZACIÓN ECONÓMICA UNIVERSITARIA

<b>6</b>	<b>EL GOBIERNO UNIVERSITARIO.....</b>	<b>183</b>
6.1	EL SISTEMA DE GOBIERNO.....	184
6.2	EQUILIBRIO ORGÁNICO.....	187
6.3	EL CONSEJO DE GOBIERNO.....	192
6.3.1	<i>Líneas estratégicas y programáticas de la Universidad.....</i>	<i>196</i>
6.4	EL CONSEJO SOCIAL.....	208
6.4.1	<i>Funciones y competencias.....</i>	<i>213</i>
6.4.2	<i>Composición.....</i>	<i>218</i>
6.4.3	<i>Medios suficientes.....</i>	<i>221</i>
<b>7</b>	<b>LA GERENCIA UNIVERSITARIA.....</b>	<b>227</b>
7.1	LA “BUROCRACIA” UNIVERSITARIA.....	229
7.2	DIVERSIDAD DE GESTORES EN LA UNIVERSIDAD.....	231
7.2.1	<i>Los directivos profesionales en la Universidad.....</i>	<i>236</i>
7.3	LA FUNCIÓN DIRECTIVA DEL GERENTE UNIVERSITARIO.....	239
7.3.1	<i>El gerencialismo.....</i>	<i>248</i>
7.4	EL GERENTE Y LA GERENCIA. EVOLUCIÓN DE SU POSICIÓN.....	252
7.5	CARACTERÍSTICAS FINANCIERAS DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA.....	256
7.5.1	<i>La desconcentración.....</i>	<i>257</i>
7.5.1.1	<i>Las unidades de gasto.....</i>	<i>259</i>
7.5.1.2	<i>Articulación presupuestaria.....</i>	<i>261</i>
7.5.1.3	<i>La opinión de los auditores.....</i>	<i>264</i>
7.5.1.4	<i>Objetivo funcional y orgánico.....</i>	<i>265</i>
7.5.1.5	<i>Distribución de responsabilidades.....</i>	<i>268</i>
7.5.2	<i>Indicadores y dirección estratégica.....</i>	<i>273</i>
7.5.2.1	<i>Indicadores de gestión.....</i>	<i>274</i>
7.5.3	<i>El Cuadro de Mando Integral como técnica gerencial universitaria.....</i>	<i>276</i>
<b>8</b>	<b>EL CONTROL INTERNO.....</b>	<b>281</b>
8.1	EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	281
8.1.1	<i>Caracteres.....</i>	<i>283</i>
8.1.2	<i>Los componentes del control interno.....</i>	<i>284</i>
8.2	EL ENTORNO DE CONTROL.....	287
8.2.1	<i>El principio de responsabilidad.....</i>	<i>287</i>
8.2.2	<i>Principios de buena administración.....</i>	<i>292</i>
8.2.2.1	<i>Buena administración y procedimiento.....</i>	<i>293</i>
8.2.2.2	<i>Los códigos éticos en la Universidad.....</i>	<i>296</i>
8.2.2.3	<i>Buena administración en la gestión económica.....</i>	<i>298</i>
8.2.2.4	<i>La diligencia debida en los contratistas.....</i>	<i>300</i>
8.2.3	<i>Gestión de la transparencia.....</i>	<i>302</i>
8.2.3.1	<i>Información presupuestaria.....</i>	<i>302</i>
8.2.3.2	<i>Información de contratación.....</i>	<i>304</i>
8.2.3.3	<i>Previsiones legales de la Ley de Transparencia.....</i>	<i>304</i>
8.2.3.4	<i>La transparencia en la práctica universitaria.....</i>	<i>308</i>
8.3	EVALUACIÓN DE RIESGOS, LÍNEAS DE DEFENSA Y ACTIVIDADES DE CONTROL.....	309
8.3.1	<i>Actividades de control interno universitario.....</i>	<i>310</i>
8.3.1.1	<i>De organización.....</i>	<i>311</i>

8.3.1.2	Separación de funciones.....	312
8.3.1.3	Acceso.....	313
8.3.1.4	Personal.....	315
8.3.1.5	Contable.....	316
8.3.1.6	Supervisión y dirección.....	317
8.3.2	<i>Administración económica y nuevas tecnologías.....</i>	<i>317</i>
8.3.2.1	Factura electrónica.....	324
8.4	SUPERVISIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO: LA NECESARIA EVALUACIÓN POR LOS AUDITORES.....	326
<b>9</b>	<b>EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO.....</b>	<b>331</b>
9.1	ANTECEDENTES.....	331
9.2	DOS MODELOS DISTINTOS PERO COMPLEMENTARIOS.....	335
9.3	LA PRÁCTICA DE LA INTERVENCIÓN.....	338
9.3.1	<i>Los reparos.....</i>	<i>340</i>
9.3.2	<i>La experiencia de la Unión Europea.....</i>	<i>342</i>
9.3.3	<i>Balance y perspectivas.....</i>	<i>345</i>
9.3.4	<i>Responsabilidades.....</i>	<i>348</i>
9.4	LA PRÁCTICA DE LA AUDITORÍA INTERNA.....	349
9.4.1	<i>Concepto moderno. El “enfoque de riesgos”.....</i>	<i>351</i>
9.4.2	<i>Relaciones entre la auditoría interna y externa.....</i>	<i>354</i>
9.4.2.1	Coordinación de actuaciones fiscalizadoras.....	356
9.4.3	<i>Planificación de la auditoría interna.....</i>	<i>358</i>
9.4.3.1	Selección de la unidad objeto de control.....	359
9.4.3.2	Etapas.....	362
9.4.3.3	Informes.....	365
9.4.4	<i>Situación actual de los servicios de auditoría interna en la Universidad Pública española.....</i>	<i>366</i>
9.5	DEPENDENCIA DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN LA UNIVERSIDAD.....	367
9.6	EL COMITÉ DE AUDITORÍA EN LA UNIVERSIDAD.....	374

## **ACTIVIDADES UNIVERSITARIAS, RIESGOS Y LA FUNCIÓN SUPERVISORA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL**

<b>10</b>	<b>LAS ACTIVIDADES UNIVERSITARIAS.....</b>	<b>381</b>
10.1	ANÁLISIS DE RIESGOS.....	385
<b>11</b>	<b>LA GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD DOCENTE.....</b>	<b>389</b>
11.1	CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	390
11.2	EL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR (PDI).....	394
11.2.1	<i>Régimen Jurídico.....</i>	<i>396</i>
11.2.2	<i>Especialidades del régimen retributivo.....</i>	<i>398</i>
11.2.2.1	Uniformidad.....	398
11.2.2.2	Asignación según categoría y situación administrativa.....	402
11.3	EL PERSONAL CONTRATADO LABORAL, DOCENTE Y NO DOCENTE.....	402
11.3.1	<i>Las nuevas figuras de profesorado creadas en la LOU.....</i>	<i>404</i>
11.3.2	<i>Personal investigador.....</i>	<i>407</i>
11.3.3	<i>Las irregularidades en la contratación laboral temporal.....</i>	<i>409</i>
11.3.4	<i>Personal laboral de Administración y Servicios.....</i>	<i>413</i>

11.4	LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO.....	415
11.4.1	<i>Naturaleza.....</i>	417
11.4.2	<i>Elaboración y aprobación.....</i>	418
11.4.3	<i>Publicación y efectos.....</i>	420
11.4.4	<i>La RPT del Personal de Administración y Servicios.....</i>	421
11.4.5	<i>La RPT del Personal Docente e Investigador.....</i>	422
11.4.6	<i>Dinámica de la gestión de las plantillas académicas.....</i>	424
11.4.7	<i>Cuestiones abiertas de la LOU en materia de RPT.....</i>	426
11.5	ASPECTOS DE EFICIENCIA EN LA OPINION DE LAS ICEX.....	427
11.5.1	<i>Desequilibrio en la carga docente.....</i>	431
11.5.2	<i>Carencia de un sistema de control horario.....</i>	437
11.6	ASPECTOS DE LEGALIDAD EN LA OPINIÓN DE LAS ICEX.....	439
11.6.1	<i>Carencia de RPT del Personal Docente.....</i>	439
11.6.2	<i>Inexistencia del servicio de Inspección.....</i>	440
11.6.3	<i>Igualdad de género.....</i>	441
11.6.4	<i>Ejecución de un Programa de incentivación de las jubilaciones anticipadas.....</i>	441
11.6.5	<i>Personal vinculado a contratos de investigación.....</i>	443
11.6.6	<i>Autorización de los costes de personal.....</i>	444
11.6.7	<i>Cesión ilegal de trabajadores.....</i>	445
<b>12</b>	<b>LA GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA.....</b>	<b>447</b>
12.1	CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	451
12.1.1	<i>Características presupuestarias.....</i>	453
12.1.1.1	<i>Seguimiento.....</i>	454
12.1.1.2	<i>Desconcentración.....</i>	455
12.1.1.3	<i>Complejidad procedimental.....</i>	455
12.1.1.4	<i>Difícil fiscalización crítica.....</i>	456
12.1.2	<i>Los gastos elegibles.....</i>	457
12.2	ASPECTOS CRÍTICOS EN LOS INFORMES DE LAS ICEX.....	460
12.2.1	<i>El problema de los costes.....</i>	461
12.2.2	<i>La recuperación de los costes indirectos.....</i>	461
12.3	PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE.....	468
12.3.1	<i>Los ingresos de investigación.....</i>	470
12.3.1.1	<i>El decalaje de las transferencias y subvenciones.....</i>	471
12.3.2	<i>Los gastos de investigación.....</i>	472
12.3.2.1	<i>¿Gasto o inversión?.....</i>	476
12.3.2.2	<i>Capitalización de los gastos de Investigación y Desarrollo (I+D).....</i>	478
12.4	CONCEPTO DE CONTRATO DE INVESTIGACIÓN.....	479
12.4.1	<i>Naturaleza.....</i>	481
12.4.1.1	<i>Su configuración como contrato privado.....</i>	482
12.4.1.2	<i>La perversión de los convenios.....</i>	484
12.4.2	<i>Tipos.....</i>	485
12.4.3	<i>Autorización.....</i>	486
12.4.4	<i>La opinión de las ICEX.....</i>	488
12.5	ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	490
12.5.1	<i>Gestión indirecta.....</i>	494
12.5.1.1	<i>¿Qué es una fundación universitaria?.....</i>	499
12.5.1.2	<i>Las fundaciones universitarias como medio propio.....</i>	504

12.5.1.3	El convenio no cabe con fundaciones privadas.....	507
12.5.1.4	La opinión de las ICEx.....	509
12.5.2	<i>La constitución de empresas de base tecnológica.....</i>	<i>512</i>
12.5.2.1	Procedimiento.....	516
12.5.2.2	Movilidad y compatibilidad.....	518
	Modalidades.....	520

## **CONCLUSIONES**

<b>13</b>	<b>CONCLUSIONES, CONTRIBUCIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO.....</b>	<b>525</b>
13.1	CONCLUSIONES.....	526
13.1.1	<i>Generalizar los modelos de financiación universitaria.....</i>	<i>526</i>
13.1.2	<i>La alteración del entorno universitario debido al creciente ritmo de los avances tecnológicos y científicos.....</i>	<i>527</i>
13.1.3	<i>Las dudas sobre la sostenibilidad del gasto.....</i>	<i>529</i>
13.1.4	<i>El modelo de gestión universitaria.....</i>	<i>531</i>
13.1.5	<i>Potenciar los servicios de control interno.....</i>	<i>532</i>
13.1.6	<i>Avanzar en la dirección pública profesional.....</i>	<i>532</i>
13.1.7	<i>Más control sobre la actividad docente.....</i>	<i>533</i>
13.1.8	<i>Una compleja gestión de la actividad investigadora.....</i>	<i>535</i>
13.1.9	<i>Una peligrosa aunque inevitable gestión mercantil de la educación superior....</i>	<i>537</i>
13.1.10	<i>La exigencia de una gestión universitaria de vanguardia.....</i>	<i>538</i>
13.2	CONTRIBUCIONES.....	539
13.3	LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO.....	541

## **REFERENCIAS**

<b>14</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>545</b>
14.1	Informes de fiscalización citados.....	613



## **AGRADECIMIENTO**

*A mis compañeros de la Asociación para el Estudio del Derecho Universitario (AEDUN) que promueven desde hace años seminarios que enriquecen el conocimiento sobre multitud de facetas de la gestión universitaria.*

*A los Gerentes de Universidad que llevan a cabo con mano de hierro la administración del estrujado presupuesto.*

*A mis compañeros de trabajo y confiancias, en las distintas Administraciones donde he servido.*

*A los directores de la tesis por su generosidad y apoyo, porque durante años me insistieron en la necesidad de acometer este trabajo.*

*A mi mujer y mis hijos por su apoyo y por el tiempo hurtado para lo que era una quimera y ahora es realidad.*

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

<b>AA PP</b>	Administraciones Públicas
<b>AEDUN</b>	Asociación para el Estudio del Derecho Universitario
<b>ANECA</b>	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
<b>Art./Arts.</b>	Artículo/Artículos
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CC AA</b>	Comunidades Autónomas
<b>COSO</b>	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
<b>CP</b>	Código Penal
<b>DA</b>	Disposición adicional
<b>Dir./Dirs</b>	Director/Directores
<b>ECTS</b>	Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos
<b>EBT</b>	Empresa de Base Tecnológica
<b>EBEP</b>	Estatuto Básico del Empleado Público
<b>EEES</b>	Espacio Europeo de Educación Superior
<b>EE LL</b>	Entidades Locales
<b>ET</b>	<a href="#">Real Decreto Legislativo 1/1995</a> , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
<b>FEDER</b>	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
<b>FJ</b>	Fundamento jurídico
<b>ICAC</b>	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
<b>ICEx</b>	Instituciones de Control Externo
<b>IGAE</b>	Intervención General de la Administración del Estado
<b>INTOSAI</b>	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<b>I+D+i</b>	Investigación, desarrollo e innovación
<b>LAECSP</b>	<a href="#">Ley 11/2007</a> , de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
<b>LCTI</b>	<a href="#">Ley 14/2011</a> , de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación
<b>LEPySF</b>	<a href="#">Ley Orgánica 2/2012</a> , de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
<b>LGP</b>	<a href="#">Ley 47/2003</a> , General Presupuestaria

<b>LGS</b>	<a href="#">Ley 38/2003</a> , General de Subvenciones
<b>LJCA</b>	<a href="#">Ley 29/1998</a> , de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
<b>LOMLOU</b>	<a href="#">Ley Orgánica 4/2007</a> , por la que se modifica la LOU
<b>LOU</b>	<a href="#">Ley Orgánica 6/2001</a> , de Universidades
<b>LRJPAC</b>	<a href="#">Ley 30/1992</a> , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
<b>LRU</b>	<a href="#">Ley 11/1983</a> , de Reforma Universitaria, derogada por la LOU
<b>LTBG</b>	<a href="#">Ley 19/2013</a> , de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
<b>MECD</b>	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
<b>núm.</b>	Número
<b>OCEX</b>	Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas
<b>OM</b>	Orden Ministerial
<b>pág./págs.</b>	Página/Páginas
<b>PAS</b>	Personal de Administración y Servicios
<b>PDI</b>	Personal Docente e Investigador
<b>PGC</b>	Plan General de Contabilidad (de las Empresas)
<b>PGCP</b>	Plan General de Contabilidad Pública
<b>RD/RDL</b>	Real Decreto/Real Decreto-Ley
<b>RPT</b>	Relación de Puestos de Trabajo
<b>SAN</b>	Sentencia de la Audiencia Nacional
<b>SEC</b>	Sistema Europeo de Cuentas
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>STCu</b>	Sentencia del Tribunal de Cuentas
<b>STS</b>	Sentencia del Tribunal Supremo
<b>STSJ</b>	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma
<b>TRLCSP</b>	<a href="#">Texto Refundido</a> de la Ley de Contratos del Sector Público
<b>TRLHL</b>	<a href="#">Texto Refundido</a> de la Ley de Haciendas Locales
<b>TVCP</b>	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas
<b>OTRI</b>	Oficina de Transferencia de los Resultados de la Investigación
<b>UE</b>	Unión Europea

<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>SIGLAS</b>
<a href="#"><u>Universidad de A Coruña</u></a>	UDC
<a href="#"><u>Universidad de Alcalá</u></a>	UAH
<a href="#"><u>Universidad de Alicante</u></a>	UA
<a href="#"><u>Universidad de Almería</u></a>	UAL
<a href="#"><u>Universidad Autónoma de Barcelona</u></a>	UAM
<a href="#"><u>Universidad de Barcelona</u></a>	UB
<a href="#"><u>Universidad de Burgos</u></a>	UBU
<a href="#"><u>Universidad de Cádiz</u></a>	UCA
<a href="#"><u>Universidad de Cantabria</u></a>	UNICAN
<a href="#"><u>Universidad Carlos III de Madrid</u></a>	UCIIM
<a href="#"><u>Universidad Complutense de Madrid</u></a>	UCM
<a href="#"><u>Universidad de Córdoba</u></a>	UCO
<a href="#"><u>Universidad de Castilla-La Mancha</u></a>	UCLM
<a href="#"><u>Universidad de Extremadura</u></a>	UNEX
<a href="#"><u>Universidad de Girona</u></a>	UDG
<a href="#"><u>Universidad de Granada</u></a>	UGR
<a href="#"><u>Universidad de Huelva</u></a>	UHU
<a href="#"><u>Universidad de Illes Balears</u></a>	UIB
<a href="#"><u>Universidad Internacional de Andalucía</u></a>	UNIA
<a href="#"><u>Universidad de Jaén</u></a>	UJAEN
<a href="#"><u>Universidad Jaume I de Castellón</u></a>	UJI
<a href="#"><u>Universidad de La Laguna</u></a>	ULL
<a href="#"><u>Universidad de La Rioja</u></a>	UNIRIOJA
<a href="#"><u>Universidad de Las Palmas de Gran Canaria</u></a>	ULPGC
<a href="#"><u>Universidad de León</u></a>	ULE
<a href="#"><u>Universidad de Lleida</u></a>	UDL
<a href="#"><u>Universidad de Málaga</u></a>	UMA
<a href="#"><u>Universidad Miguel Hernández de Elche</u></a>	UMH
<a href="#"><u>Universidad de Murcia</u></a>	UM
<a href="#"><u>Universidad Nacional de Educación a Distancia</u></a>	UNED
<a href="#"><u>Universidad de Oviedo</u></a>	UNIOVI
<a href="#"><u>Universidad Pablo de Olavide</u></a>	UPO
<a href="#"><u>Universidad del País Vasco</u></a>	EHU
<a href="#"><u>Universidad Politécnica de Cartagena</u></a>	UPCT
<a href="#"><u>Universidad Politécnica de Cataluña</u></a>	UPC
<a href="#"><u>Universidad Politécnica de Madrid</u></a>	UPM
<a href="#"><u>Universidad Politécnica de Valencia</u></a>	UPV
<a href="#"><u>Universidad Pompeu Fabra</u></a>	UPF
<a href="#"><u>Universidad Pública de Navarra</u></a>	UPN
<a href="#"><u>Universidad Rey Juan Carlos</u></a>	URJC
<a href="#"><u>Universidad Rovira i Virgili</u></a>	URV
<a href="#"><u>Universidad de Salamanca</u></a>	USAL
<a href="#"><u>Universidad de Santiago de Compostela</u></a>	USC
<a href="#"><u>Universidad de Sevilla</u></a>	US
<a href="#"><u>Universidad de Valencia</u></a>	UV
<a href="#"><u>Universidad de Valladolid</u></a>	UVA
<a href="#"><u>Universidad de Vigo</u></a>	UVIGO
<a href="#"><u>Universidad de Zaragoza</u></a>	UNIZAR

# INTRODUCCIÓN

# **1 INTRODUCCIÓN**

## **1.1 Consideraciones previas**

El legislador español configuró la Universidad Pública como una Administración Pública en régimen de autonomía, con patrimonio y presupuesto propio y servida por empleados públicos. Como tal Administración, está sometida a una variada normativa, entre la que sobresalen los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y economía, así como de estabilidad presupuestaria. Como prestadora del servicio público de la educación superior junto a la investigación científica y técnica, presenta unas peculiaridades normativas, organizativas y financieras que son merecedoras de atención. En la actualidad, contamos ya con un cuerpo doctrinal en las diversas ramas de la actividad universitaria, suficiente como para merecer un riguroso análisis que permita presentar el marco jurídico y financiero en que se desenvuelven.

Las reflexiones sobre el modelo deseado de Universidad se encuentran ahora en España en un momento crítico, con interesantes debates y documentos de reflexión o mejora; con interrogantes sobre la sostenibilidad de nuestro modelo universitario, que parecen exigir nuevas respuestas organizativas y financieras por parte de una Universidad cada día más gerencialista, más preocupada por los costes o por el sistema de gobierno, más autocrítica con su propia eficiencia, aunque todavía con ciertas bolsas de autocomplacencia. Además, nuestras universidades incorporan unos aspectos de competición con instituciones similares, en un marco de restricción del gasto público y de mundialización de los servicios que cuestionan todas las fronteras legales en materia educativa y exigen un tratamiento peculiar.

Cualquier estudio que intente aproximarse a la gestión universitaria debe contemplar algunas peculiaridades establecidas por la legislación de las 17 CC AA, en los ámbitos no vedados por la autonomía universitaria, así como los estatutos de las 50 universidades públicas de ellas dependientes, además de las dos del ámbito competencial de la Administración del Estado. Toda una muestra de variedad y pluralidad institucional.

La sociedad moderna exige un alto nivel de transparencia y de rendición

de cuentas que, entre otras manifestaciones, se ha venido concretando en informes de auditoría periódica, cuyas conclusiones ponen de manifiesto diferentes debilidades en la gestión universitaria. Este trabajo pretende identificar y evaluar sus aportaciones en relación con la actividad docente e investigadora.

## **1.2 Justificación y motivación**

Durante las tres últimas décadas, hemos conocido una amplia variedad de informes de fiscalización sobre el sector de la educación superior, lo que ha facilitado a las universidades públicas avanzar y mejorar en su gestión. Desde que estrenaron su autonomía constitucional, merced a la promulgación de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, hemos asistido a la aparición de abundante bibliografía especializada en los diversos aspectos de la gestión universitaria. Así, los enfoques administrativo, financiero, presupuestario, sociológico, de la teoría de la organización han perfilado, cada uno desde su área, un valioso conjunto teórico. Por supuesto, han contribuido a generar abundante doctrina las reuniones anuales que desde hace más de tres décadas protagonizan las *jornadas de gerencia universitaria*, así como los seminarios jurídicos que, también durante tres décadas, han analizado los variados y controvertidos aspectos del derecho de la gestión universitaria, merced al impulso de la Asociación para el Estudio del Derecho Universitario (AEDUN). Todo ello ha permitido alimentar una verdadera doctrina *profesional* sobre los asuntos cotidianos que afrontan los funcionarios responsables de las distintas áreas funcionales de la Administración universitaria.

Este trabajo intentará recoger todas esas aportaciones y añadir nuevos elementos de análisis sobre ciertos aspectos del modelo universitario actual, en concreto de su vertiente gerencial. Se pretende integrar las distintas fuentes de conocimiento que, desde disciplinas diferentes, permitirán desplegar algunas aportaciones críticas sobre el control interno de la gestión docente e investigadora, tal como están realizando en las instituciones de control externo (ICEx).

Comenzaré presentando la regulación y las principales características

administrativas o financieras de nuestro sistema de gobierno, desde la perspectiva y evolución de la autonomía universitaria, con especial énfasis en la gerencia como órgano y como actividad administrativa. Además, se utilizará Gerencia universitaria como sinónimo de Administración universitaria, pues supone el soporte puesto a disposición de la comunidad universitaria en apoyo de la docencia, el estudio y la investigación.

Los informes de fiscalización sobre la gestión universitaria de las principales ICEX, tanto españolas (Tribunal de Cuentas y OCEX) como supranacionales (Tribunal de Cuentas Europeo) o extranjeras (Cour des Comptes de Francia o la británica National Audit Office) permitirá determinar las áreas de riesgo más relevantes en la actividad docente e investigadora.

Esos trabajos de fiscalización, en torno a un centenar en 2015, están disponibles en las páginas web de las respectivas instituciones fiscalizadoras. Es el caso de Navarra (Cámara de Comptos de Navarra), Cataluña (Sindicatura de Comptes de Catalunya), Comunidad Valenciana (Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana), Galicia (Consello de Contas de Galicia), País Vasco (Tribunal Vasco de Cuentas Públicas), Andalucía (Cámara de Cuentas de Andalucía), Canarias (Audiencia de Cuentas de Canarias), Islas Baleares (Sindicatura de Comptes de les Illes Balears), Castilla y León (Consejo de Cuentas de Castilla y León), Comunidad de Madrid (Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid), Principado de Asturias (Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias) y Aragón (Cámara de Cuentas de Aragón). Además, en 2015 se constituye la Asociación de los Órganos de Control Externo Autonómicos (ASOCEX), entre cuyas funciones está la de alojar y mantener permanentemente actualizado el repositorio web de todos los informes aprobados por los OCEX ([www.informesocex.es](http://www.informesocex.es)). Para la suprimida Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, el único instrumento de conocimiento es el histórico del Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Estos órganos auditores -digámoslo desde ahora- no acaban de asumir las dos principales características de la organización universitaria: ni la escasa jerarquía de sus órganos de gobierno ni que los titulares de esos órganos sean elegidos, en su mayoría, por los destinatarios futuros de su gestión (PDI,



estudiantes y PAS). Ambas podrán ser una limitación pero han supuesto, sin duda, una fortaleza histórica como garantes de la prestación del servicio público de educación superior e investigación, libres de la influencia de intereses políticos, económicos o religiosos y que, sin embargo, deben justificar permanentemente su eficiencia, en un momento de grandes restricciones presupuestarias.

En este ámbito, también se presentará la principal jurisprudencia constitucional, así como las sentencias del Tribunal Supremo con referencia a la autonomía universitaria en su vertiente institucional, financiera o presupuestaria. Aquí debo hacer algunas precisiones de orden formal sobre la exposición. Las citas a la jurisprudencia del Tribunal Supremo se entienden todas de la correspondiente sala de lo contencioso-administrativo, salvo indicación expresa de otro orden jurisdiccional. De la misma manera, las referencias a la vinculación universitaria dentro del ámbito competencial de las CC AA deben entenderse, en el caso de la UNED y la UIMP, referidas a la Administración del Estado. Además, los enlaces de internet incluidos en el texto fueron consultados antes del primero de mayo de 2015.

Se obviarán los aspectos contables, abundantemente analizados en los trabajos de auditoría, para prestar nuestra atención a las referencias existentes sobre la organización universitaria, con especial detenimiento en las funciones de la gerencia, su estructura y control interno, siempre apuntando aquellas salvedades y recomendaciones de auditoría sobre los diferentes aspectos de la gestión de las universidades públicas de su ámbito competencial. En especial, se hará referencia a las áreas de riesgo que incorporan unos aspectos que las distinguen de otras administraciones, como su estructura desconcentrada -y frecuentemente descentralizada- con una producción conjunta de investigación y docencia en régimen de autonomía tanto interna (en su estructura orgánica) como externa, frente a las instituciones que la financian.

Por último, el enfoque intenta recoger algunos aspectos de mi experiencia profesional. Primero, como integrante de la escala técnica de la Universidad de Oviedo durante once años y después, como directivo de la Universidad de Salamanca otros cinco. Tras un intervalo de un año como

Secretario del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, en la actualidad he cumplido diez años como Síndico de Cuentas designado por la Junta General del Principado de Asturias, formando parte de la institución que fiscaliza el sector público autonómico y local asturiano.

### **1.3 Objetivos y propuestas de investigación**

Desde un punto de vista gerencial, la gestión universitaria se caracteriza por su complejidad y su inmediatez. Es compleja porque es variada, muy desconcentrada, bastante participativa y sin jerarquías claras. Además, las demandas de los colectivos de la actividad de enseñanza superior (profesores y estudiantes) o investigadora (con toda una estructura paralela que plantea sus propias dificultades) son cercanas, urgentes e intensas, pues coinciden los interlocutores con el cuerpo electoral. Todo ello es fruto de una autonomía constitucional que ha configurado las actividades cotidianas de la Universidad en el marco de la libertad de cátedra e investigación y con un contexto institucional y orgánico donde el legislador estatal u autonómico tiene vedadas grandes áreas académicas para no poner en riesgo aquellos derechos fundamentales.

La resolución de los problemas de gestión ordinaria va a exigir de los equipos rectorales unas herramientas donde la gerencia universitaria cobra un papel central, por imperativo legal en las materias económicas (presupuesto, rendición de cuentas, auditoría externa), de recursos humanos (relaciones de puestos de trabajo, jerarquía orgánica) y tecnológicos (vinculados a la contratación, la contabilidad o la transparencia) o, en fin, del control interno donde sus responsabilidades se acrecientan.

El Gerente, como responsable inmediato de esos procesos de gestión ordinaria, debe garantizar que el control interno sea eficaz y eficiente, sin perjuicio de la existencia de un órgano colegiado encargado de su supervisión, (Consejo Social) o de la atribución de esa función específica a un servicio de auditoría interna o intervención.

En cualquier caso, toda esa actividad de la gerencia estará orientada a alcanzar los objetivos de la misión universitaria: docencia e investigación. En su

camino aparecen problemas de toda índole que son señalados en los informes de fiscalización de la ICEX. Pretendo destacarlos y estudiarlos, apuntando, en la medida de lo posible, las soluciones que permite nuestra legislación, integrando nuestra mejor doctrina académica, fundamentalmente aportada por los administrativistas estudiosos de la gestión pública y universitaria, con las opiniones de los informes de fiscalización que han diseccionado la organización universitaria en sus habituales y recurrentes trabajos de campo, donde evalúan el control interno a la vez que señalan las diversas áreas de riesgo.

En el ámbito de la actividad docente, el trabajo se centra en el cometido de las plantillas académicas, con su variada y dinámica normativa, que juega un papel central para el seguimiento y control del principal capítulo de gastos de la Universidad Pública. Presentaré las referencias de las ICEX en este campo, tanto desde la óptica del cumplimiento de la legalidad como desde la consecución de los objetivos de eficacia, eficiencia, economía y estabilidad presupuestaria.

Respecto de la investigación y de la transferencia de tecnología, el trabajo apunta las debilidades que las ICEX han encontrado en la gestión de los expedientes de las subvenciones de I+D+i, en los contratos de investigación, así como en las estructuras organizativas necesarias para llevarlos a cabo. Para ello, es preciso presentar su configuración legal y las principales características financieras.

#### **1.4 Estructura del trabajo y resumen ejecutivo**

Para llegar a mostrar las principales áreas de riesgo de las funciones docente e investigadora en la Universidad Pública, es necesario comenzar con el análisis de la autonomía universitaria y de sus antecedentes, su evolución y las principales características, tal como ha sido perfilada por nuestro Tribunal Constitucional, para descender paulatinamente a su vertiente financiera y de rendición de cuentas. La autonomía financiera y presupuestaria ha sido un extraordinario logro institucional de nuestra reciente historia que tiene una función instrumental y de garantía de funcionamiento básico de calidad, tal como es recogido en la Ley Orgánica de Universidades (LOU).

Tras el proceso de asunción de competencias de las CC AA, les corresponde a estas establecer el marco regulatorio de su financiación anual, lo que requiere presentar los modelos de financiación universitaria, que desde su vertiente administrativa tiene como protagonista el contrato programa, como instrumento que disciplina los resultados universitarios compatible con la autonomía institucional y con múltiples efectos sobre la gestión docente e investigadora.

Entre las principales tareas de la gerencia destaca la elaboración, discusión y defensa del proyecto de presupuesto universitario, así como de su ejecución y liquidación anual, que se enmarca ahora dentro de las previsiones de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se examina en este apartado tanto la reciente normativa dictada para adaptar la LOU a esa nueva realidad como el actual sistema europeo de cuentas que incorpora previsiones específicas para determinar el perímetro de consolidación.

El examen del sistema de gobierno universitario, con sus principales órganos colegiados (el Consejo de Gobierno y el Consejo Social), permitirá exponer los atributos del modelo universitario: la participación y desconcentración de sus funciones, lo que supone una importante peculiaridad de nuestra institución; otro de sus rasgos distintivos es el propio Gerente universitario, como órgano y como cúspide del entramado administrativo de apoyo a la docencia y la investigación.

En efecto, la gerencia constituye el soporte estructural de la gestión universitaria, tanto en los servicios centralizados de apoyo al equipo rectoral como en los desconcentrados en los campus de cuyos órganos unipersonales dependen funcionalmente. Para llevar a cabo sus objetivos institucionales, la gerencia debe responsabilizarse del funcionamiento del control interno, estableciendo y supervisando procesos que minimicen el riesgo de error, de fraude o de despilfarro, pero también asumiendo un liderazgo en la gestión que le llevará a dirigir un equipo de profesionales especializados con técnicas cada vez más gerencialistas, más volcadas en la cultura de la calidad y del servicio al cliente. En ese marco aparecen nuevas herramientas de dirección

estratégica a su servicio que, provenientes del sector privado, van imponiendo paulatinamente una cultura de los resultados.

La mayoría de las organizaciones cuentan con un órgano especializado para la supervisión eficaz del control interno. Existen dos modelos para llevarlo a cabo cuyas características y metodología es preciso conocer. En la Universidad española hay experiencias de ambos enfoques en el trabajo de los servicios de control interno, mayoritariamente configurados como unidades de auditoría interna, frente al clásico uso de la fiscalización previa del sistema de Intervención, si bien no se encuentran modelos puros, ya que casi todos mezclan aspectos de ambos. En este apartado, apuntamos la conexión de estos servicios con el Consejo Social de la Universidad destacando algunas interesantes experiencias en relación con los comités de auditoría.

Dentro de las áreas de riesgo, el objetivo será analizar las relativas a la docencia y la investigación, entendida ésta en sentido amplio, es decir, comprendiendo la transferencia de tecnología. Así, estudiar la gestión de la actividad docente requerirá explorar las características del régimen de los empleados públicos docentes y no docentes con sus principales herramientas de gestión, como son las relaciones de puestos de trabajo. El análisis de este área se concentra en los aspectos de nuestra cambiante legalidad, por un lado y de eficiencia por otro.

Respecto a la investigación científica y técnica, es preciso abordar sus principales características, poniendo énfasis en los aspectos financieros que giran alrededor del proyecto de investigación. El espectacular incremento operado desde los años ochenta en los recursos de investigación supuso muchos retos para la organización universitaria. Me atrevería a indicar que uno de los más relevantes ha sido la asunción por el profesorado del enfoque de la gestión de proyectos. Se trata de un cambio de mentalidad que refuerza unos valores distintos a la “gestión por procesos” —propio de la actividad docente— pues se centra en la planificación, el calendario, la calidad, el mercado o la rendición de cuentas. Todos ellos obligan a realizar una pluralidad de acciones para cumplir con un objetivo final único -el resultado de la investigación- definido dentro de unos plazos, unos recursos humanos, materiales y

presupuestarios limitados. Afrontaremos conceptos como los gastos elegibles, la recuperación de los costes indirectos y la gestión indirecta de la investigación a través de fundaciones y otras estructuras, de las cuales se suelen mostrar desconfiadas las ICEX.

Entre los instrumentos principales con que cuentan los científicos para llevar a cabo su misión destaca el contrato de investigación —ya pacíficamente de naturaleza privada— así como las estructuras de gestión indirecta como las fundaciones universitarias que permiten un marco normativo mucho más flexible que ha sido cuestionado por las ICEX.

En aquellas instituciones con vocación más empresarial, se logran importantes ingresos en esta área y se puede llegar a componer todo un grupo de empresas propias o incubadas. Así, la obtención de recursos a través de la generación de conocimiento llega a ser una muestra de madurez y excelencia de las universidades, con áreas punteras que siempre tienen recursos disponibles.

Se terminará presentando un decálogo de conclusiones que permitan resumir aquellos apartados donde hay un consenso claro de nuestra doctrina académica, gerencial o fiscalizadora en relación al control interno de la actividad docente e investigadora. Asimismo, se apuntarán futuras líneas de investigación en estas materias.

**FUNDAMENTOS JURÍDICO-  
CONSTITUCIONALES DE LA  
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

## 2 Bloque de constitucionalidad de la Universidad Pública española. De la Ley General de Educación a la Ley Orgánica de Universidades

Hasta el siglo XIX, España presenta un modelo de Universidad clerical, gremialista y de grados<sup>1</sup>. Estos eran de tres tipos: bachiller, licenciado y doctorado. El primero se obtenía tras estudiar unos años en una facultad y superando un examen que habilitaba para el ejercicio de profesiones como el derecho o la medicina. La licenciatura era el grado fundamental y presentaba más dificultades, pues requería superar varios ejercicios ante el claustro pleno. El doctorado era tan solo una pompa complementaria y costosa, al que sólo aspiraban usualmente los catedráticos y, por tanto, posterior a la obtención de la cátedra y para alcanzar ese grado contaban con un plazo de dos años. El absentismo o el pluriempleo eran las respuestas lógicas a un corto salario, que para ser percibido en su totalidad exigía antes realizar el fuerte desembolso de pagar los grados mayores<sup>2</sup>.

La Universidad de Salamanca es la más antigua de las universidades hispanas existentes. El rey Alfonso IX de León la fundó hacia el año 1218, posiblemente como estudio general de su reino<sup>3</sup>. En 1254, su nieto, Alfonso X

---

<sup>1</sup> Hasta la guerra de la Independencia, se conocen en España tres modelos de Universidad. El primero, cuyo paradigma es la venerable Universidad de **Salamanca**, hacía recaer el control sobre su claustro, con un canciller, representante del Papa, manteniendo la jurisdicción, incluso más allá del ámbito académico y ocupando el Rector un segundo plano. El segundo modelo es la Universidad de **Alcalá**, fundada y amparada en un colegio, en el que reside el poder efectivo, que se ejerce a través de un fuerte Rector. El tercer modelo lo ofrece la Universidad de **Valencia**, que depende del municipio, en su fundación y administración; su canciller es el arzobispo, que nombra un Rector entre los canónigos de la catedral. Todas ellas gozan de gran autonomía frente al Rey, sus rentas proceden de diezmos, además de los derechos pagados por los estudiantes y graduados. Las denominadas "universidades mayores" (Salamanca, Valladolid y Alcalá) eran entonces muy ricas.

<sup>2</sup> "Como el Arca ingresaba parte del dinero de cada graduación, en períodos de crisis el claustro se interesaba por incrementar las aportaciones y fomentaba las graduaciones concediendo ventajas económicas a los que se graduasen en un determinado plazo de tiempo." **Margarita TORREMOCHA HERNÁNDEZ**, *Ser estudiante en el siglo XVIII. La universidad vallisoletana de la Ilustración*. Junta de Castilla y León, 1991, pág. 436.

<sup>3</sup> **José Antonio PASCUAL RODRÍGUEZ** en su discurso de ingreso como académico de la lengua ([La historia como pretexto](#), RAE, 2002) explica que, durante la Edad Media, la palabra universidad (*uniuersitas*) era sinónimo de 'corporación', que podía ser de cualquier naturaleza, educativa o no y se llamaba Estudio (*Studium*) lo que hoy denominamos universidad. De ahí que dicha palabra fuese acompañada con un genitivo de la naturaleza de tal corporación. Así, la *uniuersitas magistrorum* era la corporación de los maestros, y de la misma forma había universidades de los innumerables gremios laborales del medievo.



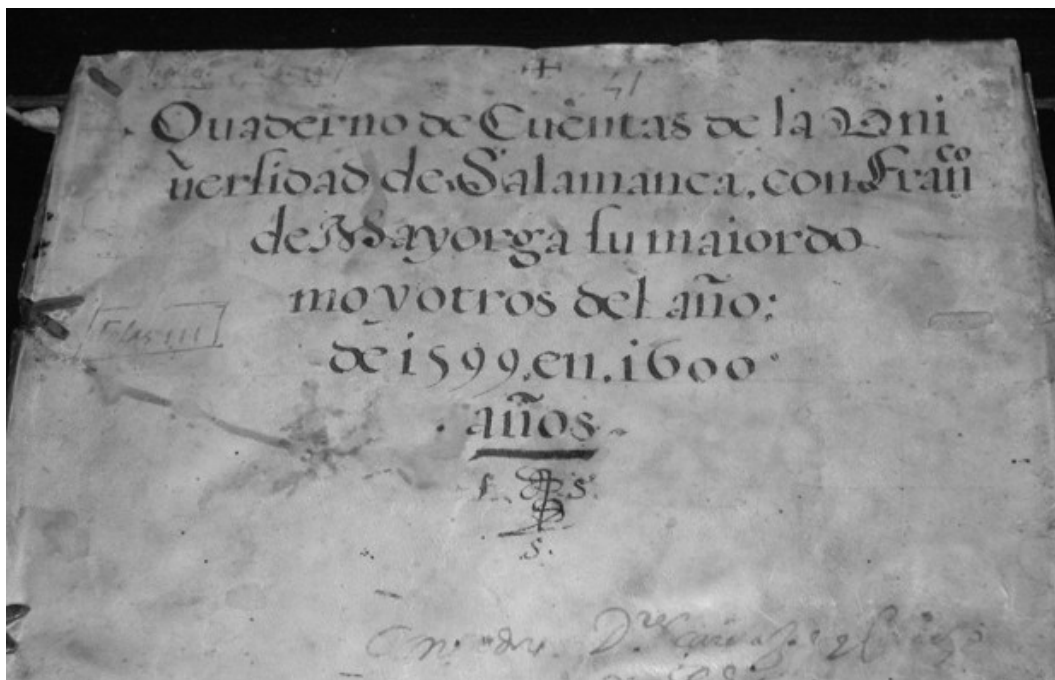
(el Sabio) confirma los privilegios, en lo que viene llamándose la *Carta Magna*. Establecía que los alquileres de los escolares fueran módicos, declaraba ciudad franca a Salamanca, para que los agricultores pudieran llevar sus abastecimientos sin pagar derecho alguno y, lo más importante, destinaba 2.500 maravedís de oro anuales para sostener las primeras cátedras y la biblioteca<sup>4</sup>:

*De los maestros mando y tengo por bien que haya un Maestro de Leyes, e yo que le de 500 maravedís de salario por año, e que haya un bachiller legista. Otrosí mando que haya un maestro en decretos, e yo que le dé 300 maravedís cada año. Otrosí mando que haya dos Maestros en Decretales e yo que les dé 500 maravedís cada año. Otrosí tengo por bien, que haya dos Maestros en Phisica, e yo que les dé 200 maravedís cada año. Otrosí tengo por bien que haya dos Maestros en Lógica, e yo que les de 200 maravedís, cada año. Otrosí mando, que haya dos maestros en Gramática e yo que les dé 200 maravedís cada año. Otrosí tengo, por bien, que haya un estacionario, e yo que le dé 100 maravedís cada año, e que tenga todos los exemplarios buenos, y correctos.....*

---

<sup>4</sup> No se conserva el original en el Archivo Universitario Salmantino, pero está inserto en el documento de 15 de septiembre de 1401, donde Enrique III lo confirma. En 1255, el Papa Alejandro IV concede la confirmación pontificia y la validez universal de los grados otorgados, la “licentia ubique docendi”, para enseñar en todo el orbe cristiano, salvo en París y Bolonia. Esta restricción será levantada por la Santa Sede en 1333.

## 2.1 Los orígenes de la gestión universitaria



Entre los siglos XVI y XVIII la administración de las universidades del modelo salmantino estaba encomendada a una importante figura, elegida por el claustro: *el mayordomo*<sup>5</sup>. La universidad era una institución rentista que obtenía casi todos sus recursos de la participación en diezmos y alquiler de tierras<sup>6</sup>. Sin embargo, no recaudaba directamente; subastaba esos ingresos todos los años, asumiendo sus postores el riesgo de las malas cosechas o de las oscilaciones de precios. El equilibrio de las finanzas universitarias (ver libro de cuentas en la foto anterior) dependía de la solvencia económica de sus arrendatarios lo que exigía al mayordomo poseer el patrimonio suficiente para avalar una hipotética gestión fallida. Eran gestores profesionales que conocían bien su trabajo y los mejor retribuidos de la época, como expone POLO RODRÍGUEZ<sup>7</sup>: 336.000 maravedíes de vellón en la Salamanca de 1753. Algunos quebraron por tener que anticipar reiteradamente de su propia hacienda los primeros gastos del año

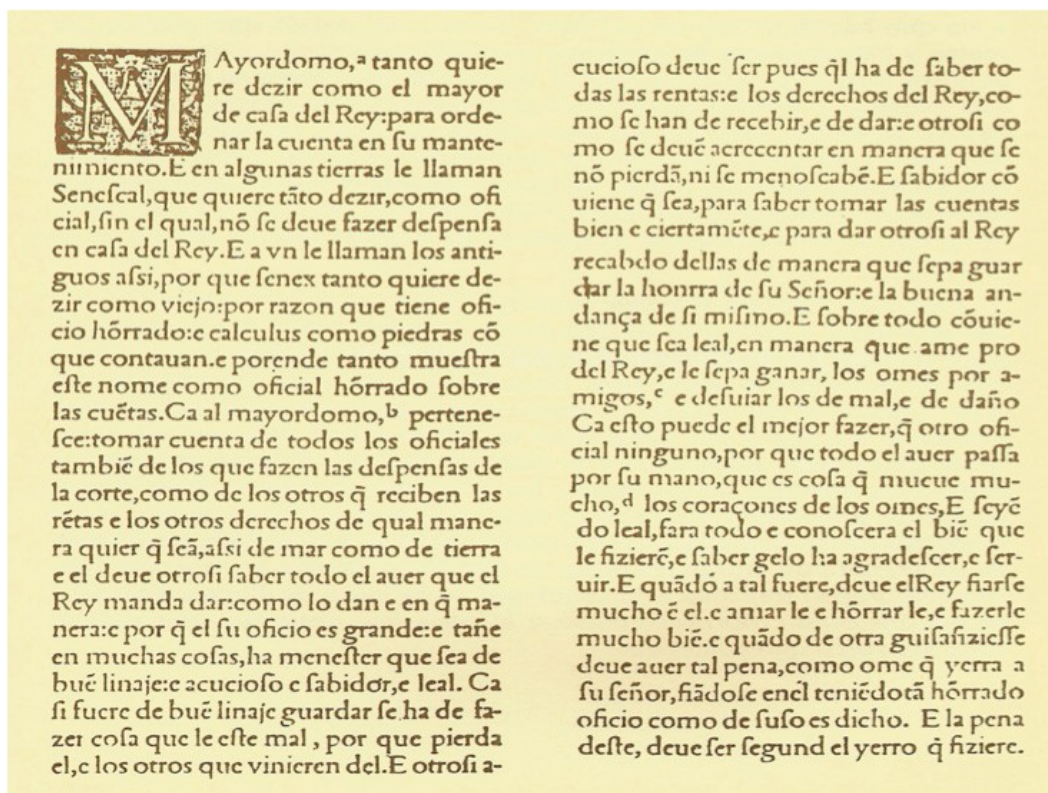
<sup>5</sup> En ningún caso podía desempeñar otro oficio en la Universidad, ni se podía elegir a padre, tío, hermano, sobrino, primo o cuñado de los claustrales. Ver **Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO y otros**. *Salamanca y su proyección en el mundo*. Ediciones Universidad de Salamanca, 1992, pág. 216.

<sup>6</sup> **Luis Enrique RODRÍGUEZ-SAN PEDRO BEZARES**. “Finanzas de las universidades hispanas en la edad moderna: El modelo de Salamanca” dentro de la obra colectiva *Historia de las universidades modernas en Hispanoamérica. Metodos y fuentes*. Margarita MENEGÚS-Enrique GONZÁLEZ (coords). México, 1995, pág.116.

<sup>7</sup> **Juan Luis POLO RODRÍGUEZ**. *La Universidad Salmantina del Antiguo Régimen (1700-1750)*. Ediciones Universidad de Salamanca, 1996, pág. 81.

agrícola, que empezaba en septiembre<sup>8</sup>.

Como antecesor del gestor público, el mayordomo cuenta con una larga tradición. *Las XII Partidas*<sup>9</sup>, promovidas por el Rey Alfonso X “el sabio” (hace más de siete siglos) ya glosaban sus características y funciones como oficio importante, destacando su habilidad para contar y hacer los cálculos “bien y certeramente”.



Así, hasta bien entrado el siglo XIX continuarán las universidades siendo independientes entre sí, e incluso del mismo gobierno, disponiendo libremente de sus fondos y gozando de su propio régimen jurídico. Toda la comunidad

<sup>8</sup> Juan Luis POLO RODRÍGUEZ. “Tradición y primeras reformas, 1700-1750” en *Historia de la Universidad de Salamanca (I)*. Op. Cit, pág. 155.

<sup>9</sup> Edición facsímil *Las Siete Partidas* de Alfonso X, “el sabio” (Glosadas por el licenciado Gregorio López) impreso en Salamanca por Andrea de Portonaris en 1555. Boletín Oficial del Estado, 1985. Tomo I, Segunda Partida, Título IX, Lex 17, pág. 26. “Mayordomo, que quiere decir el mayor de la Casa del Rey: para ordenar la cuenta de su mantenimiento... tiene oficio horrado (importante) y ha de contar y hacer los cálculos... Es menester que sea de buen linaje, acucioso, sabedor e leal ... Siendo de buen linaje debe guardarse de hacer cosas que están mal, porque pierde él y los de su linaje. Debe ser acucioso, que debe de conocer todas as rentas y los derechos del Rey y los ha de acrecentar de manera que no pierda en su menoscabo. Convine que sea sabedor para que sepa tomar las cuentas, bien y certeramente. Y siendo leal, el Rey debe fiarse mucho de él y amarle y honrarle y hacerle mucho bien, pero cuando procediera de otra guisa debe ser castigado... Porque todo el haber pasa por su mano y es cosa que mueve mucho los coraçones de los hombres.

universitaria disfrutaba de un fuero académico durante el Antiguo Régimen, reconocido por Reyes y Papas.



*El privilegio de las cadenas representa el fuero universitario, formalmente vigente hasta 1835. El “status scholaris” se extendía a las mujeres e hijos de los profesores y estudiantes. Amparaba también a los oficiales de la Universidad: bedel, estacionario, síndico, relojero o barrendero. En la foto, la entrada al Edificio Histórico de la Universidad de Oviedo, actual sede del Rectorado. Foto: Antonio Arias*

La Constitución de 1812, en su art. 367, con redacción un tanto singular<sup>10</sup> añade que “se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes”. Se ordenaba un plan general de enseñanzas “uniforme en todo el Reino” y se deberá explicar la Constitución, como “requisito insoslayable”, en todos los centros. Se trataba de un modelo de educación centralizado<sup>11</sup>, la inspección de toda la enseñanza publica estará en manos de una Dirección General de Estudios “compuesta de personas de conocida instrucción” emanada de la autoridad del Gobierno (art. 369).

Con la Real Orden de 14 de octubre de 1824, (*Plan CALOMARDE*) de "arreglo general de las universidades", Fernando VII declara la uniformidad de los planes de estudio, así como del gobierno interior y económico de las universidades, que aún subsisten con sus propios recursos, cada vez más escasos. Un rector de nombramiento regio será la “cabeza de la universidad para su gobierno literario, político, económico, contencioso y correccional”. El *plan* iguala los salarios del profesorado aunque existan cátedras de desigual categoría. Los catedráticos se clasifican en tres grupos<sup>12</sup>: ingreso (primeros cursos), ascenso y término (una cátedra por facultad).

La organización económica de estos años pasaba por una *Junta de Hacienda* en cada Universidad, presidida por el Rector y encargada de administrar, recaudar y distribuir sus rentas, dando cuenta mensual de sus operaciones al Claustro, que deberá aprobarlas por semestres. Integraban la Junta un síndico fiscal, dos catedráticos, dos doctores, el contador y cuatro claustrales. El contador, que no tenía voto, llevaba los libros de cargo y data,

---

<sup>10</sup> Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ. “[La Universidad en el constitucionalismo histórico español](#)” en *Revista de derecho político*, núm. 81, 2011, págs. 247-252.

<sup>11</sup> Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y Pedro T. NEVADO-BATALLA MORENO “Reflexiones sobre educación y derecho : algunas cuestiones pendientes” en *El nuevo derecho administrativo : libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 474.

<sup>12</sup> “Sigue vigente la necesidad de ir cambiando de asignatura para mejorar el nivel económico; dentro de cada facultad una ciencia itinerante permite los ascensos”. Mariano PESET y José Luis PESET. *La Universidad Española. Siglos XVIII y XIX*. Taurus, 1974, pág. 369.



certificando sus acuerdos.

El *Plan CALOMARDE* indicaba (art. 256) que todas las rentas de la Universidad entrarían en un fondo común, que *acrececerá* con los derechos que se perciban por matrículas, incorporación de cursos y colación de grados. Se uniformizan los derechos para todas las universidades; así la primera matrícula: 20 reales, las siguientes matrículas anuales: 40 reales, por cada curso que se incorpore: 20 reales; consecuente con el modelo de Universidad de élites, el título de licenciado o Doctor costaba la elevada cifra de 3.000 reales, cuya cuarta parte se adjudicaba al arca de la Universidad, siendo repartido el resto "en propinas, conforme a lo acordado por el Claustro".

El Real Decreto, de 17 de septiembre de 1845 (*Plan PIDAL*) intenta articular un sistema nacional de educación cuyos pilares *liberales* serán la centralización, el uniformismo, la libertad de enseñanza y de pensamiento y el carácter minoritario y burgués de la Universidad<sup>13</sup>. El gobierno y administración de las universidades estará a cargo de los respectivos Rectores, nombrados por el Rey, pero sometidos a un Ministerio del Gobierno, que controla su designación. La colación del grado de doctor es otorgada, en exclusiva, por la Universidad Central de Madrid.

Se acaba con la raquítica independencia económica de las universidades, que pasan a depender exclusivamente del Estado, cobrador de sus ingresos, en cuantía aproximada a sus gastos. La centralización de fondos será el golpe definitivo a la autonomía universitaria, produciéndose una verdadera desamortización en beneficio del Estado, que convertirá al profesor en funcionario, cuyo coste ya es el 80% del gasto ordinario. Durante esta época, la organización económica de las universidades descansaba en un Depositario ("que tendrá a su cargo la recaudación de las rentas fijas y eventuales, como igualmente el pago de sus obligaciones", dice el Real Decreto) y en un Secretario General ("que hará las veces de Interventor, para cada entrada y salida de los caudales") que debían garantizar la puesta a disposición del Ministerio de toda la recaudación.

---

<sup>13</sup> **José María HERNÁNDEZ DÍAZ.** "Espacios y tiempos en la Universidad de la España del XIX" en *Las universidades hispánicas: de la monarquía de los Austrias al centralismo liberal*. Tomo II. **Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO** (Ed.). Ediciones Universidad de Salamanca, 2000, pág. 220.

Con la *Ley MOYANO*, de 9 de septiembre de 1857, se consagra el modelo napoleónico de Universidad, basado en una organización burocratizada, pretendidamente centralizada y fuertemente jerarquizada. Los Rectores apenas pasaban de ser figuras representativas y carecían de poder de decisión sobre aspectos de gestión. El auténtico Rector era el Ministro. Las universidades continuaban sostenidas por el Estado, "que percibirá las rentas de sus establecimientos, así como los derechos de matrícula, grados y títulos científicos", atribuye la Ley. Las cuentas y el presupuesto se integraban en la Dirección General de Instrucción Pública, entendiéndose aprobadas cuando las generales del ramo. Todos los meses se libraba a las universidades una partida destinada al personal y la doceava parte de la cantidad presupuestada para gastos ordinarios de material, que trimestralmente era justificada<sup>14</sup>.

Las tarifas académicas de la *Ley MOYANO* no tenían en cuenta el coste sino el prestigio de las carreras. Las matrículas más caras (Farmacia, Medicina, Derecho, Teología, Ingenieros de Caminos, Montes o Minas) importaban 280 reales. Lo más oneroso era la obtención del grado de licenciado o Doctor: 3.000 reales. Téngase en cuenta que un Rector de provincias tenía un sueldo anual de 30.000 reales. Los hermanos Mariano y José Luis PESET<sup>15</sup>, concluyen que no es admisible pensar que las universidades de los años liberales se financiasen por los propios estudiantes. "Las tasas de matrícula, aun en las universidades más pobladas, no alcanzarán a cubrir siquiera los gastos del personal docente".

En el año 1900 se crea el Ministerio de Instrucción Pública, desde el que se promoverán pocos cambios. El proyecto más importante lo protagonizaría el primer titular de la cartera: GARCÍA ALIX, que lega a su sucesor, el Conde de Romanones, un proyecto de ley de organización de las universidades, a las que pretendía dotar de personalidad jurídica y de una incipiente autonomía en materia económica, selección de personal, asociaciones de estudiantes y

<sup>14</sup> La supresión de algunas universidades será una constante amenaza en la segunda mitad del XIX. Carecían de autonomía y garantías suficientes de éxito académico. La universidad de Salamanca será salvada de la desaparición por las autoridades locales. Ver **José María HERNÁNDEZ DÍAZ** "Del Decreto Pidal al primer rectorado de Unamuno" en *Historia de la Universidad de Salamanca (I) Trayectoria y Vinculaciones.*, (Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO, coordinador). Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, págs. 239-262.

<sup>15</sup> **Mariano y José Luis PESET**. *La Universidad Española ...* (Op. Cit.), 1974, pág. 744.

planes de estudio<sup>16</sup>. Era esta una Universidad indolente y apática, cuyo mal más grave era, para GINER DE LOS RÍOS<sup>17</sup>, “la atonía” a la que tan contribuía la presión reglamentaria cuyo casuismo hacía de la Universidad “una oficina atomísticamente desparramada en negociados, mecánica, desespiritualizada, sin alma. A Dios gracias se pueden infringir los reglamentos; ¡dónde estaríamos si se hubiesen cumplido! Asusta pensarlo”.

En el año 1919, el Ministro César SILLÍO, conseguirá la aprobación de un Real Decreto, el 21 de mayo, en el que "Se dota a la Universidad de recursos, sin los cuales fuera la autonomía una palabra vana", como se recoge en la exposición de motivos<sup>18</sup>. Se proclama la autonomía académica y financiera de las universidades, otorgándoles potestad de redactar sus propios Estatutos, que fueron aprobados y publicados en 1921. Sin embargo, en un estado tan centralizado la autonomía no pudo cuajar y en 1922 el ministro MONTEJO acabó todo lo realizado. Esta experiencia era acogida con escepticismo por los sectores más avanzados, ante la composición inmovilista de sus claustros<sup>19</sup>. En 1914, D. Miguel de UNAMUNO<sup>20</sup> lo expresaba así:

*“De la Universidad española actual no cabe decir que es una ruina porque no existe. Esas miserables fábricas de licenciados y colegios electorales no merecen semejante nombre. Y no hablemos de su autonomía, y menos de la administrativa. Con claustros que no están hechos ni por universidades autónomas, ni para ellas, la autonomía universitaria sería un desastre. Según la amplitud que a esa autonomía se le diera, podríamos ver restablecido el índice inquisitorial para alguna biblioteca universitaria, o que en adelante no fuesen catedráticos sino yernos, hijos o sobrinos de los que hoy lo somos”.*

---

<sup>16</sup> El texto quedó pendiente de una votación conjunta Congreso-Senado, pues no prosperó en esta última cámara. Para un análisis de su texto, así como del Decreto de Sillío, puede consultarse la conferencia de **Mariano PESET** "La autonomía de las universidades" en la obra colectiva *Pasado, presente y futuro de la Universidad Española*, Fundación Juan March, 1985.

<sup>17</sup> **Francisco GINER DE LOS RÍOS**. *La Universidad Española* (1916), Civitas, 2001, pág. 77.

<sup>18</sup> Otro fugaz ensayo volverá durante la República, concediendo autonomía a las facultades de letras de Madrid y Barcelona (1931) y a la Universidad de Barcelona en 1933.

<sup>19</sup> Así, en el voto particular (1919) al proyecto de Estatuto de la Universidad de Oviedo encabezado por su Rector, Vice-Rector y Decano de la Facultad de Derecho: “Las universidades españolas, salvo contadas excepciones, piden todavía la ortopedia y vigilancia del Estado (...) creemos que no puede el Estado abdicar de prerrogativas y desentenderse de funciones que reputamos esenciales”.

<sup>20</sup> **Miguel de UNAMUNO**. “Lo que ha de ser un Rector en España”. *Obras Completas*. Editorial Escelicer, 1966. Vol. IX, Pág. 308.



En estos años encontramos unos presupuestos ajustados al *año académico*, sancionados por el Claustro a propuesta de la *Comisión Ejecutiva* (Rector, Vicerrector y Decanos). El Estado asume el pago del personal docente y no docente anterior al nuevo régimen, correspondiendo a las universidades *autónomas* costear las nuevas contrataciones. Eran recursos propios el importe total de las matrículas para enseñanzas no profesionales y el 50% de las matrículas para enseñanzas profesionales. Estas últimas debían invertirse obligatoriamente en Deuda Pública al 4%, intransferible. Las facultades, que también contaban con personalidad jurídica, tenían sus propios bienes, ingresos y presupuestos.

El citado Real Decreto 1919 sobre autonomía universitaria establecía, en su base sexta, el carácter de recursos propios de las universidades para el importe total de las matrículas en enseñanzas *no profesionales* y el 50% de las matrículas para enseñanzas *profesionales*. Estas últimas deben invertirse obligatoriamente en Deuda Pública al 4% intransferible, "constituyendo un patrimonio corporativo inalienable". El resto de los importes de las matrículas eran propiedad del Estado.

PRIMO DE RIVERA reconoció el carácter de corporación de derecho público de las universidades, por Real Decreto-Ley de 9 de junio de 1924, otorgándoles personalidad jurídica plena, lo que les permitía adquirir (con autorización), poseer y administrar bienes. Un poco más tarde, el Real Decreto de 25 de agosto de 1926, establecerá en cada capital de Distrito un *Patronato de la Universidad*, para recabar y estimular toda clase de aportaciones, proponiendo al Gobierno cuantas iniciativas considere<sup>21</sup>. Su órgano principal era el *Consejo de Distrito*, presidido por el Rector, e Integrado por el Vice-Rector, los Decanos, Directores de Centros de Enseñanza Secundaria, los Prelados de la Diócesis, los Presidentes de Diputación, el Alcalde de la capital del Distrito, el Presidente de la Audiencia, el Decano del Colegio de abogados, así como las personas o entidades que donasen determinadas cantidades. Las subvenciones serán libradas a favor de estos patronatos, que, al contar con

<sup>21</sup> El patronato vuelve a reaparecer con el Decreto de 12 de julio de 1965 y en la LGE, aunque con finalidades más amplias. Ver **Ramón MARTÍN MATEO** "Los consejos sociales en las universidades europeas. Normativa y desarrollos comparados", incluido en la monografía *La Universidad y las funciones de los Consejos Sociales*. Consejo de Universidades. Secretaria General. 1986, pág. 8.

personalidad jurídica, serán titulares de los recursos.

Con posterioridad, el Real Decreto-Ley de 19 de mayo de 1928, sobre Reforma Universitaria, en su art. 41, distingue entre matrículas de enseñanzas obligatorias o títulos de licenciado (fijadas por el Gobierno y abonadas a la Universidad, una mitad en Papel de Pagos al Estado) y de los *cursos voluntarios*, que se pagan totalmente en metálico y se invierte en retribuir a sus profesores.

En la Ley de 29 de julio de 1943, sobre Ordenación Universitaria, se acentúa el carácter corporativo de la Universidad (de confusa naturaleza jurídica) y se le confiere, según su preámbulo, una "prudente autonomía financiera", volviendo nuevamente a regular su funcionamiento con un criterio de uniformidad. El Rector ostentará la doble condición de autoridad académica y gubernativa: es el representante en el distrito del Ministro de Educación, que le designa y cesa. En consecuencia la línea jerárquica también llegará a las demás autoridades académicas como al Vicerrector o al Decano<sup>22</sup>.

El presupuesto universitario ("único y anual") será aprobado por el Ministerio de Educación, siendo gestionado por el Rector, un Administrador y un Interventor General, todos ellos nombrados por el Ministro entre catedráticos, los últimos a propuesta del Rector. El Ministerio asume directamente los gastos de personal y las inversiones de adquisición o construcción de nuevos edificios, aunque debían consignar (art. 89) una cantidad "no inferior a 150.000 pts. para cada Universidad, en concepto de aportación no adscrita a fines especiales". Cada Universidad tiene su patrimonio o capital que "administrará autónomamente", de acuerdo con las reglas presupuestarias que le impone la ley. Este capital se va formando con el 30% de las tasas académicas, derechos por títulos y certificaciones configurados<sup>23</sup> como ingresos propios de la Universidad "no adscritos a fines especiales".

---

<sup>22</sup> En 1959, el General FRANCO recibió el Doctorado *Honoris Causa* por la Universidad de Salamanca. Tan solemne ocasión vino acompañada con la vuelta de quinientos códices y manuscritos de los antiguos Colegios Universitarios salmantinos, que tras siglo y medio en la Biblioteca Real del Palacio de Oriente "por decisión del Caudillo han sido reintegrados a la Universidad" (En *Memorias de Actividades, cursos 41-42 a 72-73*, Archivo de la Universidad de Salamanca, Rev. 1178). Con motivo de tal efemeride, las universidades "de provincias" recuperan la capacidad legal para conceder el título de doctor.

## 2.2 La Ley General de Educación de 1970

La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación (LGE) supone el primer intento de reforma para afrontar una política educativa moderna ante el espectacular crecimiento que advertía el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC).

En la etapa de su diseño, la primera tarea fue la elaboración de un informe general, publicado con el título: *La educación en España. Bases para una política educativa (Libro blanco)*. El borrador fue redactado por Díez HOCHLEITNER, entonces prestigioso funcionario de la UNESCO y concluido con toda rapidez por un reducido grupo de especialistas, en agosto de 1969 (ARAGONESES, RUBIO LLORENTE o el propio ministro VILLAR PALASÍ).

Con gran corrección técnica y mejores intenciones<sup>24</sup>, la Ley intenta una controlada descentralización al reconocer la autonomía de las universidades para determinar "por sí mismas los procedimientos de control y verificación de conocimientos, el cuadro y el sistema de sus enseñanzas y su régimen de docencia (...) bajo la coordinación del Ministerio de Educación y Ciencia" (art. 64). Se configura la Universidad como un Organismo Autónomo, con Estatuto propio, al que se remiten las *condiciones* de nombramiento del Rector, generalmente entre la terna de candidatos más votados por el Claustro respectivo, Junta de Gobierno o Centros<sup>25</sup>. El profesorado numerario e interino (no el *contratado*, ni el Personal de *Administración y Servicios*) continúa retribuido directamente por la Administración del Estado<sup>26</sup>, cuya transferencia corriente constituye aproximadamente la mitad de los recursos universitarios; la

---

<sup>23</sup> **Mariano PESET REIG**. "La Ley de Ordenación Universitaria de 1943" en *La universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*. Ediciones Institución Fernando el Católico. Zaragoza, 1991, pág. 148.

<sup>24</sup> Un análisis de la Ley, lleno de confidencias, puede verse en **Ricardo Díez HOCHLEITNER**, "[La reforma educativa de la LGE de 1970. Datos para una crónica](#)". *Revista de Educación* (1990), número extraordinario sobre la LGE, veinte años después, págs. 261-296.

<sup>25</sup> Por lo general, salvo excepciones rarísimas, aunque muy significativas, es nombrado el que aparece en la terna con más votos. **Alejandro NIETO GARCÍA** *La tribu universitaria*. Tecnos, 1985, pág. 125.

<sup>26</sup> **Emilio LAMO DE ESPINOSA**. "La universidad española, entre Bolonia y Berlín" en *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* / Editado por Jesús Hernández, Alvaro Delgado Gal y Xavier Pericay. Anagrama, 2013.. Delicioso capítulo, que nos deja en la pág. 191 este ejemplo: "si un catedrático de La Laguna deseaba pasar de dedicación plena a exclusiva, eso debía firmarlo el director general, en Madrid; yo fui el último 'virrey' de la universidad y recuerdo las horas muertas firmando autorizaciones de todo orden".

otra mitad la conforman las tasas y el remanente, a partes iguales.

### **2.2.1 Subidas de tasas y conflictividad**

El Decreto 4290/1964, de 17 de diciembre había empezado a contemplar, de forma unitaria, todas las tasas académicas, pero diferenciando Facultades *experimentales* (Ciencias, Farmacia, Medicina y Veterinaria) y *no experimentales*. Aunque permitía la actualización de su cuantía en función del coste de la vida, las tasas estuvieron congeladas durante más de una década.

Por último, la Ley General de Educación, de 1970, preveía en el artículo 7 que las tasas "no excederán de los costes reales por puesto escolar,(..) que podrá ser diversificado de acuerdo con el rendimiento de los estudiantes y su situación económica", e indicando su disposición final 3ª que "el Gobierno, podrá elevar gradualmente la cuantía de las tasas académicas", hasta el límite anterior.

En desarrollo de la Ley, se dictó el Decreto 1707/1971, de 8 de julio, sobre gestión económico-administrativa de las universidades, que en su preámbulo indicaba: "es una exigencia práctica que la acomodación de las tasas universitarias hasta cubrir el coste real por alumno, adecuándolas a las mejoras que la enseñanza requiere, ello ha de hacerse según un procedimiento escalonado y no antes de haber estructurado los mecanismos de ayuda" (al alumno). La intención de acercar, en esta universidad de masas, las tasas a los costes reales era clara y expresa. Así, el artículo primero decía: "el Gobierno (..) determinará periódicamente los módulos de coste por alumno universitario, a cuyo efecto las universidades presentarán las correspondientes propuestas (..) para alcanzar en el plazo de diez años los niveles de enseñanza deseables". Eterno deseo, eternamente insatisfecho.

Hasta el año 1975, las tasas académicas se mantienen relativamente constantes en términos nominales, lo que supone un descenso de su importe real, que era compensado globalmente con el crecimiento del alumnado y de la subvención del Estado. A partir de 1976, las tasas académicas sufren continuos aumentos, hasta alcanzar el 26% del total de ingresos. Los sucesivos decretos de incremento justificaban la decisión en la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza, aunque los Rectores constataban que el funcionamiento de la

Universidad española no cesaba de empeorar cualitativamente, mientras que un estudiante en 1980 tiene que pagar, en términos de poder adquisitivo, el triple<sup>27</sup> que en 1975. La conflictividad social en esta materia estaba servida.

Algunas instituciones intentan resolver sus problemas financieros de manera heterodoxa, por su cuenta y riesgo. A finales de los años 70 saltó a la prensa el cobro de sobretasas a los estudiantes universitarios de Cataluña, desde el curso 72-73, lo que suponía un delito de exacción ilegal de tributos. El MEC abrió una inspección de servicios y pidió el procesamiento para los tres Rectores catalanes. Durante el curso 76-77, el Rector Fabián ESTAPÉ intentó suprimir esas sobretasas ilegales, lo que provocó una huelga de PAS, en parte destinatarios de esas cantidades. En 1984, el fiscal solicitó el sobreseimiento de la causa por estar relacionadas con el “estado de necesidad” que había provocado el déficit financiero de las tres universidades catalanas<sup>28</sup>.

En efecto, se había pasado desde 445.170 estudiantes, en 270 centros de 23 universidades (curso 74-75) hasta 633.455 estudiantes en 379 centros de treinta universidades del curso 79-80. En tan sólo cinco años se crean siete nuevas universidades, algunas por escisión (Alcalá, Alicante, Baleares, Cádiz o León) y otras ex-novo (Las Palmas, Menéndez Pelayo) con un aumento espectacular del número de Facultades y Escuelas. Para atender la demanda en ese período, el personal docente debió crecer desde 19.214 profesores (mayoritariamente *contratados*) hasta 25.543, lo que provocará grandes tensiones de todo tipo. Esta es la situación en los cursos que precedieron a la promulgación de la Ley de Reforma Universitaria de 4 de agosto de 1983.

### **2.2.2 Una rígida gestión presupuestaria**

En esta época, el presupuesto de cada Universidad era elaborado anualmente por ella misma y *elevado* al MEC, el cual lo remitía al Ministerio de Hacienda, *para que éste lo sometiera a la aprobación del Gobierno*<sup>29</sup>. Esta

---

<sup>27</sup> *Informe sobre la situación presupuestaria de las universidades*. CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO. 1981, pág. 29 y ss.

<sup>28</sup> *Diario16*, de 5 de marzo de 1980 e *IDEAL* de 7 de febrero de 1985. Agradezco al exInterventor de la Universidad de Granada, Valentín YEBRA, hoy jubilado, el envío de los recortes de prensa.

<sup>29</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**. “La moderna Administración Universitaria española. Análisis de su evolución desde el punto de vista del control” en *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario* (BALADO, M. y G<sup>a</sup>. REGUEIRO, J.A., dirs.), BOSCH, 2003, pág. 661.

dependencia quedaba patente en los convenios y conciertos con otras entidades públicas o privadas, que deberían ser aprobados por el MEC y, en cuanto implicasen obligaciones económicas (casi siempre) por el Ministerio de Hacienda, que también autorizaba, por su *carácter excepcional*, las transferencias de crédito entre distintos capítulos (Decreto 1707/1971, de 8 de julio) y la apertura de cuentas corrientes bancarias. La comunidad universitaria era muy crítica ante esta rigidez<sup>30</sup>.

En realidad, existía en toda la Administración Pública un incumplimiento generalizado de esta normativa. La Moción del Tribunal de Cuentas de 25 de junio de 1986<sup>31</sup> instaba al Gobierno a suprimir las "prácticas irregulares" relacionadas con la tesorería de los 92 organismos autónomos, un tercio de los cuales eran universidades: "De las 1598 cuentas abiertas en entidades de crédito privadas, en 31-12-1982, sólo respecto a un 7% ha podido aportarse el documento de autorización de su apertura", o más adelante: "En casi todos los organismos auditados aparecen 'Cajas B' (..) Las cuantías de estas operaciones son muy variables, llegando, a veces, a centenas e incluso a millares de millones de pesetas".

D. Ramón MARTÍN MATEO<sup>32</sup> recordaba que la exaltación institucional suscitada por la *autonomía de las universidades*, "hizo que por primera y última vez en la historia de España, se crease, inmediatamente después de ser sancionada la Constitución, el Ministerio de Universidades e Investigación, que encomendó la redacción de un anteproyecto de ley de universidades a Alejandro NIETO, a Tomás Ramón FERNÁNDEZ y a quien esto escribe". Por diversas razones, la LAU no llegó al BOE y "fracasó antes de entrar en la recta de la sanción legislativa debido a que se suscitaron clamorosas ocupaciones y revueltas callejeras, un estudiante murió víctima de una carga policial y el

---

<sup>30</sup> Así lo definía el diputado LAZO DÍAZ en el debate parlamentario del día 16 de junio de 1983, justificando la necesidad del Proyecto de LRU: Hoy la Universidad española vive encorsetada, maniatada en la utilización de sus fondos. No es una exageración, no es una metáfora; en ocasiones, un centro universitario no puede comprar ni un simple lapicero sin un permiso previo, y por supuesto, el dinero que reciben las universidades les viene tan cuadrículado que no pueden responder con él a lo que es esencial a toda institución universitaria. **CORTES GENERALES. Reforma Universitaria. Trabajos Parlamentarios.** 1984. Edición a cargo del letrado **Alfredo PÉREZ DE ARMIÑAN**, pág. 234.

<sup>31</sup> BOE núm. 18, del 21-1-1987, Págs. 1851-1854.

<sup>32</sup> **Ramón MARTÍN MATEO.** "La reforma de la Universidad", *La Verdad*, Murcia, 24 de diciembre de 2001.

proyecto fue retirado”.

### **2.3 Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983**

Por fin, con la aprobación de la Ley 11/1983, de 2 de agosto (BOE del 1 de septiembre) "de Reforma Universitaria" (LRU), las universidades adquieren una considerable autonomía y autogobierno, muy superior al de cualquier antecedente en la historia contemporánea. Llevaba a cabo una reforma en dos grandes direcciones: por un lado, definiendo un amplio margen para la autonomía universitaria, tanto en la elección de sus órganos de gobierno, como en la configuración de sus plantillas o en la elaboración de su presupuesto y con más limitaciones en la selección del profesorado funcionario; por otro traspasaba a las Comunidades Autónomas (en adelante, CC AA) las competencias en planificación y financiación de centros universitarios.

Se planteaban cinco reformas generales<sup>33</sup>. En primer lugar, se propicia el desarrollo de *políticas de inversiones y becas*; en segundo lugar, se reforzaba la *estructura departamental* de las universidades para fomentar una mayor coordinación del profesorado en sus funciones docentes e investigadoras; en tercer lugar, se modificaba sustancialmente la *regulación del profesorado*, que será mayoritariamente funcionario seleccionado por ella misma, con un régimen retributivo uniforme y tendencia a la dedicación a tiempo completo<sup>34</sup>. La conexión profesional se hará a través de los profesores asociados, elegidos entre especialistas de reconocida competencia; la cuarta reforma planteaba la distinción entre *títulos oficiales* con validez nacional y *títulos propios* de las universidades. Los primeros estarían regulados por el Gobierno, que establecería sus directrices generales a propuesta del Consejo de Universidades; en último lugar, se trataba del *fomento de la investigación*

---

<sup>33</sup> **Leonardo SÁNCHEZ FERRER.** *Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1996, pág. 5.

<sup>34</sup> “Sin duda, la posterior regulación por parte del Gobierno del reconocimiento de méritos exclusivamente investigadores (los denominados *sexenios*) y a cargo de la CNEAI fue un elemento de ruptura con consecuencias dinamizadoras en muchas áreas de conocimiento, pero que abrió también una duradera polémica no tanto por los resultados de dichas evaluaciones sino también por los criterios inicialmente bastante uniformes, que con el tiempo fueron remodelándose y adaptándose a las diferentes culturas universitarias”. **Francisco MARCELLÁN ESPAÑOL.** “Políticas de profesorado en las universidades españolas” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, pág. 27.



*científica* en las universidades mediante la creación de institutos de investigación y la posibilidad de contratar proyectos de investigación con el sector privado.

En definitiva, las universidades se transforman en *Administraciones Independientes*<sup>35</sup>: Entidades de Derecho Público *vinculadas* a las CC AA y, excepcionalmente, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), *vinculada* a la Administración del Estado<sup>36</sup>. Esta vinculación a una Administración Territorial (art. 2.2 LRJPAC), que no dependencia —reiteramos— no implica un poder tutelar *genérico*<sup>37</sup> de estas sobre los actos y acuerdos universitarios. Tampoco la posibilidad de recursos administrativos de “alzada” ante las CC AA, ni suspensión por estas de los actos eventualmente ilegales.

La calificación de la Universidad Pública como “ente vinculado” (y no como “ente dependiente”) arrastra trascendentales consecuencias, que nos aclara CHAVES GARCÍA<sup>38</sup>, autor pionero en atribuir tal naturaleza a la Universidad y en delimitar la sutil frontera entre tales tipos de entes, en función del menor o mayor grado de autonomía de que disfruta el ente público frente a la Administración con la que se relaciona. El ente dependiente está “adscrito” al correspondiente departamento de la Administración Pública. El ente vinculado “se relaciona” con la respectiva Administración Pública. En definitiva, la dependencia acarrea el control efectivo y comporta la coincidencia de la voluntad e intereses de ambas organizaciones, mientras que la vinculación, como mucho, tolera la supervisión genérica y puramente formal<sup>39</sup> sin prejuzgar

---

<sup>35</sup> La [STS de 10-5-1988](#) (Ponente: D. Juan Ventura FUENTES LOJO) fue pionera al señalar en el Considerando 11 que cada universidad «constituye una Administración independiente, que hace de la nota de autonomía el eje de su régimen jurídico».

<sup>36</sup> Pero no la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) que es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Educación (DA 3ª-3 LOU) y regido por la Ley 6/1997 (LOFAGE). El Real Decreto 331/2002, de 5 de abril (BOE del 12) aprobó sus Estatutos, adaptados a la LOU.

<sup>37</sup> **José María SOUVIRÓN MORENILLA y Fernando PALENCIA HERREJÓN** en *La nueva regulación de las universidades*. Editorial Comares, 2002, pág. 57.

<sup>38</sup> **José Ramón CHAVES GARCÍA**. *La Universidad Pública Española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*. Universidad de Oviedo, 1991.

<sup>39</sup> **José Ramón CHAVES GARCÍA**. *Los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas* Ed. Trea, 1999, pag. 22. “La dependencia se traduce en una coincidencia sustancial del régimen normativo aplicable o en su imposición al ente público por la Administración Pública a la que esté adscrito; la vinculación, en cambio, hace compatible la legalidad propia de la



tal coincidencia, compatible con la eventual discrepancia de criterio o intereses de la mismas.

Estas universidades serán titulares de potestad normativa (elaborar sus propios estatutos) con facultades de autoadministración y amplia autonomía presupuestaria y de gasto; aprueban un presupuesto diferenciado del Estado o de las CC AA que las proveerá de financiación *suficiente*. Se atribuye a un nuevo órgano la supervisión de la actividad económica: el Consejo Social, que se mantendrá y potenciará en la reforma legislativa del 2001.

La aparición de 17 subsistemas universitarios siempre ha planteado dudas sobre la desigualdad que puede propiciar. Con especial clarividencia se expresaba el catedrático de derecho administrativo Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO<sup>40</sup>: "Sería intolerable que el proceso de autonomía pudiera representar que las universidades de las regiones ricas pudieran estar atendidas con decoro, mientras quedarán en pobres establecimientos sin medios ni posibilidades las universidades de las regiones pobres. El problema es lo suficientemente serio y trascendente como para que deba quedar resuelto con todas las garantías". El asombro por esta predicción aumentará al descubrir que recoge una conferencia impartida en enero de 1978, tras la publicación del Anteproyecto de Constitución en el Boletín Oficial de las Cortes.

Desde el punto de vista organizativo, la LRU estableció un modelo que giraba en torno a la dicotomía órganos unipersonales-órganos colegiados, pero con una preeminencia de estos últimos. Con este régimen se intentó materializar el principio *participativo*, de suerte que los estamentos universitarios –profesores, PAS y estudiantes–, estuvieran correctamente representados. Como recuerda SARMIENTO ACOSTA<sup>41</sup>, este modelo es hijo y heredero de un determinado patrón de pensamiento, de unas ideas preconcebidas y del reconocimiento de valores muy estimables e inherentes a la democracia, como son la participación y el pluralismo.

---

*Administración pública con un estatuto normativo diferenciado e incluso generado por el propio ente público".*

<sup>40</sup> Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO. *Autonomía y Autogobierno de la Universidad y otros temas*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1980, pág. 38.

<sup>41</sup> Manuel J. SARMIENTO ACOSTA "Reflexiones preliminares sobre la organización universitaria establecida por la Ley Orgánica de Universidades" en *Actualidad Administrativa* núm. 8/2003.

Sin embargo, en el ámbito más académico, dos cambios fueron fundamentales para la universidad pública de esta época. El primero, que permitió un notable incremento de plantillas, fue su sistema de selección del profesorado funcionario, que ya no deberán superar pruebas de ámbito estatal sino que las propias universidades convocarán sus plazas y nombrarán el tribunal que la juzgue<sup>42</sup>. El otro, sin duda, fue flexibilizar y facilitar enormemente la formalización de contratos de investigación —artículo 11 LRU— que permitió al profesorado salir al mercado a buscar recursos, generar redes con el tejido productivo rentabilizando los conocimientos y las infraestructuras, como veremos en el apartado correspondiente.

## **2.4 La Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001**

El Proyecto de Ley Orgánica de Universidades, tras ser aprobado por el Consejo de Ministros en la reunión de 27 de julio de 2001, se tramitó por la vía de urgencia en las Cortes Generales, y se convirtió posteriormente en la *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades* (LOU, BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2001), entrando en vigor en enero de 2002, salvo sus apartados 2 y 3 del art. 42 (disposición final quinta). Deroga por completo la Ley 11/83 (LRU) aunque la doctrina mayoritaria no encuentre diferencias irreconciliables o radicales entre ambos textos, pues como apunta Fernando GURREA<sup>43</sup>: “no hay, en modo alguno, dos modelos de Universidad absolutamente distintos”.

La LOU adquiere inicialmente cierta notoriedad periodística por dos importantes novedades: variar el régimen de elección del Rector (sufragio universal ponderado de la comunidad universitaria) y el sistema de habilitación nacional del profesorado funcionario. Asimismo, separa los órganos de gobierno (Consejo de Gobierno, Consejo de Dirección, Rector), de los de

---

<sup>42</sup> Designando dos miembros discrecionalmente por las universidades, en un proceso donde desaparece cualquier prueba de conocimientos de un programa, sin la nota de aleatoriedad y centrado en la exposición del historial académico del candidato y de un trabajo de investigación no merece un juicio positivo, como apuntan **Luis José MARTÍN REBOLLO** y **Tomás Jesús RECIO MUÑIZ**, “Bewitched, Bothered and Bewildered: (embruajados, incómodos y desconcertados)” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, pág. 55.

<sup>43</sup> **Fernando GURREA CASAMAYOR**. “El papel de las CC AA en la nueva ley de universidades visto desde el ejercicio de la competencia en Aragón” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21/2002, pág. 282.

representación y supervisión, creando, en sustitución del Consejo de Universidades, el Consejo de Coordinación Universitaria, a la vez que generaliza la figura del Defensor Universitario y crea una Junta Consultiva. Por otro lado, la Ley se proponía limitar el excesivo volumen de algunos órganos colegiados, como los Claustros, que se habían convertido en verdaderos mastodontes ineficaces por virtud de la aplicación de la participación sin matices<sup>44</sup>.

Además, propicia la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación<sup>45</sup> (ANECA) como órgano encargado de la evaluación, certificación y acreditación de las enseñanzas, de la actividad docente, investigadora o de gestión del profesorado, todo ello sin perjuicio de la existencia de las correspondientes agencias autonómicas para las CC AA que así lo decidan, en las competencias que tengan atribuidas.

Desde la Universidad, se acusaba a la LOU de nacer desde la desconfianza, sin haber tenido en cuenta las sugerencias del voluminoso informe —presentado tan sólo unos meses antes de aprobar el proyecto de Ley— de Josep María BRICALL (*Informe Universidad 2000*, cuyo contenido veremos más adelante) promovido por la Conferencia de Rectores, que reprochaban, entre otras cosas, su nula participación en el texto, el excesivo reglamentismo, la posible vulneración de la autonomía universitaria, los perjuicios que podían originarse a la carrera universitaria o las barreras para que se incorporen docentes extranjeros<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Manuel J. SARMIENTO ACOSTA “Reflexiones preliminares ...” (Op. Cit.), 2003.

<sup>45</sup> Aunque sin un perfil adecuado, pues el art. 32 LOU se limita a disponer que el Consejo de Ministros, «previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria autorizará la constitución de la Agencia». Su creación como fundación pública generó una gran conflictividad, por entender la comunidad universitaria que era incompatible con su autonomía. **Francisco MARCELLÁN ESPAÑOL**. “Políticas de profesorado en las universidades españolas” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, pág. 28.

<sup>46</sup> No fue bien recibida por los rectores. Como resumen, las elocuentes palabras de **Gregorio PECES-BARBA**. (“[Elogio de la LRU](#)”, *El País*, 18 de septiembre de 2002): “Creo que la LOU, en su afán revanchista y rectificador, ha multiplicado los problemas, porque ha dado la razón a los inmovilistas y porque crea más dificultades de las que resuelve. La señora ministra y su equipo van a ser juzgados con mucha dureza en la historia de las universidades. Su precipitación, su voluntad de distanciarse de todos los proyectos de la LRU, incluso su ridícula acción de cambiar muchos nombres de los órganos de gobierno de la Universidad, traerán a medio plazo males difíciles de reparar.”

La LOU de 2001, para PAREJO ALFONSO<sup>47</sup>, supone algo de rectificación del modelo de toma de decisiones colegiadas, con un cierto reforzamiento tanto del rectorado como del Consejo Social y potenciando la condición de órgano de Gobierno del Consejo de Gobierno, devaluando al claustro, pero siempre al servicio de la autoadministración corporativa.

El espíritu confesado del régimen económico y financiero de la LOU reposa en trasladar a las CC AA la posibilidad de diseñar una estrategia común para todas las universidades de su territorio, produciendo un acercamiento del marco jurídico en que se mueven las universidades entre sí, pero también con la normativa propia de la Administración de las CC AA<sup>48</sup>. En efecto, el artículo 82 de la citada Ley Orgánica atribuye a ésta la competencia para establecer “las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las universidades”. Frente al silencio de la LRU, que fue llenado por las normas de procedencia universitaria, ahora las CC AA dictarán normas reglamentarias que disciplinen la ejecución del presupuesto.

A las competencias autonómicas se añaden, entre otras, la regulación del régimen jurídico y retributivo del profesorado contratado laboral, la capacidad para establecer retribuciones adicionales para el profesorado. No era ninguna novedad la aprobación de programas de financiación plurianual conducentes a contratos-programa ni las agencias autonómicas de evaluación de la calidad de las universidades, pues ambas responsabilidades habían sido asumidas por las CC AA a través de su propia legislación.

La LOU de 2001 intentó remediar algunos problemas de crecimiento institucional, aunque, la Universidad no supo aprovechar la bonanza económica para resolver sus endémicos problemas<sup>49</sup>. Es un hecho que la productividad

---

<sup>47</sup> Luciano José PAREJO ALFONSO. “El sistema de gobierno universitario” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Dir. J. GONZÁLEZ GARCÍA), Thomson-Civitas, 2009, pág. 213.

<sup>48</sup> VARIOS AUTORES. “Título III: Del gobierno y representación de las universidades” en *Un paseo por la LOU*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, 2003, pág. 295). Se destaca, entre los defectos de técnica jurídica en que incurre la LOU, que “no realiza una determinación concreta y detallada de los preceptos que deben considerarse básicos”, y como recuerdan los autores, es una exigencia evidente de la doctrina del Tribunal Constitucional.

<sup>49</sup> Silvia DEL SAZ CORDERO. “[Las oposiciones a cátedras](#)” en *Revista de Administración Pública*, NÚM. 144, 1997, pág. 94. “La experiencia ha demostrado que, tristemente, los principios de igualdad y mérito han sucumbido a manos de la autonomía universitaria”.

docente e investigadora ha venido creciendo desde la década pasada, con mejora de eficiencia<sup>50</sup> sobre todo en algunas universidades politécnicas. Así, los estudios existentes demuestran<sup>51</sup> que la productividad global mejora un 13,4% en los años posteriores a la promulgación de la LOU, con un incremento de la productividad investigadora bastante superior al de la productividad docente, de modo que, con el mismo nivel de recursos, en el curso 2008-09 las universidades españolas obtienen un 48,5% más de *outputs* de investigación —y un 4% más de *outputs* en docencia— que durante el curso 2002-03.

Sin embargo, la gran expansión académica operada, sin una planificación nacional clara, ha terminado en unos problemas estructurales, donde se echan en falta buenos gestores que, generalmente, ni han tratado de imponer racionalidad ni se han opuesto a decisiones autonómicas de gran calado político pero técnica y económicamente insostenibles<sup>52</sup>.

#### **2.4.1 Modificación 2007: la LOMLOU y disposiciones posteriores**

En el año 2007, se modifica el texto original de la LOU<sup>53</sup> incorporando mejoras técnicas en muchos artículos clave y manteniendo en lo sustancial la estructura orgánica (PAREJO ALFONSO<sup>54</sup>), flexibilizando la composición del Consejo de Gobierno y ampliando la capacidad de auto-organización estatutaria tanto en la elección de los miembros de las Juntas de Facultad y los términos de elección de los decanos y directores de departamento así como permitiendo al claustro —si así lo deciden los estatutos— recuperar la elección del rector.

---

<sup>50</sup> Yolanda FERNÁNDEZ SANTOS, Almudena MARTÍNEZ CAMPILLO y José M. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ. “[Evaluación de la eficiencia y el cambio de productividad en el sistema universitario público español tras la implantación de la LOU](#)”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 205, 2013. págs 71-98.

<sup>51</sup> Yolanda FERNÁNDEZ-SANTOS y Almudena MARTÍNEZ-CAMPILLO. “[¿Ha mejorado la productividad docente e investigadora de las universidades públicas españolas desde la aprobación de la LOU?: Evidencia a partir del bootstrap](#)” en *Revista de Educación*, núm. 367. Enero-marzo 2015, pág. 112. Sin embargo, las autoras apuntan como razón de esa evolución positiva en la productividad global de nuestras universidades exclusivamente al progreso de la tecnología que contribuye en mayor medida que el incremento de la eficiencia técnica a mejorar su productividad docente e investigadora.

<sup>52</sup> César DOPAZO GARCÍA y Rafael NAVARRO LINARES. “[Una universidad mal gestionada](#)”, *El País*, 10 de diciembre de 2012.

<sup>53</sup> [Ley Orgánica 4/2007](#), de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. «BOE» núm. 89, de 13 de abril de 2007.

<sup>54</sup> Luciano José PAREJO ALFONSO. “El sistema de gobierno ...” (Op. Cit.), 2009, pág. 216.

Sin embargo, como decisión legislativa de más calado, deben mencionarse dos modificaciones sustanciales en el régimen del profesorado. Por una parte, se configuran dos cuerpos docentes universitarios (TU y CU), declarando a extinguir los TEU y CU, en el marco del EEES<sup>55</sup> que suprime las Escuelas Universitarias. Por otra, se elimina el sistema de habilitación nacional (con examen y oferta de un número de plazas previamente delimitadas) en favor de un procedimiento permanentemente abierto de acreditación (valoración de méritos y competencias sobre la documentación presentada) en la selección del profesorado, que fue acogido con alborozo por gran parte del mundo académico<sup>56</sup>. Un avance que sin embargo encontró un nuevo retroceso en las competencias estatales al reconocer que las CC AA conseguirán también desarrollar las bases del régimen de la función pública universitaria, es decir, que el estatuto del profesor universitario podrá rellenarse con normativa autonómica<sup>57</sup>.

En el año 2011, se promulgan dos leyes con referencias universitarias. Primero, la Ley de economía sostenible<sup>58</sup> incorpora dentro del Título II múltiples reformas con la finalidad de incidir directamente en la mejora de la competitividad del tejido económico español. Entre ellas, el artículo 60 prevé que el Gobierno “promoverá la competitividad de las universidades españolas y su progresiva implantación en el ámbito internacional”. Para ello, un instrumento será la agregación de las universidades con otros agentes,

---

<sup>55</sup> Como recuerda la profesora **Enriqueta EXPÓSITO GÓMEZ**. ([“Libertad de cátedra del profesor universitario. Contenido y amenazas en el contexto actual de reforma del modelo de universidad pública”](#) en *Revista de Educación y Derecho*, Núm. 7, Octubre 2012 - Abril 2013, pág. 11) Uno de los objetivos básicos que pretende conseguir el nuevo ideal de Universidad adaptado a las exigencias derivadas del EEES es el cambio metodológico con la introducción de un modelo más centrado en el aprendizaje que en la docencia convirtiendo “la universidad del ‘enseñar’ en la universidad del ‘aprender’”. Un ejemplo práctico, entre muchos, puede verse en **Enrique LÓPEZ GONZÁLEZ**, **Begoña GONZÁLEZ PÉREZ** y **Cristina MENDAÑA CUERVO**. [“Una experiencia de aprendizaje en el nuevo contexto del EEES: el caso del Webinar de SICODINET sobre modelización con hoja de cálculo para la información de gestión empresarial”](#) en *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales* (Universidad de León) N.º. 4, 2007, págs. 81-107.

<sup>56</sup> Por lo tanto, las convocatorias de las plazas docentes se verán afectadas por el número de “acreditados” *vinculados* a la institución, generando importantes problemas ante la baja movilidad del profesorado. **Francisco MARCELLÁN ESPAÑOL**. “Políticas de profesorado ...” (Op. Cit.), 2011, pág. 29.

<sup>57</sup> **Mercedes FUERTES LÓPEZ**. “Réquiem por el profesor universitario” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, pág. 78.

<sup>58</sup> [Ley 2/2011](#), de 4 de marzo, de Economía Sostenible. «BOE» núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

públicos y privados, que operan en la sociedad del conocimiento, a través del programa Campus de Excelencia Internacional, que se convocará anualmente<sup>59</sup>. Además, el artículo 64 ordena a las universidades en su primer epígrafe “el desarrollo de proyectos e iniciativas en colaboración con el sector productivo” mediante cualquier instrumento admitido por el ordenamiento jurídico y, en particular, las modalidades enunciadas en el epígrafe segundo: la constitución de empresas de base tecnológica (EBT), la generación de polos de innovación con empresas, de consorcios de investigación y transferencia del conocimiento o las cátedras-empresa.

Más tarde, la Ley de la Ciencia<sup>60</sup> supondrá un conjunto de medidas facilitadoras de los procesos administrativos de gestión de la investigación, la transferencia de conocimiento y la constitución de EBT, que presentaremos más adelante. Para ello flexibiliza —cuando no suprime— las incompatibilidades del profesorado en la movilidad —tanto dentro del sector público como al privado— y su participación en los proyectos de *spin-off*. Además, las universidades públicas estarán integradas no sólo por escuelas, facultades, departamentos e institutos universitarios de investigación sino también por *Escuelas de Doctorado* cuya creación deberá ser notificada al Ministerio de Educación.

Por último, el Real Decreto-Ley 14/2012<sup>61</sup>, supuso una importante modificación de la normativa básica en materia de educación superior, que vino a restringir el margen de acción de la Universidad en múltiples aspectos. Su principal misión parecía la incorporación de los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Ley Orgánica del mismo nombre. Por ejemplo, la fijación de un límite de gasto de carácter anual que no podrá rebasarse y la referencia expresa al cumplimiento del equilibrio y

---

<sup>59</sup> El artículo 62.1 de la [LES](#) pinta un panorama *idílico* de los objetivos del programa. Es imposible su lectura sin esbozar una sonrisa. Por todos, el apartado c: “Crear un entorno académico y de innovación que sea un verdadero entorno de calidad para la vida universitaria, integrada socialmente a un distrito urbano o a un territorio y con alto nivel de prestaciones de servicios y de mejoras energéticas y medioambientales”

<sup>60</sup> [Ley 14/2011](#), de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. «BOE» núm. 131, de 2 de junio de 2011.

<sup>61</sup> [Real Decreto-ley 14/2012](#), de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. «BOE» núm. 96, de 21 de abril de 2012.



sostenibilidad financieros en los presupuestos y sus liquidaciones. Sin embargo, su contenido incidió en varias materias relacionadas con la docencia, que veremos a lo largo de este trabajo:

- Atribución de competencias al Gobierno para determinar los requisitos básicos para la creación y, en su caso, mantenimiento de centros y estructuras.
- Racionalización en el mantenimiento de estructuras y en los requisitos mínimos en la oferta de titulaciones.
- Nuevo sistema de dedicación del PDI funcionario, graduándolo a la intensidad y excelencia investigadora (art. 68 LOU).
- Modificación de los precios públicos, estableciendo umbrales que los aproximan al coste real de la prestación de este servicio público, si bien se establece un régimen transitorio hasta la total implantación de la contabilidad analítica (curso 2015-2016).

## **2.5 Balance de la reforma universitaria**

Desde el punto de vista organizativo, la LRU supone el paso del modelo burocrático existente con la LGE, hasta un modelo colegial<sup>62</sup>. Desde una perspectiva académica, el sistema universitario español ha evolucionado mucho en las últimas décadas hasta hacer desaparecer el modelo binario y la universidad de élites de los años 60. En primer lugar, a partir de la LGE de 1970, se convierten en universitarias las escuelas profesionales (Ingenieros Superiores, Peritos, Magisterio, Comercio) de modo que prácticamente toda la enseñanza postsecundaria pasa a ser universitaria. En segundo lugar, crece notablemente la tasa de escolarización, de forma que se presenta una Universidad de masas, que exige cuantías crecientes de fondos públicos. Este incremento de escolarización planteó numerosos problemas, tanto de equipamiento e infraestructura como de reclutamiento de profesorado adecuadamente preparado o de masificación, todo lo cual condujo a

---

<sup>62</sup> Es el triángulo que **Burton CLARK** (*The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, University of California Press, 1983) popularizó en los años setenta: modelo burocrático, empresarial y colegial cuando predominan el Estado, el mercado o la academia, respectivamente.



permanentes denuncias de falta de calidad.

Casi todas las innovaciones de la LRU exigían un incremento de los recursos destinados a la enseñanza superior<sup>63</sup>: la ampliación y transformación de las plantillas, la reforma de las enseñanzas y el incremento de la producción científica. La reforma educativa impulsada por la LGE había fracasado, entre otras razones, por la carencia de adecuada financiación<sup>64</sup>.

El proyecto de LGE incorporaba las cantidades que el Gobierno debía consignar (hasta el año 1981) para gastos corrientes y de inversión del MEC. En su lugar, las Comisiones de Hacienda y Presupuestos introdujeron unos "presupuestos de carácter indicativo" que no tenían en cuenta la inflación. No se olvide que la Ley tenía apellidos conocidos: "General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa".

En esta época destaca el esfuerzo inversor, tanto del MEC como de las diversas CC AA, materializado en la construcción de edificios universitarios y sus correspondientes equipamientos. En el período inicial de la reforma (1985) el porcentaje de gasto público educativo asignado a las universidades ascendía al 0.35% del PIB; en 1993 la cifra ya era del 0.81%. La cifra, después de haber llegado al 1,22% en 2004 moderó su crecimiento y, aunque está lejos de acercarnos al resto de las naciones más desarrolladas, se sitúa en la actualidad en torno al 1,3% del PIB<sup>65</sup>.

### **2.5.1 Expansión de la investigación científica y tecnológica**

La ausencia durante años de un respaldo económico e institucional adecuado, junto a un deficiente sistema de ciencia y tecnología<sup>66</sup>, cambia con la aprobación de la Ley 13/1986, también llamada "Ley de la Ciencia". La aplicación de los Planes Nacionales de I+D proporcionarán una cierta

---

<sup>63</sup> **Leonardo SÁNCHEZ FERRER.** *Políticas de reforma...* Op. Cit, 1996, pág. 282.

<sup>64</sup> **Carlos GENTIL GONZÁLEZ.** "[Gobernar la Universidad desde la autonomía](#)" en *Revista de Educación y Derecho*, NÚM. 7, Octubre 2012 - Abril 2013. El autor realiza un completo análisis de las 4 leyes que se promulgaron en España desde 1970, para la regulación universitaria, desde las cuatro perspectivas de autonomía: de organización, de financiación, de contratación y de planificación.

<sup>65</sup> **INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA.** [Indicadores de la OCDE 2014. Informe español](#). MECD, 2014, pág. 45. Aporta los últimos porcentajes basados en el 2011.

<sup>66</sup> **José María MARAVALL.** "Un Plan Nacional para la Ciencia en España" en *Política Científica* núm. 11/1988, págs. 4 y ss.

coherencia a la investigación científica financiada por los presupuestos del Estado. En todo caso, el instrumento más importante de la LRU fue su artículo 11 que, al facilitar los contratos de investigación, estableció las bases para una nueva cultura de colaboración de la Universidad con la empresa<sup>67</sup>.

Para ello, la LRU enunció con generosidad las funciones de la Universidad: "la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura", así como "el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico", tanto nacional como autonómico (art. 2 LRU). Sin embargo, esta genérica atribución ha sido más voluntarista que real, cobijando dispares modelos de investigación universitaria, que se han desarrollado con desigual fortuna según la Universidad. El acento de la política investigadora desde la Universidad se puso más como fuente de captación de financiación externa que como forma de aportación de ciencia a la sociedad o a la economía.

### **2.5.2 Crecimiento extraordinario del sistema universitario**

La Universidad pública española emprendió una fuerte expansión en el período de aplicación de la LRU, con crecimientos espectaculares tanto el número de instituciones (se pasó de 29 universidades, en 1983, hasta 50 en 2001) como de sus estudiantes y plantillas, que se triplican. Sin embargo, los gastos de personal se incrementaron muy por encima de las aportaciones anuales concedidas por la Administración territorial de tutela. Esta diferencia alcanza su máximo en los años anteriores a la finalización del proceso de transferencias de las competencias en materia de educación superior a las CC AA de "vía inicial lenta" —período 92-93-94— en que el MEC congeló la asignación presupuestaria a todas las universidades que aun no había transferido.

Para hacer frente a un nivel de gasto con fuerte rigidez a la baja, muchas universidades, por primera vez en mucho tiempo, se vieron obligadas a

---

<sup>67</sup> "La LRU consolidó el cambio de modelo en la Universidad española cuya gestación había comenzado en la década anterior a su promulgación: se pasó de centro de formación a la universidad investigadora, regida con criterios de calidad investigadora, organizada en departamentos independientes con incentivos económicos para realizar I+D bajo contrato con el sector privado, y con un alto grado de autonomía en la gestión, que pasaba a ser responsabilidad de la comunidad académica de cada Universidad". *Documento para el Debate sobre el Sistema Español de Innovación*. Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica. 1997, pág. 54.

suprimir la contratación de profesorado permanente e incluso a formalizar sucesivas pólizas de crédito. Son años en que coincide el todavía creciente número de estudiantes, con la entrada en servicio de nuevas edificaciones y, sobre todo, con el inicio de la primera gran reforma de los planes de estudio<sup>68</sup>.

En este sentido, las Juntas de Gobierno de la época, a petición de decanos y directores de departamentos o de los consejos sociales, habían acordado la implantación de las nuevas titulaciones y la modificación de las antiguas, en lo que, con gran hipocresía, se llamó “coste cero”. La realidad es que tales decisiones, curiosamente alentadas desde el propio Ministerio, exigían duplicar durante varios años las mismas asignaturas (planes nuevos y viejos), aumentar las prácticas, las asignaturas optativas y el número de grupos: globalmente y por término medio, un 20% de profesorado adicional.

Aun está por evaluar qué parte de culpa tiene la supresión de la clásica función interventora, merced al respaldo otorgado por el artículo 56 de la LRU, en el enorme —y en parte opaco— déficit financiero en que se enterró al sistema universitario español durante la década de los 90. También es justo reconocer que, con aquel modelo y con los escasos recursos disponibles, hubiese sido muy difícil dar una respuesta rápida y adecuada al enorme crecimiento de la educación superior y hacer frente con dignidad tanto a una ingente cantidad de nuevos estudiantes y profesores como de gasto<sup>69</sup>.

En todo proceso de transferencia de competencias anida una pequeña trampa para el ente que la recibe, que en la Universidad se agravó, porque las CC AA no partían de la misma situación, pues la valoración de la competencia transferida se limitó a ajustar (con una ligera mejora en la negociación) la partida presupuestaria que antes enviaba el MEC, haciendo abstracción de la suficiencia de los medios. Las futuras inversiones en edificios, equipamientos y

---

<sup>68</sup> **Emilio LAMO DE ESPINOSA**. “La universidad española ...” (Op. Cit.), 2013. Para el autor, se hicieron muchas cosas bien en la reforma universitaria, pero a la pregunta ¿Qué se hizo mal? responde desarrollando este interesante decálogo: “1. Una enseñanza postsecundaria uniformizada. 2. Una universidad capturada por las CC AA. 3. Total falta de competencia entre universidades. 4. Una financiación que genera incentivos perversos. 5. Mediocre calidad del profesorado. 6. Notable deterioro del gobierno universitario”.

<sup>69</sup> **Andrés PEDREÑO MUÑOZ**. “Conocimiento, empresas y nuevas tecnologías en las universidades del siglo XXI” en la obra colectiva *La Universidad en la sociedad del siglo XXI*. Fundación Santander Central Hispano-Fondo de Cultura Económica, 2001, pág. 141.

las nuevas titulaciones que el mercado demandase o la creación de universidades en su territorio fueron afrontadas por las CC AA con cargo a sus propios recursos<sup>70</sup>.

En el proceso de transferencias, la Universidad perdió margen de gobierno —formal e informal— pues el Ministerio con su lejanía física y moral se mantenía siempre al margen de las decisiones cotidianas universitarias, que sí asumieron complacidas las Consejerías autonómicas. Aquella lejanía, alimentaba un modelo de “dejar hacer” que RODRÍGUEZ ESPINAR<sup>71</sup> sintetiza así: la universidad como un “espacio libre” de políticos (no de política), la creación de conocimiento sin restricciones o vaivenes financieros, sólo sujeta a estándares de calidad, con libertad para elegir objeto y objetivos de la investigación (solo quienes *saben* debendecidir) así como la unión “indisoluble” entre investigación y docencia, pero donde las enseñanzas de índole instrumental, con objetivos de *empleabilidad* para el graduado, eran consideradas un inadecuado ejemplo de la auténtica formación universitaria.

---

<sup>70</sup> El Gobierno Canario reconocía, en 1996, que, por estos conceptos, había destinado, en una década, más de 25.000 millones de pesetas (más de 150 millones de euros actuales) por encima de la subvención transferida por el coste efectivo mencionado. Por su parte, Galicia debió acometer tras la transferencia una fuerte expansión en el período 90/96 para equiparar los índices de su sistema universitario a los del resto del Estado, incrementando la *subvención* anualmente un 18%.

<sup>71</sup> **Sebastián RODRÍGUEZ ESPINAR** “[El gobierno de las universidades: de la reflexión a la acción](#)” en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm. 1 (Ejemplar dedicado a: Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente), 2014, pág. 90.

### 3 La autonomía universitaria

La Constitución Española de 1978 (art. 27.10) reconoció el derecho fundamental de la autonomía universitaria, en el marco de un sistema educativo nacional, básicamente unitario, cuya salvaguardia corresponde al Estado. SOSA WAGNER<sup>72</sup> apunta que la expresión constitucional “se reconoce” parece remitir a un principio previo a la Constitución, una suerte de derecho natural que no se corresponde con la realidad ni la tradición histórica española. Ese reconocimiento —en realidad, otorgamiento<sup>73</sup>— no debe ser ajeno a la composición de la ponencia que elaboró el anteproyecto constitucional, con cinco académicos entre sus siete miembros.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en una conocida Sentencia<sup>74</sup> entendió que tal reconocimiento era un *derecho fundamental*, cuya regulación se traslada al legislador<sup>75</sup>, pero manteniendo un núcleo *indisponible o esencial* que la propia Constitución garantiza “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”.

Esa calificación jurídica como derecho fundamental reconoce un derecho subjetivo a las universidades contra eventuales violaciones (el recurso de amparo constitucional o el procedimiento preferente y sumario) así como la exigencia de una regulación a través de Ley Orgánica. Como recuerda la sentencia citada, no estamos ante una mera *garantía institucional* (como en la Administración Local) que permite al legislador gran libertad en el diseño del contenido concreto de la garantía y que carece de importantes niveles de protección. La titularidad de este derecho no corresponde sino a cada

---

<sup>72</sup> **Francisco SOSA WAGNER**. *El mito de la autonomía universitaria*, tercera edición, Civitas, Madrid, 2007, pág. 22.

<sup>73</sup> **Enriqueta EXPÓSITO GÓMEZ**. “[Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria \(enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución\)](#)” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, 2012, pág. 286.

<sup>74</sup> [STC 26/1987](#) de 27 de febrero. «BOE» núm. 71, de 24 de marzo de 1987. Ponente: D. Fernando GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ- REGUERAL.

<sup>75</sup> Sin embargo, este “derecho de configuración legal conduce a su entrega prácticamente incondicionada a la Ley ordinaria, salvo en aspectos obvios, pero indeterminados, como la autonormación o la autoorganización”, como apuntó **Luciano PAREJO ALFONSO** en “La autonomía de las universidades” en [VI Curso sobre régimen de las universidades públicas](#). Universidad de Almería, 2002, pág. 124.

universidad que lo ejerce a través de sus órganos<sup>76</sup>.

### 3.1 Configuración de la autonomía universitaria

La creación jurisprudencial ha propiciado una auténtica "adoración" y exaltación de la autonomía universitaria<sup>77</sup>, hasta cierto punto, pues el citado derecho cuenta con limitaciones:

- La concurrencia de otros derechos fundamentales, como la igualdad de acceso al estudio, la docencia y la investigación o, sobre todas, la libertad de cátedra. Esta se configura por el TC como una vertiente de la libertad ideológica<sup>78</sup>: “no puede identificarse con el derecho de su titular a autorregular íntegramente y por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario”; ni comprende la función de examinar o valorar los conocimientos adquiridos por los

---

<sup>76</sup> [STC 235/1991](#) de 12 de diciembre. BOE» núm. 13, de 15 de enero de 1992. Ponente: D. Vicente GIMENO SENDRA. El Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña impugnaron el Real Decreto 898/1985 sobre régimen del profesorado universitario, que fue anulado en algunos preceptos.

<sup>77</sup> **Ignacio TORRES MURO**. “La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española” en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 13 de octubre 2001, pág. 47.

<sup>78</sup> [Auto TC 457/1989](#) de 18 de septiembre. FJ 3º. No admite un recurso de amparo de una profesora de UCM contra una decisión del Departamento que le negaba la posibilidad de impartir una asignatura de su elección, señala literalmente que “los Departamentos universitarios tienen como una de sus funciones fundamentales garantizar los derechos de los Profesores “en su conjunto” y los de los alumnos, en cuanto destinatarios del servicio público educativo. Ver **Enriqueta EXPÓSITO GÓMEZ**. “[Libertad de cátedra ...](#)” (Op. Cit.), 2013.

estudiantes<sup>79</sup>; ni da derecho a impartir determinada asignatura<sup>80</sup>.

- La coordinación del *Sistema Universitario Nacional*<sup>81</sup> y la existencia de instancias coordinadoras del mismo<sup>82</sup>. La expresión "Sistema Universitario Nacional" aparece en nuestro Tribunal Constitucional<sup>83</sup>, al enjuiciar la obligación impuesta por el Tribunal Supremo a la UAM de incluir en los planes de estudio de Magisterio la asignatura optativa "Doctrina y Moral Católica y su pedagogía". El fundamento era el compromiso asumido en el Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre la Santa Sede y el Estado español.
- El carácter de *servicio público*, que la Universidad realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación, con forma de provisión pública o privada. Un «servicio a la sociedad»

---

<sup>79</sup> [STC 217/1992](#) de 1 de diciembre. «BOE» núm. 307, de 23 de diciembre de 1992. Ponente: D. Carles VIVER I PI-SUNYER.

<sup>80</sup> [STC 179/1996](#), de 12 de noviembre. Ponente: D. Enrique RUIZ VADILLO, confirmando que una catedrática de Edafología se viese forzada a impartir la asignatura de Bioquímica.

<sup>81</sup> Sobre las limitaciones a la autonomía universitaria de este nuevo concepto puede verse el artículo de **Antonio EMBID IRUJO**, "La descentralización de la enseñanza. Marco jurídico y problemas pendientes" en *La descentralización de la enseñanza*. Asociación española para el estudio del Derecho y de la Política de la Educación. Egido Editorial, 1999, págs. 15-53.

<sup>82</sup> La [STC 103/2001](#), de 23 de abril («BOE» núm. 128, de 29 de mayo de 2001, ponente: D. Tomás S. VIVES ANTÓN) denegó a la UPM el amparo frente a los Decretos gubernamentales y los Acuerdos del Consejo de Universidades sobre la estructura de los planes de estudio pues "prevalece la exigencia de homogeneidad en los títulos oficiales, si bien no hasta el punto de desconocer todo margen de autoregulación a cada Universidad" (FJ 10º).

<sup>83</sup> [STC 187/1991](#), de 3 de octubre, «BOE» núm. 265, de 5 de noviembre de 1991. Ponente: D. Fernando GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL. También [STC 155/1997](#), de 19 de septiembre, «BOE» núm. 260, de 30 de octubre de 1997. Ponente: D. Manuel JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA.

susceptible de *prestación concurrente* por universidades públicas o privadas. Se concilia así la prestación con las libertades que la Constitución garantiza<sup>84</sup>.

- Los mandatos constitucionales (o legales) para todas las Administraciones Públicas, como el mérito y la capacidad en el acceso a la función pública o su sistema de incompatibilidades y los principios de legalidad y eficacia previstos en el art.103 de la CE.

La STC 47/2005 de 3 de marzo<sup>85</sup> (segregación de la Facultad de Medicina de la Universidad de Alicante y su adscripción a la Universidad Miguel Hernández de Elche) sintetiza de manera magistral la doctrina acerca del fundamento y alcance del derecho a la autonomía universitaria que “encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional”. Por lo tanto, corresponde al legislador precisar, con amplio margen, el contenido de esa autonomía, de carácter eminentemente instrumental. Algunos aspectos de su desarrollo, que afecten al derecho fundamental, estarán reservados a la ley orgánica, “sin que ello suponga, obviamente, que toda materia relacionada con la Universidad comprenda tal reserva<sup>86</sup>”.

No faltan autores<sup>87</sup> que sugieren la necesidad de reinterpretar la

---

<sup>84</sup> **José María ABAD LICERAS.** “El estatuto jurídico de las universidades privadas en el ordenamiento jurídico español”. *La Ley*, 28 de noviembre de 2000.

<sup>85</sup> [STC 47/2005](#), de 3 de marzo, «BOE» núm. 81, de 5-4-2005. Ponente: D. Javier DELGADO BARRIO.

<sup>86</sup> [Sentencia 206/2011](#), de 19 de diciembre, «BOE» núm. 9, de 11 de enero de 2012, FJ 5 c). Ponente D. Francisco PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL. Normativa del la UPV sobre alumnos presos.

<sup>87</sup> **Ignacio TORRES MURO.** La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales, Col. *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 157.



autonomía, que «ha derivado hacia un corporativismo académico, a menudo de miras sumamente estrechas» o incluso quienes la califican de una especie de *patente de corso*<sup>88</sup> de las universidades. Lo cierto es que a un sector de la actividad política autonómica le cuesta dejar en manos de los académicos relevantes decisiones universitarias, para las que se aportan gran cantidad de recursos. Sin embargo, esa estrategia de financiación de las universidades, en la elocuente opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>89</sup>, debe ser una estrategia de libertad y no de dirigismo, cuyo fundamento “no está en ningún narcisismo de los universitarios o en una soberbia o en una ambición de autosuficiencia, sino solamente en una razón de eficacia real, pura y simple, de obtención del máximo beneficio a los recursos, de efectividad de los altos e imprescindibles fines que en las sociedades de nuestro tiempo han de cumplir las universidades”.

En efecto, muchos estudios internacionales<sup>90</sup> indican que la autonomía universitaria es un determinante de la calidad educativa, más influyente incluso que la financiación pública y se traduce en niveles relativamente altos de graduación y empleo. Entendemos que la capacidad y la autonomía de gestión influye en la productividad de la investigación.

Como consecuencia de toda esta evolución jurisprudencial y el protagonismo emergente de las universidades públicas, se produjo una desvalorización<sup>91</sup> de las competencias autonómicas que afectó a cuestiones nucleares de la autonomía, como los planes de estudio, el profesorado o la estructura departamental.

---

<sup>88</sup> **Roberto Luis BLANCO VALDÉS.** “La universidad española ‘barrendera’ de ilusiones” en *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* (Editores: Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO GAL y Xavier PERICAY), Anagrama, 2013, pág. 69, donde además apunta: “*Es decir, sus equipos de gobierno rectorales o de centros se sirven (de la autonomía universitaria) frecuentemente con el objetivo de hacer mangas y capirotos al servicio de los intereses clientelares de quienes los han colocado en donde están*”.

<sup>89</sup> **GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo.** [La autonomía universitaria](#) en *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988, pág. 21.

<sup>90</sup> **Javier VIDAL, María José VIEIRA ALLER** “[Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad](#)” en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm° 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente), pág. 20.

<sup>91</sup> **Enriqueta EXPÓSITO GÓMEZ.** “Naturaleza, contenido y alcance ...” (Op. Cit.), 2012, pág. 296.

### 3.1.1 Alcance de la autonomía

La autonomía de las universidades aparece concretada en el art. 2.2 de la LOU, que comprende los siguientes aspectos<sup>92</sup>:

a) **Autonomía normativa.** La elaboración de los estatutos corresponde al Claustro Universitario, mientras que su aprobación, previo control de su legalidad, al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (art. 6.2 LOU). También son manifestación de esa misma autonomía las demás normas de funcionamiento interno, si bien como consecuencia del carácter *funcional y limitado*<sup>93</sup> de la autonomía —garantía de la libertad académica, de docencia e investigación— la capacidad normativa no llega a todas las materias y aunque resulte obvio, debemos recalcarlo: con la distribución constitucional de competencias, deben nutrirse del marco normativo de las respectivas CC AA.

b) **Autonomía política.** La Universidad cuenta con un amplio margen de libertad a la hora de ejercer esta potestad de auto-organización, hasta el punto de que se sustrae prácticamente al control jurisdiccional, que podrá adentrarse en aspectos formales o procedimentales, pero no en los criterios de oportunidad o de fondo<sup>94</sup>. También se incluye la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.

c) **Autonomía académica.** En relación con los planes de estudio, con el profesorado y el PAS (selección, formación y promoción, sus RPT's así como la determinación de las condiciones en que ambos han de desarrollar sus actividades) y los estudiantes (admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos, así como la expedición de sus títulos). Para la STC 103/2001<sup>95</sup>, el legislador «ha optado, dentro del ámbito de configuración que concede el art. 27.10 CE, por distinguir entre la autonomía universitaria en la

---

<sup>92</sup> **Miguel J. AGUDO ZAMORA.** “El contenido del derecho a la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Universidades” en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 70/2004, pág. 31.

<sup>93</sup> **Francesc DE CARRERAS SERRA** “Hacia otra universidad” en *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* (Editores: Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO GAL y Xavier PERICAY), Anagrama, 2013, pág. 89.

<sup>94</sup> **José Ramón CHAVES GARCÍA.** *La Universidad Pública al derecho y al revés.* Editorial Evergráficas, 2001, pags. 59 y ss.

<sup>95</sup> [STC 103/2001](#), de 23 de abril, «BOE» núm. 128, de 29 de mayo de 2001. FJ 4º. Ponente: D. Tomás S. VIVES ANTÓN. Atribuciones del Consejo de Universidades en la modificación parcial de las directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos de carácter oficial de la UPM.

elaboración y aprobación de planes de títulos oficiales válidos en toda España (donde la autonomía se enmarca en las «directrices generales» dictadas por el Gobierno y se establece un trámite de homologación) y de títulos o diplomas de cada Universidad, donde la Ley no impone el sometimiento a directrices ni a controles».

d) **Autonomía financiera.** En relación con la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes, que será objeto de un análisis detallado en el capítulo correspondiente.

Todas estas dimensiones de la autonomía universitaria buscan, en definitiva, garantizar que, al generar y transmitir conocimiento, su actuación no responde a intereses grupales de ningún tipo. Para ello, todo el mecanismo de toma de decisiones, esto es, el sistema de gobierno en su conjunto, será el garante de la prestación del servicio público de educación superior e investigación con la máxima eficiencia, al tiempo que libre de la influencia de intereses políticos económicos o religiosos<sup>96</sup>.

### 3.2 Competencias del Estado

Al Estado le corresponderá, como competencia exclusiva, regular los aspectos básicos de la institución:

- La programación general de la enseñanza (art. 27.5 CE)
- Las bases del régimen jurídico de las universidades, de sus funcionarios (docentes y no docentes) y del procedimiento administrativo. Incluye la organización mínima uniforme y el régimen básico del profesorado (art. 149.1.18 CE).
- La regulación de las condiciones de obtención, expedición<sup>97</sup> y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30 CE). Se

---

<sup>96</sup> **Francesc Xavier GRAU VIDAL.** *Autonomía universitaria y sistema de gobernanza*. Universitat Rovira i Virgili, 2013. El autor propone un conjunto concreto de elementos de gobernanza que abarcan todas las dimensiones de la autonomía universitaria y analiza las cuatro características de la autonomía universitaria (financiera, organizacional, académica y de personal) identificando 16 elementos de gobernanza prioritarios, que deben servir de reflexión a todos los poderes públicos.

<sup>97</sup> Expedición se refiere al hecho material determinado por formatos, contenidos y en general, su procedimiento. **Álvaro SÁNCHEZ NAVARRO.** “El desarrollo de la competencia sobre enseñanza universitaria en Cataluña” en *Administración de Andalucía*” núm. 38/2000, pág. 266.

concreta en el establecimiento por el Gobierno de los títulos universitarios con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, incluyendo las directrices generales de sus planes de estudios y la homologación de los títulos concretos que cada Universidad puede expedir con tal carácter, así como la homologación de los títulos extranjeros y la declaración de su equivalencia con los nacionales (arts. 33 a 38 LOU).

- La “Alta Inspección” de la Enseñanza. Como nos recuerda EMBID IRUJO<sup>98</sup>, todos los Estatutos de las CC AA, cuando prevén las competencias educativas, reservan al Estado esta importante responsabilidad, vinculada a la efectividad de los derechos fundamentales o a la legislación básica. Por tanto, posibilita la comprobación del cumplimiento normativo en relación con la ordenación general del sistema educativo, la adecuación de los planes de estudio a las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado, la elaboración de estadísticas, verificación del otorgamiento de becas y subvenciones según la propia normativa estatal.

- La Constitución otorga competencia exclusiva (art. 149.1.15º) sobre el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica<sup>99</sup> (sin perjuicio de que las CC AA las puedan asumir ex art. 148.1.17º) que, en la actualidad se desarrolla a través de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación<sup>100</sup> en virtud de la cual, las decisiones sobre asignación de recursos públicos en el sistema español de Ciencia y Tecnología e Innovación han de realizarse «sobre la base de una evaluación científica y/o técnica» (art. 5.1) creando la «Gobernanza» de ese sistema mediante órganos con funciones complementarias, como un Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación (órgano

---

<sup>98</sup> **Antonio EMBID IRUJO**. “La descentralización de la enseñanza ...” (Op. Cit.), 1999, pág. 45.

<sup>99</sup> Como recuerda **José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO**. “[Libertad de investigación científica y sexenios](#)” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44 (monográfico: “¿Cambio de modelo en la Universidad?”), 2012, pág. 233: “para desarrollar sus competencias en este ámbito, el propio Estado necesita de la colaboración de la ciencia, porque depende de la información que le llega del sistema científico, en virtud de la relativa impenetrabilidad de ese sistema. Solo la ciencia puede decirle al Estado, por ejemplo, dónde hay campos previsible de desarrollo científico; si un concreto proyecto de investigación para el que se ha pedido financiación estatal es viable o no; o si las aportaciones que presenta un investigador a la evaluación estatal merecen la concesión del sexenio o no”.

<sup>100</sup> [Ley 14/2011](#), de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. BOE» núm. 131, de 02/06/2011.

integrado por cargos políticos del Estado y de las comunidades autónomas; art. 8) y un Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación (órgano mayoritariamente compuesto por representantes de la comunidad científica; art. 9); la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología es aprobada por el Gobierno (art. 6.2), como lo es el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica (art. 42.2).

La LOU, como antes la LRU, reserva al Estado diferentes competencias, de las que destacamos las siguientes:

- *Profesorado funcionario*: Régimen jurídico (art. 56 LOU) y retributivo (art. 69.1 LOU), con estructura uniforme, según el cual “el Gobierno establecerá los intervalos de niveles o categorías dentro de cada nivel correspondiente a cada cuerpo docente, los requisitos de promoción de uno a otro, así como sus consecuencias retributivas”.
- El Sistema de Acreditación Nacional.
- Determinación de los títulos con validez oficial (catálogo que ya no es un “*numerus clausus*”) así como las directrices generales de sus planes de estudio, la expedición de los mismos, los criterios generales de convalidación de estudios (nacionales o extranjeros) y la aprobación de los criterios para la obtención del doctorado.

Por su parte, en el entorno de las exigencias del Espacio Europeo de Educación Superior, la Ley 4/2007 de reforma de la LOU, vino a estructurar las enseñanzas universitarias oficiales en tres ciclos: grado, máster y doctorado, concretado en el [RD 1393/2007](#) por el que se estableció la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales con sucesivas modificaciones entre las que se encuentra la reciente aprobación del polémico [Real Decreto 43/2015](#), de 2 de febrero (conocido por “3+2”).

En materia de planes de estudio, su acreditación se realiza de forma compartida entre la ANECA y los órganos de evaluación<sup>101</sup> de las distintas CC AA homologados en el registro europeo EQAR (*European Quality Assurance*

<sup>101</sup> Así, junto a la ANECA (Nacional) los distintos órganos de evaluación externa de la calidad universitaria son los siguientes: AQU (Cataluña), ACSUG (Galicia), AGAE (Andalucía), UNIBASQ (País Vasco), ACSUCYL (Castilla y León), ACAP (Madrid), AVAP (Comunidad Valenciana), AQUIB (Islas Baleares), ACECAU (Islas Canarias) y ACPUA (Aragón).

*Register for Higher Education*), de manera que una vez verificados por el Consejo de Universidades y autorizada su implantación por la respectiva Comunidad, se eleva para su aprobación al Consejo de Ministros y se inscribe en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT).

Desde la perspectiva económica parece oportuno mencionar aquí la previsión del artículo 15 de la Ley de Financiación de las CC AA<sup>102</sup> al disponer que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos *fundamentales* de su competencia. Y añade la consideración de servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales, este último desde 2009. También se incorpora en esa ley el principio de “lealtad institucional” (como en el art. 4.1 de la LRJPAC y en el art. 9 de la LEPySF) por la adopción de medidas que eventualmente puedan recaer sobre las CC AA obligaciones de gasto no previstas y cuyo impacto será objeto de valoración anual por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

### **3.3 Competencias de las CC AA**

La distribución competencial en materia de Educación Superior descansa sobre el trípode: Estado-CC AA-Universidad. Pero el establecimiento de las bases de este complicado engranaje debe hacerse de una forma flexible, como afirma la STC 131/1996<sup>103</sup>: “como para permitir que las CC AA con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas, en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que debe preservarse el ámbito de autonomía de las universidades”.

En coherencia con la descentralización territorial iniciada en el Título VIII de la Constitución, la LRU primero y la LOU vigente en la actualidad, atribuyen la parte más trascendente de las competencias en educación superior a las CC AA. Una serie de estas, denominadas de autonomía inicial rápida (amplia),

---

<sup>102</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC AA (LOFCA), «BOE» núm. 236, de 01/10/1980; desde entonces objeto de numerosas modificaciones.

<sup>103</sup> [STC 131/1996](#), de 11 de julio. «BOE» núm. 194, de 12 de agosto de 1996. Ponente: D. Carles VIVER PI-SUNYER. Conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña ante el derogado Real Decreto 557/1991, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, en cuanto califican como normas básicas determinados preceptos.

fueron las primeras en obtener la competencia<sup>104</sup>. Tras el *pacto autonómico* (28 de febrero de 1992) se reformaron los estatutos de las CC AA de autonomía inicial lenta o reducida (BOE de 25-3-94) y se transfirió la competencia a las restantes<sup>105</sup>. Así pues, hoy se ha producido una equiparación entre todas las CC AA en materia de enseñanza superior. En las primeras se utilizaba la expresión poco afortunada de “competencia plena”, que ha sido sustituido por la más apropiada de *desarrollo legislativo y de ejecución*<sup>106</sup>.

Ya hemos avanzado antes como el conjunto de competencias que la LOU ha atribuido a las CC AA, han experimentado un incremento en relación a la anterior regulación de la LRU, sin que el Consejo de Estado formulase reparo alguno sobre el respeto a las competencias autonómicas<sup>107</sup>. No obstante, han sido los informes de los Consejos Consultivos de las CC AA quienes expresaron su desacuerdo por la invasión del posible desarrollo de la legislación básica, competencia ésta que corresponde a las CC AA y no al Estado<sup>108</sup>.

Por el contrario, un ejemplo de la desvalorización<sup>109</sup> de las competencias autonómicas por la vía jurisprudencial se encuentra en la STC 120/2011<sup>110</sup> que consideró una extralimitación competencial del legislador autonómico, que “todas” las fundaciones de las universidades públicas de la Comunidad

---

<sup>104</sup> Cataluña: R.D. 305/1985, de 6 de febrero, R.D. 1.074/1989, de 1 de septiembre, R.D. 1.075/1989, de 1 de septiembre. País Vasco: R.D. 1.014/1985, de 25 de mayo. Galicia: R.D. 1.754/1987, de 18 de diciembre, R.D. 1.457/1989, de 1 de diciembre, R.D. 1.460/1989, de 1 de diciembre. Andalucía: R.D. 1.734/1986, de 13 de junio R.D. 559/1990, de 27 de abril, R.D. 560/1990, de 27 de abril. Valencia: R.D. 2.633/1985, de 20 de noviembre. Canarias: R.D. 2.802/1986, de 12 de diciembre, R.D. 1.308/1990, de 26 de octubre, R.D. 1.309/1990, de 26 de octubre.

<sup>105</sup> Extremadura: R.D. 634/1995, de 21 de abril; Asturias: R.D. 848/1995, de 30 de mayo; Murcia: R.D. 948/1995, de 9 de junio; Castilla y León: R.D. 907/1995, de 2 de junio; Madrid: R.D. 942/1995, de 9 de junio; La Rioja: R.D. 95/1996, de 26 de enero; Aragón: R.D. 96/1996, de 26 de enero; Castilla-La Mancha: R.D. 324/1996, de 23 de febrero; Cantabria: R.D. 1382/1996, de 7 de julio y las Islas Baleares R.D. 2243/1996, de 18 de octubre.

<sup>106</sup> **Antonio EMBID IRUJO**. "La transferencia de competencias a las CC AA en materia de enseñanza" en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* núm. 21 (1994), pág. 33. Cfr. **Álvaro SÁNCHEZ NAVARRO**. "El desarrollo de la competencia sobre enseñanza universitaria en Cataluña" (Op. Cit), pág. 275.

<sup>107</sup> Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el 19 de julio de 2001, sobre el anteproyecto de ley orgánica de universidades.

<sup>108</sup> **Fernando GURREA CASAMAYOR**. "El papel de las CC AA..." (Op. Cit), 2002, pág. 308.

<sup>109</sup> **Enriqueta EXPÓSITO GÓMEZ**. "Naturaleza ..." (Op. Cit.), 2012, pág. 296.

<sup>110</sup> [STC 120/2011](#), de 6 de julio, «BOE» núm. 184, de 2-8-2011. Ponente D. Javier DELGADO BARRIO.



quedasen sujetas a esa normativa autonómica por la única y exclusiva razón de la ubicación territorial de la persona jurídico-pública creadora, pues no sólo “desconoce que la universidad pública de que se trate puede no ser la única creadora de la fundación”, sino que sus actividades pueden no realizarse “principalmente” dentro del territorio autonómico.

De forma esquemática las competencias autonómicas en materia de educación superior se concretan en los siguientes apartados:

- **Creación de universidades públicas y reconocimiento de las privadas por Ley autonómica.** Inicialmente, el Real Decreto 557/1991 reguló, con carácter básico, los requisitos mínimos para el reconocimiento de universidades privadas: ocho titulaciones, de las que al menos tres serán de segundo ciclo<sup>111</sup>. En la actualidad, el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios es menos concreto y habla de recursos adecuados en “las universidades, públicas y privadas” siendo más laxos en los requisitos, como “disponer de una oferta académica mínima de titulaciones oficiales” o bien calificando como “adecuada” tanto la exigencia de una programación investigadora, como de la cualificación del PDI o de la organización y estructura, todos ellos conceptos jurídicos indeterminados.
- **Regulación de la composición y funciones del Consejo Social.** La LRU primero y la LOU después, configuran este órgano tanto de participación de la sociedad en la Universidad como de supervisión de su actividad económica. El número de sus miembros varía según las CC AA. La LRU fijaba la proporción de sus integrantes: 3/5 “externos” y 2/5 “universitarios”. Como veremos, la LOU suprime tal proporción y establece en seis el número de representantes universitarios. Por el contrario la representación de la sociedad carece de límite.
- **Creación de Agencias autonómicas de evaluación de la calidad y acreditación, mediante Ley.**
- **Aprobación de los estatutos de la Universidad y el nombramiento de**

---

<sup>111</sup> [Real Decreto 557/1991](#), de 12 de abril, hoy sustituido por el [Real Decreto 420/2015](#), de 29 de mayo. La [STC 131/1996](#), de 11 de julio, BOE del 12.8.96 (Ponente D. Carles VIVER PI-SUNYER) declaró constitucional esta exigencia, aunque anuló que una licenciatura fuese de carácter experimental.



**Rector.** Siendo esta una decisión reglada del Consejo de Gobierno autonómico, los estatutos universitarios precisan únicamente la comprobación de su legalidad (dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente), sin que se puedan incorporar criterios técnicos o de oportunidad a la redacción efectuada por el Claustro<sup>112</sup>.

- **Creación, modificación y supresión de centros** (art. 8.2 LOU), la aprobación de la adscripción (o desadscripción) de centros e institutos universitarios establecidos en su ámbito territorial (art. 10.4 LOU) así como la implantación y supresión de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional<sup>113</sup>. También el establecimiento en su territorio de centros extranjeros.
- **Funciones de coordinación.** Por una parte, coordinando las universidades de su competencia (art. 2.5 LOU). Por otra, con la participación en la Conferencia General de Política Universitaria del responsable autonómico de educación superior (art. 29 LOU). También la programación de la oferta de plazas para las enseñanzas de su ámbito territorial (art. 43 LOU).
- **Fijación de los precios académicos.** Siempre dentro de los límites determinados por la Conferencia General de Política Universitaria (art. 81.3.b, LOU). También el establecimiento de la política de becas (art. 45 LOU).
- **Aprobar convenios o contratos-programa** que permitan la programación plurianual en las universidades de su ámbito competencial (art. 81.1 LOU). También la determinación anual de la asignación presupuestaria para la Universidad (art. 81.3. a, LOU).
- **Competencias económicas:** autorizar los costes del personal (art. 81.4 LOU)

---

<sup>112</sup> Así lo confirma abundante jurisprudencia: STS 30-1-1990 (U. de **Santiago**: anulación de la competencia universitaria para la creación de Escuelas de Especialización Profesional); STS 4-5-1990 (U. de **Alicante**: exclusión de la referencia al catalán); STS 6-5-1991 (U. **Autónoma de Madrid**: supresión del vicerrector como miembro nato del Consejo Social, el derecho a la huelga de estudiantes, la elección *no subsidiaria* de profesor titular como Director de Departamento y matización del derecho a enajenar patrimonio); STS 19-4-1994 (U. **Politécnica de Madrid**: supresión de la referencia a la notificación de acuerdos) y STS 28-10-1994 (U. de **Valencia**: sustitución de la mención "cultura nacional" por "cultura de su nacionalidad", de "problemas del país Valenciano" por "problemas valencianos" y supresión de "la valoración positiva del conocimiento de la lengua propia" para todo el personal).

<sup>113</sup> Destaca como nueva y significativa competencia autonómica el conocer de los *planes de estudios para valorarlos económicamente*, y manifestar su conformidad sobre el gasto que suponen, antes de su remisión al Consejo de Coordinación Universitaria (art. 35 LOU).

o las operaciones de crédito (art. 81.3.h, LOU). También establecer el Plan de Contabilidad para las universidades públicas, las normas para la creación de fundaciones u otras personas jurídicas (art. 84 LOU) o de enajenación de patrimonio (art. 80 LOU).

- **Competencias sobre el régimen de personal.** Por un lado, la regulación del personal docente e investigador *contratado* por las universidades y sus retribuciones *generales y adicionales* (art. 48 y 55 LOU), lo que vincula a ayudantes, profesores ayudantes doctores, profesores contratados doctores, profesores asociados, profesores eméritos y visitantes. Por otro, la posibilidad de establecer para el personal docente e investigador funcionario retribuciones *adicionales* ligadas a méritos *individuales* docentes, investigadores y de gestión (art. 69 LOU). Por último, el desarrollo normativo en relación con el Personal de Administración y Servicios (PAS) y la determinación de los límites máximos de su régimen retributivo (art. 73 y 74 LOU).

Como puede concluirse, la regulación del sistema resulta conforme con la evolución y consolidación del Estado de las autonomías. El modelo español de descentralización política, financiera y administrativa ha manifestado, desde su inicio, evidentes carencias<sup>114</sup> en materia de coordinación y cooperación, a pesar de que ambas forman parte del mandato general de colaboración entre Administraciones Públicas.

En definitiva, las CC AA son las responsables del funcionamiento y financiación de su sistema universitario y, como pronostica FERNANDO GURREA<sup>115</sup>, caminamos hacia la existencia de un derecho propio en materia de enseñanza universitaria en cada Comunidad Autónoma.

### 3.4 Competencias de las universidades

Las anteriores competencias autonómicas estarán en permanente

---

<sup>114</sup> **Roberto FERNÁNDEZ LLERA.** “Un enfoque sobre procedimientos internos para delimitar la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea” en *El incumplimiento del derecho comunitario en el estado autonómico* (Coordinadores: Paloma BIGLINO CAMPOS y Luis Esteban DELGADO DEL RINCÓN), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pág. 215.

<sup>115</sup> **Fernando GURREA CASAMAYOR.** “El papel de las CC AA en la nueva ley de universidades...” (Op. Cit), 2002, pág. 312.

tensión con las propias de las universidades, sin que la ley o el reglamento autonómico pueda invadirlas. Las potestades atribuidas a las universidades, en el artículo segundo de la LOU, son las siguientes<sup>116</sup>:

- a. *La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.*
- b. *La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.*
- c. *La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.*
- d. *La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.*
- e. *La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades.*
- f. *La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.*
- g. *La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.*
- h. *La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.*
- i. *El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.*
- j. *El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.*
- k. *Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas.*

---

<sup>116</sup> En casi idéntica redacción que el artículo tercero de la LRU que fue considerado por la STC 26/1987, como adecuado a la Constitución y calificado, en la STC 196/1990, de 6 de junio, *como parámetro de la constitucionalidad* e interpretativo de los demás artículos, dado que la autonomía universitaria es un derecho de configuración legal, y precisa de la obligada intervención del legislador nacional para su definición.

Este artículo es reconocido como orgánico, lo que supone un sustancial blindaje del espacio competencial propio de las universidades. Al principio, un importante sector doctrinal llegó a entender que el resultado de esta concepción de la Universidad era la ausencia de verdaderas competencias autonómicas, las cuales se limitarían a un cometido meramente ejecutivo, a financiar lo que otros determinan, pero sin poder jugar un papel activo en la política universitaria<sup>117</sup>. Sin embargo, el transcurso del tiempo, antes que la propia LOU, han propiciado por las CC AA un ejercicio competencial cada vez más preciso, riguroso y austero. Así, la propia evolución de la jurisprudencia constitucional en casi todos los contenidos que se había reconocido como propios y esenciales de la autonomía universitaria, ha ido encontrando resquicios que habilitaban al Estado o la Comunidad Autónoma a intervenir, con la consiguiente disminución del campo de actuación de las propias universidades<sup>118</sup>.

### 3.5 Propuestas de reforma universitaria

Desde la década pasada venimos conociendo periódicamente estudios de reflexión y debate sobre el modelo de universidad y su necesaria reforma. El primero fue el conocido informe *Universidad 2000* que realizó un documentado análisis y diagnóstico de la situación de la Universidad española y de sus necesidades. El documento fue encargado en diciembre de 1998 por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) a José María BRICALL, ex presidente de la Conferencia de Rectores Europeos, ex rector de la Universidad de Barcelona y experto en sistemas educativos, reconocido internacionalmente. A la vez se constituyó un patronato, formado por representantes de la vida pública española, con el fin de dar un aval social al proyecto. El patronato aprobó el documento que fue presentado oficialmente el 15 de marzo de 2000 tras meses de consultas con numerosos representantes

---

<sup>117</sup> El catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, **Iñaki LASAGABASTER**, expresa de esta forma su escepticismo respecto a la distribución de competencias "La competencia fundamental es la determinación, por parte de los parlamentos autonómicos, del presupuesto a asignar a la Universidad. Esta es la verdadera competencia autonómica: *la de pagar*. Para el resto, las CC AA son meros sujetos pasivos. Denominar la competencia autonómica en materia universitaria como plena (Cataluña, Galicia) o de la enseñanza en toda su extensión (País Vasco) no deja de ser un sarcasmo". "Ensenyament i estat de les autonomies". Revista *Autonomies*. núm. 17/1993, pág. 38.

<sup>118</sup> **Enriqueta EXPÓSITO GÓMEZ**. "Naturaleza ..." (Op. Cit.), 2012, pág. 313.

políticos y sociales<sup>119</sup>.

El informe llamaba la atención sobre los cambios sociales sucedidos en las últimas décadas, como el aumento del número de estudiantes, el cambio de su perfil, la aparición de nuevas tecnologías, la demanda de formación continua y el creciente papel de la innovación en el sector productivo. Se creía necesario revisar la situación de la Universidad, como hicieron el informe elaborado por Ron DEARING en el Reino Unido y el informe realizado por Jacques ATTALI, en Francia. El estudio aborda un juicio del conjunto de temas universitarios españoles, como la rigidez del estatuto del profesorado, la desfiguración del profesor asociado y su precariedad legal.

BRICALL y su equipo analizan la situación de la Universidad española a través de nueve apartados de los que constaba el informe: funciones de la Universidad, docencia, investigación, financiación, profesorado y PAS, evaluación de la calidad, organización y poder, nuevas tecnologías y redes de universidades. El informe critica los aspectos más negativos o problemáticos de cada área, plantea posibles reformas y propone una nueva organización de las universidades en relación a determinados aspectos<sup>120</sup>.

Algunos autores han acusado a la reforma propuesta en el Informe Bricall de ser un duplicado del sistema norteamericano de enseñanza superior<sup>121</sup>. Así, la diversificación y la diferenciación entre “Universidad” y otras instituciones superiores, la propuesta de un primer ciclo de estudios generalista, el aumento de la investigación básica y subvencionada, la oferta de préstamos a los estudiantes, etc. Como decía el propio Bricall<sup>122</sup>: “La Universidad ha perdido el monopolio de la enseñanza superior y, si no se

---

<sup>119</sup> Los autores de la redacción final del [informe](#) fueron: Ezequiel BARÓ, Josep M. BRICALL, Julio FERMOSE, Ramón LAPIEDRA, Francisco MICHAVILA, Esteve OROVAL, Miguel A. QUINTANILLA, Antonio RIVERO, Josep ROIG, Maria J. SAN SEGUNDO, Francesc SOLÁ y Fernando TEJERINA.

<sup>120</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL**. “La crisis del profesorado universitario” en *Actualidad Administrativa* núm. 34, septiembre de 2001, donde concluye: “Con estos problemas estructurales, y otros aún más graves, sigue siendo un centro de excelencia social que soporta las mayores barrabasadas organizativas sin perjudicar en exceso, sino incluso potenciando, el constante crecimiento de la crema de la intelectualidad”.

<sup>121</sup> **Jesús M. DE MIGUEL DÍAZ**. “[Reinventando la Universidad](#)”, en la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 17-18/2000, pág. 121.

<sup>122</sup> **Josep María BRICALL**. *El País*, 3-4-2000. Entrevista titulada “Si los Gobiernos no reforman la Universidad, lo harán los mercados”.

renueva, una parte de la sociedad enviará a sus hijos a otra parte”.

El trabajo prestaba especial atención a la autonomía y al gobierno universitario, recomendando implantar un órgano colegiado superior que incluya personalidades externas y representativas de la Administración o el establecimiento de una Agencia de Acreditación. El análisis le lleva a hacer propuestas que hoy están implantadas, como la ampliación de las figuras docentes contractuales (v.g.: la creación del Ayudante doctor) aunque siempre temporales o el procedimiento bifásico en la selección del profesorado funcionario, con una previa acreditación externa de los candidatos. Además, proponía incrementar la inversión pública y aumentar el número de becas. Las actuaciones más necesarias en el apartado económico exigían aumentar la financiación pública de las universidades, del 76% actual al 80%, (y reducir la privada, del 24% al 20%), elaborar un plan a 10 años para lograr ese incremento del gasto que permita alcanzar el 1,5% del producto interior bruto (PIB) a partir del 1,1% actual.

Para todo ello consideraba imprescindible duplicar el número de becas y su cuantía. Pasar del 17,3% de becarios del año 2000 a un escenario con dos escalones; un 40% en los dos primeros cursos y un 10% de becas más otro 30% financiado a través de préstamos-renta en los últimos cursos. Estos créditos los concedería el Estado, no tendrían intereses y el alumno los empezaría a devolver cuando trabaje y sus ingresos alcancen la renta *per cápita* nacional.

### **3.5.1 Informes de financiación universitaria**

La LOU de 2001 había nacido con el estigma político de carecer e memoria económica que cuantificara el coste de su implantación. Durante el debate parlamentario se incluyó una disposición adicional<sup>123</sup> para elaborar un modelo de costes universitarios de referencia que permitiesen fundamentar los

---

<sup>123</sup> DA 8ª del modelo de financiación de las universidades públicas: “A efectos de lo previsto en el artículo 79, el Consejo de Coordinación Universitaria elaborará un modelo de costes de referencia de las universidades públicas que, atendiendo a las necesidades mínimas de éstas, y con carácter meramente indicativo, contemple criterios y variables que puedan servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación por los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y dentro del objetivo de estabilidad presupuestaria, y a las universidades para el desarrollo de sus políticas de financiación”.

modelos autonómicos de financiación, en relación a la adaptación de España al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Así, surgió el documento Financiación del Sistema Universitario Español<sup>124</sup>, que justificaba la ampliación de recursos para la Universidad que permitiese desplazar la suficiencia financiera de las instituciones de educación superior en España desde valor 1,22 %, en 2004, al 1,50% del PIB, lo que requería una inyección<sup>125</sup> de 2.733 Millones de € en el sistema universitario español. Ello se lograría a través de un esfuerzo “compartido” del sector público y del privado, en un 80% y un 20 por ciento, respectivamente, y proponiendo que las partidas públicas se orientasen, por parte de la Administración General del Estado, a ampliar las becas y ayudas al estudio, un fondo de fomento de la actividad investigadora (que cubra sus costes estructurales) otro para el reconocimiento de resultados de las universidades en investigación y la reordenación del sistema retributivo estatal de la productividad docente y de investigación, mientras que las comunidades autónomas deberían de aportar la financiación destinada a la mejora de la calidad educativa.

Se calculaba la necesidad de una financiación adicional para el EEES, en torno al 0,1 por ciento del PIB de España. No obstante, se reconocía que no todos los sistemas regionales ni las universidades tenían la flexibilidad estructural ni de regulación que exigiría la completa adaptación a un cambio con las siguientes exigencias que se preveían aumentarían el gasto:

- Atención personalizada al alumno, reduciendo el tamaño medio del grupo (más profesores, estructuras y equipamiento).
- Aumento de medios (laboratorios, bibliotecas, oferta de idiomas, más personal de apoyo al aprendizaje, más gasto en equipamiento docente) y su mayor disponibilidad para el estudiante.

---

<sup>124</sup> COMISIÓN DE FINANCIACIÓN. [Financiación del Sistema Universitario Español](#). Consejo de Coordinación Universitaria, 2007. La Comisión (de la que formé parte, propuesto por la CRUE) estuvo constituida por 14 miembros: 4 propuestos por los Rectores, 2 por Congreso y Senado, 4 por las CC AA y 3 por el MEC, entre expertos en temas de financiación de las universidades públicas. La coordinación se encomendó a la Secretaria General del Consejo de Coordinación Universitaria que hizo su entrega al Secretario de Estado el 20 de abril de 2007. Ver **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS**. “[Financiación del Sistema Universitario Español](#)” en *Revista de Estudios Regionales* núm 79/2007, págs. 241-287.

<sup>125</sup> COMISIÓN DE FINANCIACIÓN. [Financiación del Sistema...](#) (Op. Cit.), 2007, pág. 55.

- Aumento de la duración de los grados respecto a los actuales estudios de primer ciclo y la disminución del abandono de los estudios que ocasiona que se deban impartir más créditos.

Concluida la anterior comisión, le sucedió otra con el encargo del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria que partiendo del anterior documento —y dentro de la Estrategia Universidad 2015 del MEC— realizase un diagnóstico preciso respecto a la posición de nuestro sistema universitario en el contexto internacional, ya identificadas sus características institucionales, organizativas y económicas.

El documento final *Políticas de Financiación Universitaria*<sup>126</sup>, de 2010, fue enriquecido con las aportaciones obtenidas de las 17 CC AA, de las comisiones sectoriales de la CRUE, de la Conferencia de Consejos Sociales de Universidades Públicas y de 20 universidades. Su contenido debe ser considerado como una hoja de ruta de las mejoras necesarias tanto de la financiación de las universidades españolas, como de la modernización y mejora del modelo de financiación y de rendición de cuentas de todo el sistema universitario español, en el marco de distribución competencial existente en materia universitaria entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.

El propio documento planteaba un marco financiero para el periodo 2010-2013 ajustado al Plan de Estabilidad de la Economía Española del conjunto de las Administraciones Públicas y entendía que hasta el periodo 2015-2020 no se podía aspirar a la consolidación de un modelo globalmente más sostenible “con el compromiso de mejoras internas en eficacia y eficiencia de la gestión”. Hablando claro: hasta mediados de la década no se podrían implantar las medidas que supusiesen un alivio financiero para las

---

<sup>126</sup> COMISIÓN MIXTA DE FINANCIACIÓN. *Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)*. Consejo de Universidades—Conferencia General de Política Universitaria, 2010. Fue elaborado entre septiembre de 2008 y enero de 2010. Aprobado en reunión conjunta del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria el 26 de abril de 2010, tras un periodo de consulta de dos meses. La nueva comisión contó nuevamente con participación de rectores de universidades, consejeros de Comunidades Autónomas, miembros de la Secretaría General de Universidades y expertos consensuados por las diferentes partes.



universidades.

Sin embargo, el informe consideraba indispensable mejorar, lo antes posible, la transparencia de la información mediante la elaboración y desarrollo de un sistema integrado de información universitaria que permitiese conocer los indicadores de calidad docente, de investigación, de transferencia y de rendición de cuentas, así como la implantación de un modelo de contabilidad analítica de las universidades públicas para conocer el coste real de sus actividades, de acuerdo con las misiones que tienen encomendadas.

Junto al documento se aprobó una declaración sobre la mejora y modernización de las universidades españolas cuya importancia se reconoce para el crecimiento económico sostenible basado en el conocimiento y donde también se requiere a nuestras universidades un sistema de evaluación y seguimiento mediante indicadores que permitan medir el progreso anual de los objetivos. Asimismo, el Estado, las CC AA y las universidades deberían determinar un Plan de Acción<sup>127</sup> recogiendo un número de medidas para cada uno de los ejes que vertebra el documento de financiación, comprometiendo un pacto en seis ámbitos:

- Becas y Ayudas al Estudio Universitario y Precios Públicos de Matrícula. Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico.
- Equidad financiera institucional de las Comunidades Autónomas.
- Adaptación de las infraestructuras universitarias al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y al Espacio Europeo de Investigación (EEI). Campus de Excelencia Internacional (CEI).
- Recursos Humanos. Nuevo estatuto del PDI. Adaptación de los Recursos Humanos al EEES. Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Carrera docente e investigadora. Atracción de Talento.
- Investigación, desarrollo tecnológico y actividades de potenciación de la Innovación. Incentivos a la mejora de la actividad científica,

---

<sup>127</sup> COMISIÓN MIXTA DE FINANCIACIÓN. [Documento de mejora ...](#) (Op. Cit.), 2010, pág. 99.

tecnológica e innovadora.

- Eficiencia y eficacia de la gestión de las universidades españolas.  
Rendición de cuentas e información pública.

El empeoramiento de la situación financiera y los cambios políticos que se produjeron en 2011 dejaron en papel mojado todo lo escrito. Afectó también a los documentos de estudio y propuesta sobre gobernanza que la Secretaría General de Universidades había impulsado a través de una Comisión Mixta de Gobernanza Universitaria, creada en mayo de 2011 y compuesta por representantes del Consejo de Universidades, de la Conferencia General de Política Universitaria, del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado y de la Secretaría General de Universidades. Esta comisión había alumbrado el interesante “Documento de reflexión para la gobernanza y los órganos de gobierno de las universidades” proponiendo<sup>128</sup> diversas modificaciones y la adaptación de las estructuras organizativas internas a los actuales retos para mejorar la eficacia universitaria y aumentar la agilidad en la toma de decisiones<sup>129</sup>. También cayó en el olvido el *Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya*, texto elaborado y aprobado por los rectores de las siete universidades públicas catalanas y de la UOC en el año 2008, así como el documento “La gobernanza de la Universidad y sus entidades de investigación e innovación”, elaborado por la CRUE y la Fundación CYD durante el año 2010 en calidad de borrador<sup>130</sup>. Una época bastante participativa en los documentos

---

<sup>128</sup> COMISION MIXTA DE GOBERNANZA UNIVERSITARIA. [Documento de reflexión para la gobernanza y los órganos de gobierno de las universidades](#). MEC, 24 de octubre de 2011. Se inclina por un solo órgano ejecutivo entre 15 y 25 miembros, con “incorporación de personalidades externas a la institución que realicen el contrapunto social y de control puede realizarse dentro del mismo órgano procurando una mayor dedicación a la institución de los miembros externos e internos”, pág. 91. La propuesta implica “reconsiderar el papel de los Consejos Sociales que se incorporan como Consejo de Gobierno” (Pág. 93) pero manteniendo al Rector elegido por un Senado Académico.

<sup>129</sup> Una descripción y análisis exhaustivo del documento puede encontrarse en **Joan M<sup>a</sup> MALAPEIRA GAS y M<sup>a</sup> Cristina SANZ LÓPEZ**. “Diagnóstico, Informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria)” en *La reforma del régimen jurídico universitario*. (Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO, Directores). Aranzadi, 2015, págs. 97-173.

<sup>130</sup> **Rafael MARTÍNEZ MARTÍNEZ**. “Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44 (Ejemplar dedicado a: ¿Cambio de modelo en la Universidad?), 2012, págs. 110-154. El autor realiza un análisis y comparación de todos los documentos, de lectura obligada para los estudiosos del sistema de Gobierno universitario.

sobre el gobierno universitario<sup>131</sup>.

Parecía innegable la necesidad de reestructurar nuestros centros de educación superior para hacer frente a los nuevos retos del siglo XXI, con el nuevo escenario del EEES, con la creciente importancia del conocimiento en el desarrollo económico, así como los cambios demográficos y sociales que nos esperan. En opinión de Daniel PEÑA<sup>132</sup>, los males de nuestras universidades públicas se pueden resumir en los siguientes cuatro *Jinetes del Apocalipsis*, que se entrecruzan y realimentan: la mala financiación, el deficiente sistema de gobierno, la endogamia y el localismo.

A pesar de haber sido muy criticadas desde la Universidad, Javier VIDAL<sup>133</sup> entiende que las reformas legislativas no han producido cambios de fondo desde hace 30 años, pues la Universidad española parece vivir sin mayores problemas en un mar de contradicciones: autonomía frente a regulación, homogeneidad frente a diversidad o *lo oficial* frente a *lo propio*<sup>134</sup>. El autor se pregunta porqué la comunidad universitaria estableció la necesidad de reformar de forma inmediata la LOU'2001 y cuando llegó el momento (2007) “se pidió que se hiciesen el menor número de cambios posibles” apuntando un cierto escepticismo hacia futuros cambios<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> En el mismo sentido, el Informe de la **COMISIÓN DE EXPERTOS INTERNACIONALES DE LA EU2015**. *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*. MECD (21-9-2011) realizado para informar sobre el desarrollo y grado de realización de la *Estrategia Universidad 2015*. Su Capítulo 4 (el *Refuerzo y racionalización de la gobernanza: comunicación y dinamización*) incluye como recomendación la “creación de un único órgano de gobierno universitario”.

<sup>132</sup> **Daniel PEÑA SÁNCHEZ DE RIVERA**. “Propuestas para la reforma de la universidad española: conclusiones” en *Innovación en la universidad: prácticas, políticas y retóricas*. Grao, 2012, pág. 166. Una versión digital puede obtenerse en [Propuestas para la reforma de la Universidad española](#). Fundación Alternativas, 2010, pág. 140. Participan: Juan José DOLADO LOBREGAD, Lluís FERRER CAUBET, Esther GIMÉNEZ-SALINAS I COLOMER, Josefina GÓMEZ MENDOZA, Joan GUINOVART, Daniel PEÑA SÁNCHEZ DE RIVERA, Juan Manuel ROJO ALAMINOS, Jesús María SANZ SERNA.

<sup>133</sup> **Javier VIDAL y María José VIEIRA ALLER** “[Gobierno, autonomía ...](#)” (Op. Cit), 2014, pág. 25, donde concluye: “Si la estabilidad legislativa es un valor positivo para los sistemas educativos, en este punto, España es un ejemplo de constancia”.

<sup>134</sup> **Javier VIDAL**. *La universidad informal*. Studia XXI/Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013.

<sup>135</sup> **Javier VIDAL y María José VIEIRA ALLER**. “[Gobierno, autonomía ...](#)” (Op. Cit.), 2014, pág. 25, reclaman abordar nuevas estrategias: “Sin juzgar cuál es la posición más razonable (reforma o estabilidad), debe reconocerse que esta vía de análisis y práctica está seriamente dañada o agotada. Podemos seguir escribiendo durante otros 30 años las mismas recomendaciones, basadas en análisis parecidos, mientras disponemos de suficientes evidencias de las dificultades para su implementación”.

### 3.5.2 Informes sobre el gobierno universitario

Tras un lustro de informes de financiación, donde los problemas de la educación superior parecían resolverse sólo incorporando mayor financiación pública y privada al sistema universitario español, en 2012 se procedió a un táctico cambio de enfoque, al margen de los rectores o de las CC AA. El Gobierno de la Nación centró su apoyo en una comisión de relevantes universitarios para que realizaran propuestas de reorganización a coste cero que, de paso, permitió ganar tiempo y oportunidad para la reforma institucional. El Gobierno de la Generalitat catalana hizo otro tanto<sup>136</sup> promoviendo una reflexión abierta e innovadora sobre el “modelo de gobernanza universitaria” —entendida en su acepción más amplia— para llevar a cabo las reformas estructurales que se considerasen necesarias para reforzar la autonomía institucional, promover la diversificación, la apertura social e internacionalización, la meritocracia así como para reforzar la cooperación interuniversitaria.

Partiendo de que las tendencias dominantes en todo el mundo coinciden en reforzar el papel de los rectores y de su equipo directivo en un contexto universitario de mayor autonomía y responsabilidad, el informe catalán diagnostica que la estructura de órganos del gobierno universitario es extraordinariamente compleja y dificulta el alineamiento institucional, la toma de decisiones, la identificación de responsabilidades sobre quién las toma y la rapidez de respuesta<sup>137</sup>: “A menudo contribuye a la dilución y fragmentación de responsabilidades (...) y la compleja estructura interna dificulta el ejercicio de la función directiva en la universidad”. También proponía crear un único órgano de gobierno con participación de miembros internos y externos: el Patronato universitario<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE CATALUÑA. [La mejora de la gobernanza universitaria en Cataluña. Retos, propuestas y estrategias](#). Generalitat de Catalunya, 2012. “A nuestro juicio, no debe llevarse a cabo una reforma en profundidad, sino solicitar únicamente que se incorpore una vía diferente para las universidades que quieran explorarla”, pág. 40.

<sup>137</sup> COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE CATALUÑA. [La mejora de la gobernanza...](#) (Op. Cit.), 2012, pág. 17.

<sup>138</sup> COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE CATALUÑA. [La mejora de la gobernanza...](#) (Op. Cit.), 2012, pág. 19. El Patronato universitario de 15 miembros con las funciones básicas de fijar la estrategia de la universidad, las normas de funcionamiento, la evaluación interna y rendir cuentas externamente, nombrar al rector, aprobar el presupuesto y la

Durante la primavera del año 2012, el Consejo de Ministros nombró una comisión de expertos que un año después alumbraría un documento de diagnóstico y propuesta<sup>139</sup> para la reforma de muchos aspectos de la educación superior en España. Valorado por la Conferencia General de Política Universitaria del 12-3-2013, constaba de 84 páginas con un preámbulo, cinco capítulos (selección del PDI, evaluación de la calidad: excelencia y competitividad, gobierno de las universidades, financiación-estudios y títulos) y dos anexos (acreditaciones públicas vs. acreditaciones ANECA y sobre otras evaluaciones de la calidad de las universidades).

Entre sus recomendaciones, consideramos relevante la propuesta de fusión —una vez más— del Consejo de Gobierno y del Consejo Social en un único órgano (Consejo de la Universidad) elegido un 50% por el Claustro, un 25% por la Comunidad Autónoma y el 25% restante por los anteriores dos grupos, entre personalidades internas y externas a la Universidad, nacionales o extranjeras<sup>140</sup>. Entre sus competencias ejecutivas estaría el nombramiento del rector, por un período de cinco años renovables (frente a los cuatro actuales) y abierto a académicos de otra universidad (ahora no) tanto españoles como extranjeros que deberán demostrar su excelencia (en España, con tres sexenios) en un proceso de selección de personal de estilo anglosajón (anuncio internacional). El Rector ampliaría enormemente sus poderes pues no solo nombraría a su equipo de gobierno (como hasta ahora) sino también a los decanos tras oír a los directores de los departamentos respectivos. Una figura con muy escasos contrapoderes y controles efectivos. Esta propuesta concreta

---

liquidación. Un tercio de los patrones serán escogidos por el Senado universitario, otro tercio por la Generalitat de Cataluña, y el tercer tercio, cooptado por los otros dos tercios.

<sup>139</sup> **COMISIÓN DE EXPERTOS DEL MECD.** *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español.* [Informe](#) entregado al Sr. Ministro de Educación, Cultura y Deporte, D. José Ignacio WERT ORTEGA, el 12-2-2013. Presidenta: María Teresa MIRAS-PORTUGAL, Vocales: Óscar ALZAGA VILLAMIL, José Adolfo DE AZCÁRRAGA FELIÚ, José CAMPMANY FRANCOY, Luis GARICANO GABILONDO, Félix M. GOÑI URCELAY, Rafael PUYOL ANTOLÍN, Matías RODRÍGUEZ INCIARTE y Mariola URREA CORRES.

<sup>140</sup> **Francisco LONGO.** “[Necesitamos universidades más autónomas, abiertas y responsables](#)”. *Eldiario.es* (07-01-2013) definía entre los retos de este área “*que las universidades públicas cuenten con un único órgano de gobierno -preferiblemente no demasiado amplio para poder ser operativo- formado por personas competentes y comprometidas, procedentes tanto del ámbito académico como de otros sectores sociales, nombradas por sus méritos y características personales y no por criterios de representación de terceros, y en cuya composición los gobiernos, en tanto que emanación legítima de la sociedad, tengan -de forma compartida con el profesorado- un poder de decisión relevante*”.

dio lugar a una *adenda* de los dos juristas<sup>141</sup> de la comisión por sus dudas sobre la constitucionalidad, que no fueron respaldadas por la Abogacía del Estado<sup>142</sup>.

Respecto al diagnóstico, es bastante severo —no podía ser de otra manera— pues su primera condición para mejorar la calidad del Sistema Universitario Español es:

*“Reconocer que es muy insuficiente: la falta de universidades españolas de excelencia es incontrovertible... España no ha tenido un solo premio Nobel científico desde hace más de un siglo... el SUE tuvo tan solo 401 patentes en 2010... no debe sorprender que el [ranking] de Shanghái 2012 siga sin incluir ninguna universidad española entre las 200 primeras del mundo”... Por lo que se refiere a la calidad de la formación... de los 27 países de la UE27, España es el país de Europa con menor tasa de empleo adecuada al nivel de estudios para titulados con educación terciaria, el 53%”.*

Para terminar recuerda: *“La Universidad debe estar al servicio de la sociedad, no de si misma.”* No faltaron críticas<sup>143</sup> de los sectores más gerenciales, que acusaron el diagnóstico de sacralizar la investigación<sup>144</sup> incluso en la financiación que *“no debe estar fundamentalmente vinculada a consideraciones docentes, como hasta ahora, sino que la investigación deberá formar parte destacada de los criterios que la determinen”.*

Buscando una mayor agilización y flexibilidad en el reclutamiento del

---

<sup>141</sup> El texto incluye el [voto particular](#) de los juristas Óscar ALZAGA y Mariola URREA frente a la citada propuesta de Consejo de la Universidad, a cuya composición y competencias presentaban grandes reservas, pues la designación (y cese) del Rector les plantea serias dudas ya que *“no es garantía suficiente para no poner en cuestión los términos constitucionales en los que está definida la autonomía de las universidades”.*

<sup>142</sup> El [informe](#) de la Abogacía del Estado de 5 de junio de 2013 entendió que esa determinada composición del órgano colegiado de gobierno universitario, *“siempre que dicha representación no pueda llegar a formar una mayoría de control en el seno del órgano, puede entenderse que no desbordaría estrictamente los contornos del núcleo o contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria”.*

<sup>143</sup> Para rebatir las críticas es imprescindible leer a **José Adolfo DE AZCÁRRAGA**. “La reforma universitaria: una defensa del informe (12-II-2013) de la Comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario* (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, págs. 41-96.

<sup>144</sup> **Xavier PUENTE** y **Tomás GÓMEZ**. [“El informe de los ‘sabios’: propuestas sobre el Sistema Universitario”](#) en *Más que universidad*, 21-3-2013. Última consulta 7-1-2015. “Aunque no podemos menos que compartir el énfasis en la investigación, el Informe llega a sacralizar al investigador: el buen investigador es, por serlo y de forma automática e indiscutible, un buen docente, está capacitado para desempeñar elevados cargos de gestión, etc. y no precisa acreditar nada excepto sus sexenios. El PDI que no investiga, 3/5 según reconoce el propio Informe, pasa a ser un PDI de segunda”.

profesorado, el informe realiza una apuesta decidida por la *laboralización* del personal docente e investigador de las universidades, ante la falta de predeterminación constitucional de una concreta clase de relación de prestación de servicios, laboral o estatutaria, del docente con la universidad, lo que para Eduardo GONZÁLEZ<sup>145</sup> no ha recibido las críticas que merecía, pues la falta de predeterminación no debe confundirse con indiferencia. Eso obviando que esa laboralización complicaría y dificultaría todavía más la gestión del personal, introduciendo a las CC AA en su diseño, ya suficientemente complejo en la actualidad.

Recapitulando el contenido de los todos documentos presentados, Martí PARELLADA<sup>146</sup>, encuentra coincidencias significativas respecto al órgano máximo de gobierno de la Universidad, tanto en lo que hace referencia a su definición (composición reducida, número elevado de personas de relevancia social) como a sus competencias: designar al rector —no necesariamente profesor de la universidad— así como aprobar las líneas estratégicas de la universidad y su presupuesto. Sin embargo, en la política de profesorado, la coincidencia no es tan evidente.

---

<sup>145</sup> **Juan Eduardo GONZÁLEZ GONZÁLEZ.** *Hacia una nueva reforma de las universidades públicas. El régimen del profesorado y el modelo de gobierno.* [Discurso de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia](#). 2014, pág. 5: “sorprende que el informe de la Abogacía del Estado dedique tantas energías a desmontar un argumento de menor calado y con poca base, como es la incidencia del carácter laboral o funcionarial en la libertad de cátedra, y sin embargo pase de puntillas y despache con un par de frases el verdadero problema de fondo.

<sup>146</sup> **Martí PARELLADA.** “La reforma del modelo universitario español. Algunas reflexiones” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario* (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, pág. 37.



## **4 Autonomía financiera de la Universidad Pública española. Jurisprudencia. Escenarios autonómicos**

La autonomía de las universidades, expuesta en epígrafes precedentes, constituye un derecho Fundamental de configuración legal, ampliamente expuesto por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, que entre sus elementos integrantes comprende la autonomía económica y financiera de las universidades. Así se establece en la Exposición de Motivos de la LOU, al precisar que “la ley reconoce expresamente la autonomía económica y financiera de las Universidades...” que entre otras cuestiones comprende la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes (artículo 2.1 ).

Salvo la Administración del Estado, que cuenta con un potente sistema tributario *propio*, el resto de las Administraciones tienen una elevada dependencia de aquella. En estos casos la capacidad de decisión en materia presupuestaria se relativiza por el fuerte predominio de las fuentes de financiación exógenas y hablar de autonomía financiera puede parecer sólo un ideal, ya que desde la óptica de los ingresos estaría siempre menguada. Así lo entendió el *Grupo de Estudio*<sup>147</sup> designado hace ya dos décadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) que pidió reforzar los ingresos autonómicos propios, aquellos que dependen de sus decisiones, a costa de las transferencias, intentando, en definitiva, llevar adelante un proceso paralelo al que, en su día, se produjo con los traspasos de servicios, ahora referido a los ingresos.

Es evidente que la autonomía financiera de las universidades Públicas está muy lejos de la correspondiente a las CC AA, que, hoy por hoy, nos parece bastante menguada. Sin embargo, la abundante jurisprudencia constitucional en relación con ellas, nos permite perfilar el concepto y encontrar sus notas características. El Tribunal Constitucional<sup>148</sup> ha dicho que las CC AA gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar

---

<sup>147</sup> MONASTERIO ESCUDERO, PÉREZ GARCÍA, SEVILLA SEGURA Y SOLÉ VILANOVA. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. IEF. 1995, pág. 61.

<sup>148</sup> [STC 13/1992](#), de 6 de febrero. Ponente: D. Alvaro RODRÍGUEZ BEREJO.



sus propios objetivos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos.

En definitiva la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Por tanto, para la gestión de estos intereses, el reconocimiento de la autonomía significa autogobierno como capacidad para definir las opciones políticas propias. Desde una perspectiva más concreta, implica la facultad de elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos<sup>149</sup>.

Así, la idea de *autonomía financiera* se va reduciendo esencialmente al concepto de *autonomía en el gasto*, es decir la capacidad de decisión sobre la estructura y el nivel de la prestación de servicios, su volumen y la composición de los flujos financieros constituyendo, según la citada STC 13/1992, "una potestad decisoria fundamental, sin la cual no cabe hablar de autonomía". También contiene la *autonomía presupuestaria* entendida como<sup>150</sup> la capacidad de "disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades, adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera".

Es, por lo tanto, el nivel competencial el que determina, en última instancia, el ámbito de la autonomía financiera<sup>151</sup>. El propio Tribunal Constitucional ha recordado este carácter instrumental al estudiar la legalidad de la Ley Territorial 5/89, de Reorganización Universitaria de Canarias, por el que cambió la adscripción de diversos inmuebles entre las universidades de La Laguna y Las Palmas, rechazando que se produzca una lesión en la autonomía económico-financiera de las universidades implicadas porque:

*"La autonomía de las universidades no atribuye a éstas una especie de 'patrimonio intelectual', resultante del número de centros, profesores y alumnos que, en un momento determinado, puedan*

---

<sup>149</sup> [STC 63/1986](#), de 21 de mayo, siendo ponente nuestra admirada D<sup>a</sup>. Gloria BEGUÉ CANTÓN.

<sup>150</sup> [STC 68/1996](#), de 4 de abril. Ponente: D. Manuel JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA

<sup>151</sup> **Alfonso M. GARCIA-MONCÓ**. *Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas*. Lex Nova. Madrid. 1996, pág. 24.

*formar parte de las mismas, ya que su autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia e investigación, que necesariamente tiene que desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales con que pueda contar cada Universidad, marco éste que, en última instancia, viene determinado por las pertinentes decisiones que, en ejercicio de las competencias en materia de enseñanza universitaria, corresponde adoptar al Estado o, en su caso, a las CC AA” (STC 106/90 de 6 de junio<sup>152</sup>).*

En palabras de EMBID IRUJO<sup>153</sup>, en esta sentencia “se contraponen la potestad de organización de la Comunidad Autónoma canaria y la autonomía universitaria saliendo triunfante de esa contradicción la posición de la Comunidad Autónoma”. A este tipo de reorganización tampoco puede objetarse la libertad de cátedra, pues como ha declarado el Tribunal Supremo<sup>154</sup> “no comporta el derecho a pertenecer a la Universidad que libremente eligió el interesado, por lo que no puede oponerse a la adscripción forzosa a una universidad de nueva creación”.

La LOU enuncia en su art. 79.1 el importante *principio de autonomía y suficiencia financiera*, con un precepto no orgánico en los siguientes términos:

*1. Las universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad.*

Este artículo, procede de la reforma operada en la LOU en 2007, sustituyendo la redacción menos precisa (heredada del art. 52 de la LRU) que obligaba a “disponer de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones”. Con la actual redacción, ya no se deben aportar los recursos “suficientes” sino los “necesarios” y no para “desempeñar las funciones” universitarias (versión de la LOU en 2001) sino para su “funcionamiento básico

---

<sup>152</sup> Fundamentación reiterada en STS de 3 abril 2001 por el que se suspendía el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Universidad de Alicante, de 12 de junio de 1998, para que determinados centros de esa Universidad impartieran en un Colegio de Orihuela sendos grupos de los primeros cursos de Diplomatura de Turismo y de Ciencias Empresariales.

<sup>153</sup> **Antonio EMBID IRUJO**. *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Tecnos, 2000, pág. 140.

<sup>154</sup> [STS 2014/ 1998](#) de 26-3-1998. Ponente: D. Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS. Confirma el Decreto 132/1992, de la Generalidad de Cataluña, por el que se integran y se adscriben a la Universidad de Rovira y Virgili diferentes Centros de la Universidad de Barcelona y de la Universidad Politécnica de Cataluña.

de calidad”. Teniendo en cuenta la procedencia de los ingresos universitarios y las restricciones presupuestarias en que se desenvuelve la universidad española, no exagera CÁMARA VILLAR<sup>155</sup> al afirmar que esta suficiencia financiera es una entelequia desde el punto de vista económico.

Diríamos que la autonomía universitaria, como formulación jurídica, tiene un requisito económico, que es la suficiencia financiera<sup>156</sup>. En definitiva, los fondos públicos deben garantizar la autonomía financiera para mantener un sistema universitario socialmente inclusivo, manteniendo<sup>157</sup> “el espíritu de la libre creación del conocimiento, sin servil entrega a los intereses privados”.

La suficiencia financiera, en sentido jurídico, es procedimental y garantiza cierto margen de libertad en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto así como la administración de sus fondos (art. 2.2, h LOU, orgánico). Estamos en presencia de un verdadero concepto jurídico indeterminado, que pone de manifiesto la función de garantía, así como el carácter instrumental de la autonomía financiera, que no se justifica por sí misma sino en función de la existencia de unas competencias a ejercer, que la delimitan y condicionan por la disponibilidad de recursos<sup>158</sup>.

Los conceptos jurídicos indeterminados, como advirtieron de manera magistral GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ<sup>159</sup>, tienen límites poco precisos y han de ser dotados de contenido en cada caso concreto, mediante la aplicación a sus circunstancias específicas de los factores objetivos y subjetivos. Poseen una zona de certeza pero también una zona de incertidumbre donde toda medida legislativa, para ser legítima, ha de superar el control de ser necesaria, no arbitraria y proporcional<sup>160</sup>. Aquí, a diferencia de las

---

<sup>155</sup> Gregorio CÁMARA VILLAR. “[La autonomía universitaria en España hoy](#)” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, 2012, pág. 92.

<sup>156</sup> Juan Eduardo GONZÁLEZ GONZÁLEZ. [Hacia una nueva reforma...](#) (*Op. Cit.*) 2014, pág. 17.

<sup>157</sup> Ángel M. LÓPEZ LÓPEZ. La autonomía universitaria. [Lección inaugural](#) leída en la Solemne Apertura del Curso Académico 2013-2014. Universidad de Sevilla, 2013.

<sup>158</sup> En este sentido, véanse las SSTC 135/1992, FJ 8.º; 202/1992, FJ 3.º; 289/2000, FJ 3.º; 96/2002, FJ 2.º; 168/2004, FJ 4.º; 179/2006, FJ 3.º

<sup>159</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Civitas. Duodécima edición, 2004, págs. 465 y ss.

<sup>160</sup> Como afirma la [STS 5330/2014](#) de 10-12-2014 (Ponente: Francisco José NAVARRO SANCHÍS): “No hay una jurisprudencia del Tribunal Supremo que establezca una doctrina general sobre todos los

potestades discrecionales, solo hay una única solución justa.

Cabe preguntarse entonces si la autonomía financiera proclamada en el art. 79.1 garantiza un nivel mínimo de ingresos. En concreto: ¿cuál sería la financiación del nivel de gasto por debajo del cual se malograría ese “funcionamiento básico de calidad”? La frontera, en mi opinión, estaría muy cerca del montante de financiación que impidiera hacer frente, por ejemplo, a la plantilla de empleados públicos permanentes con la transferencia autonómica y los precios académicos recaudados.

#### 4.1 Escenarios autonómicos

La delicada situación presupuestaria de las Administraciones Públicas en España está afectando de forma singular a las CC AA y lo va a seguir haciendo durante baste tiempo<sup>161</sup>. Por su parte, la Universidad Pública española tampoco goza de una buena salud financiera, si es que algún día la tuvo. Es más: diríamos que el escenario económico de nuestras grandes universidades es alarmante. Así lo manifestaba la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en sus recientes informes de fiscalización<sup>162</sup>. A 31 de diciembre de 2011, cuatro universidades de Cataluña presentaban remanentes genéricos negativos por un importe total de 239,77 millones de euros. La Universidad de Barcelona venía de un remanente genérico negativo de 62 millones de euros a final del ejercicio 2010. La Universidad Politécnica de Cataluña aún estaba peor y acumulaba un déficit de cien millones de euros.

En la Comunidad de Madrid, la Universidad Complutense está en permanente asfixia presupuestaria, como es bien conocido por los medios de comunicación. La Administración del Estado, a través del Fondo de Liquidez Autonómica, ha tenido que incluir las universidades públicas y sus entidades

---

*conceptos jurídicos indeterminados (..) válida para toda clase de situaciones jurídicas, conforme a la cual haya un ámbito en ellos -en todos, sin excepción- que apoderase a la Administración para definir su alcance y significado, quedando inmune, en ese halo del concepto o zona de incertidumbre, a la fiscalización jurisdiccional.”*

<sup>161</sup> Roberto FERNÁNDEZ LLERA y Eloy MORÁN MÉNDEZ. “[Las Comunidades Autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control](#)”, en *Auditoría Pública*, núm. 59/2013, págs. 39-50.

<sup>162</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA. “[Informe 7/2013](#). Universidad Politécnica de Cataluña. Ejercicios 2008, 2009 i 2010”. También “[Informe 9/2013](#). Universidad de Barcelona. Ejercicios 2008, 2009 y 2010” e “[Informe 17/2013](#). Agregado de las universidades públicas de Cataluña. Ejercicios 2010 y 2011”.

dependientes como beneficiarios de las ayudas para el pago a sus proveedores, dentro del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas. Por otra parte, está en entredicho la viabilidad de muchas fundaciones universitarias, así como de los parques científicos y tecnológicos creados durante la década pasada mediante anticipos reembolsables de la Administración del Estado y hoy inmersos en una enorme deuda<sup>163</sup>. Las sucesivas “moratorias” se han venido incluyendo en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado desde el año 2011, destacando la del año 2014 porque el aplazamiento no fue sólo de una anualidad, como las anteriores, sino de tres<sup>164</sup>. Quedan por evaluar las posibles responsabilidades de los patronos universitarios que se ven inmersos en un eventual concurso de acreedores<sup>165</sup>.

En este marco, tan restrictivo en fondo y forma, durante el año 2012 se procedió a una vuelta de tuerca en la normativa de estabilidad presupuestaria para las universidades, modificando importantes artículos de la LOU cuyo alcance presentaremos en epígrafes posteriores. La situación dio lugar, durante el otoño de 2012, a un breve comunicado de los gerentes de las universidades españolas<sup>166</sup> en el que recordaban que el sistema universitario público español “es un sistema eficiente y transparente que responde a las expectativas que tiene la sociedad en el ámbito de la educación superior universitaria”. Además, reivindicaban la autonomía universitaria que contempla la Constitución Española ante “los ataques de los que está siendo objeto” y “rechazaban la campaña de desprestigio del sistema universitario público español”, en el convencimiento de que no hay otra institución pública en España con mayor

---

<sup>163</sup> Este es el caso del [informe 26/09](#) de la SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA, relativo a la *Fundación Privada Parc Científic de Barcelona*, ejercicio 2007, que alerta sobre la viabilidad futura de la fundación (pág. 51) en estos términos: “*La situación financiera de la Fundación es extremadamente delicada ya que tiene un patrimonio negativo ... A la vez, esta situación puede afectar la Universidad de Barcelona*”.

<sup>164</sup> Concretada en la [Orden ECC/2504/2014](#), de 30 de diciembre, por la que se regulan las condiciones, cuantías, garantías y el procedimiento para la concesión de la moratoria de las cuotas de amortización de préstamos concedidos a entidades promotoras de parques científicos y tecnológicos

<sup>165</sup> **José SORIA SORJÚS.** [La responsabilidad de los patronos de las fundaciones. Especial consideración a la responsabilidad de los patronos de fundaciones en situación de insolvencia.](#) *La Ley*, núm. 7680. 2011.

<sup>166</sup> Declaración final de las *XXX Jornadas de Gerencia Universitaria*, celebradas en la Universidad de Cádiz del 24 al 26 de octubre de 2012.

“número de controles, internos y externos” que las universidades públicas.

#### 4.1.1 La programación plurianual en las universidades públicas

En un sistema universitario caracterizado por el predominio de las subvenciones públicas, los recursos financieros que puedan aportar las CC AA condicionan cualquier escenario, por lo que las universidades deberían adaptar su propia planificación económica a medio plazo<sup>167</sup> aunque convendría conocer las previsiones a muy largo plazo<sup>168</sup>. Las variables más importantes de la planificación educativa son externas a la Universidad<sup>169</sup>: las nuevas enseñanzas, las decisiones de financiación (transferencias y precios académicos) así como las principales inversiones en infraestructura, son competencia de las CC AA.

Para garantizar un crecimiento horizontal y sostenido del sistema público universitario, el artículo 54.1 de la LRU había creado un instrumento obligatorio de planificación a medio plazo, que debía ser un marco ineludible en todas las actuaciones económicas presentes y futuras: la programación plurianual. Con ella se introducía, en 1983, para la hacienda española un instrumento muy extendido en la legislación presupuestaria de otros países, que suponía la evaluación económica del plan de actividad universitaria durante un período determinado, que oscilaba entre tres y cuatro años, según la Universidad.

Podemos afirmar que esta variante universitaria de la programación plurianual fue uno de los sonoros fracasos de la LRU. Los últimos estatutos de esa época ya pasaban "de puntillas" por este tema y su inaplicación

---

<sup>167</sup> José Ginés MORA y Enrique VILLARREAL. "Un modelo para la financiación de las universidades públicas". en la obra colectiva: *Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos*. Edición a cargo de Esteve OROVAL PLANAS. Asociación de Economía de la Educación. Cívitas, 1995, pág. 175.

<sup>168</sup> "Diseñar, en el marco general en que nos movemos, la financiación de la enseñanza universitaria requiere fijar un horizonte más alejado, a 10 o 15 años vista, puesto que algunos de los problemas que presenta actualmente la enseñanza superior pública en el País Vasco, requiere modificaciones considerables de las estructuras actuales, que no pueden ser viables a corto plazo". **DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN DEL PAÍS VASCO**. *La financiación de los costes y el gasto público en la enseñanza pública superior. Una aplicación al sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria. 1991, pág. 44.

<sup>169</sup> El art. 13.2 del [Real Decreto 420/2015](#), de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios dice: “el órgano competente de la comunidad autónoma arbitrará los mecanismos conducentes a la supervisión y control periódico mencionado para las universidades de su ámbito territorial”.

generalizada fue reprochada por los auditores institucionales.

En la actualidad, casi ha desaparecido el *control político* del Claustro, que existía en muchos estatutos del modelo LRU, en que la programación se sometía al voto *vinculante* del Claustro. Pasados los iniciales ímpetus asamblearios, se ha demostrado que el procedimiento incorporaba la dificultad de establecer un diálogo organizado y constructivo en el seno del Claustro, por la cantidad de intereses implicados en la comunidad universitaria.

La programación plurianual puede ser un magnífico instrumento para evitar la improvisación y el subjetivismo en las decisiones estratégicas, que permite proyectar las decisiones y compromisos actuales para determinar sus consecuencias futuras. El adecuado uso de esta técnica, hoy superada por la planificación estratégica, habría evitado los déficit que hoy tienen la mayoría de las universidades, consecuencia de algunas decisiones impulsadas por las CC AA a principios de la década pasada, que no tenían asegurada una financiación futura y con el tiempo los presupuestos universitarios fueron incapaces de afrontar.

Este tipo de programaciones tiene, para las CC AA, la virtud prevista en la Ley 38/2003 General de Subvenciones<sup>170</sup>, cuyo artículo 8.1 (que constituye legislación básica del Estado de acuerdo con la DF 1ª) exige a cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, “concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”. Esta obligación<sup>171</sup> se coordina, en la DA 13ª, para los “planes y programas relativos a políticas públicas sectoriales que estén previstos en normas legales o reglamentarias” —como son los universitarios— otorgándoles la consideración de planes

---

<sup>170</sup> [Ley 38/2003](#), de 17 de noviembre, General de Subvenciones. «BOE» núm. 276, de 18/11/2003.

<sup>171</sup> La inobservancia de esta previsión legal por parte de las AA PP ha sido llamativa, incluso en las principales Ministerios de gasto. Como prueba el [informe](#) del TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA, de 10-10-2014, titulado “Planes estratégicos de subvenciones del área político-administrativa del Estado” cuya conclusión primera advierte que la inexistencia en los ministerios de Planes Estratégicos de Subvenciones, elaborados y aprobados en la forma prevista en la LGS “ha impedido cumplir en su totalidad los objetivos de la fiscalización”.



estratégicos de subvenciones de los regulados en el artículo 8.1 de LGS, “siempre que recojan el contenido previsto en el citado apartado”.

Sin embargo, la programación plurianual no parece obligatoria en el texto de la LOU, (salvo que la normativa autonómica o los estatutos universitarios lo impongan) toda vez que el artículo 81.1 utiliza el término “podrán” cuando afirma<sup>172</sup>:

*“En el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas, las universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos”.*

De la lectura del precepto surgen dos cuestiones jurídicas. En primer lugar, esa utilización de la fórmula potestativa “podrán”, en lugar del mandato imperativo propio de las obligaciones incondicionadas, conduce a entender que cada institución *podrá* decidir o no la aprobación de tal programación plurianual, pero si lo hace deberá ajustarse a las condiciones predeterminadas por la Comunidad Autónoma. Es cierto que podría interpretarse que esa remisión legal a la legislación autonómica habilita a las CC AA incluso para imponer obligatoriamente tales programaciones; sin embargo, la consideración de la autonomía universitaria como todo derecho fundamental lleva a postular la interpretación mas favorable a su efectividad y con menores restricciones, tal y como apunta nuestra jurisprudencia constitucional<sup>173</sup>. De ahí que el éxito y realidad de tales programaciones plurianuales quedará en manos de la lealtad y la buena fe propia de todas las Administraciones Públicas concernidas (CC AA y universidades vinculadas) tal y como ampara el art. tercero de la LRJPAC.

La segunda cuestión abierta por el precepto radica en la remisión a las CC AA del citado art. 81.1 LOU que no precisa si el cauce de regulación de tales programaciones ha de ser una “ley formal” o un “reglamento”. Aunque la ausencia de reserva de ley parece dejarlo en manos de la potestad de auto-organización autonómica, lo cierto es que los estatutos universitarios suelen

<sup>172</sup> Aunque el art. 14.2 LOU reitera, como decía la LRU, que al Consejo Social “le corresponde la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad”.

<sup>173</sup> [STC 192/2012](#) (Ponente: D. Francisco José HERNANDO SANTIAGO): “En efecto, cualquier exégesis en este ámbito debe estar presidida por el principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales”.



ocuparse también del diseño de la programación plurianual y aquéllos son reglamentos dotados de la calificada “reserva estatutaria”; esto es: reglamentos con cauces especiales de modificación, lo que en principio pugnaría en caso de conflicto con reglamentos ordinarios autonómicos que pretendieran desplazar sus determinaciones.

Nada impide, por otra parte, que se puedan celebrar convenios y contratos-programa sin la preexistencia de tal programa plurianual, ya que la fuerza vinculante que puedan tener esos acuerdos deriva de la potestad general de las Administraciones Públicas para establecer convenios de colaboración al amparo del art. 6 de la Ley 30/92 en relación con el art. 4.1,c del TRLCSP y, para las universidades, el art. 2.2-j de la LOU: “el establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales”. Sin embargo, la LOU guarda silencio en relación al órgano universitario competente para la aprobación de estos convenios, aunque por coherencia con las responsabilidades presupuestarias y supervisoras debería recaer en el Consejo Social esa función<sup>174</sup>.

Sobre su valor jurídico, DEL VALLE PASCUAL<sup>175</sup> comenta extensamente la reciente jurisprudencia sobre las desavenencias universitarias de la Comunidad de Madrid con ocasión del incumplimiento, por esta, del Plan de Financiación 2006-2010 y el Plan de Inversiones 2007-2011, que no encontró en las Leyes de Presupuestos el reflejo convenido. El asunto llegó al Tribunal Supremo que, a través de dos relevantes sentencias, nos conduce a las siguientes conclusiones:

---

<sup>174</sup> Salvo los casos de Madrid y Canarias, cuyas leyes encomiendan al Consejo Social la aprobación por parte universitaria de los planes de financiación o contratos-programa formalizados con el gobierno autonómico, las demás normas autonómicas nada dicen al respecto, con las excepciones de Navarra, donde sólo se establece la obligación de tener puntualmente informado al Consejo Social de las negociaciones que se desarrollen al respecto, al tiempo que se le permite formular sugerencias y Murcia, donde ha de ser informado de la suscripción del Convenio. **CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS. SECRETARÍA. [Estudio-propuesta de elementos comunes para las leyes autonómicas reguladoras de los consejos sociales de las universidades públicas españolas](#)** (BOQUERA AMIL, V. Dir.; ACOSTA RODRÍGUEZ, M.A., editor), 2010. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, pág. 24.

<sup>175</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL**. “Había una vez un circo” en *Conclusiones XII Curso de régimen jurídico de universidades* (Dir. CARO MUÑOZ y GÓMEZ OTERO), Aranzadi, 2014, pág. 145 y ss.

La STS de 2-4-2013<sup>176</sup> entiende que *“el Plan no es una mera previsión de gasto que en la intención de las partes quedara supeditada a lo que establecieran las Leyes de Presupuestos correspondientes”*, pues establece una obligación para el Gobierno en términos imperativos, sin traslucir *“que quedara condicionada a la disponibilidad de unos fondos que ya se cuantificaban y con los que ya se dotaba al Plan”*. Para nuestro Tribunal Supremo es relevante que ese Plan surja tras una negociación y hable, repetidamente, de *“acuerdo”* si bien acepta que jurídicamente son cosas distintas el compromiso contraído y la existencia de crédito cuya carencia o insuficiencia *“podrá ser causa de invalidez de aquél. Pero ésta ha de ser declarada, fijándose sus efectos, sin que quede excluida la posibilidad de continuación de los pactados y bajo las mismas cláusulas del pacto en caso de que la nulidad produjese un grave trastorno al servicio público y mientras se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio”*. Condena a abonar la diferencia entre lo previsto en el Plan para el ejercicio y lo puesto a disposición de la Universidad.

Con unos meses de anterioridad, el Tribunal Supremo había calificado<sup>177</sup> el Plan de Inversiones en las universidades de la Comunidad de Madrid como un verdadero convenio entre administraciones públicas y no una previsión que no autoriza el gasto, ni acto previo de planificación a la espera de las leyes anuales de presupuestos. Por lo tanto, *“la Comunidad debe abonar a la universidad las cantidades recogidas en el Plan, previo cumplimiento de lo establecido. Entiende nuestro Tribunal Supremo que “su omisión en una determinada ley de presupuestos no puede dar lugar, sin más, a la exoneración de la obligación del cumplimiento de la obligación asumida”*. Criterio ratificado en posteriores sentencias<sup>178</sup> muy garantistas de la autonomía financiera universitaria, reconociendo al Plan una naturaleza de *“relación bilateral de*

---

<sup>176</sup> [STS 1945/2013 de 2-4-2013](#). Ponente D. Segundo MENÉNDEZ PÉREZ.

<sup>177</sup> [STS 120/2013 de 3-1-2013](#). Ponente D. Segundo MENÉNDEZ PÉREZ.

<sup>178</sup> [STS de 27-4-2015](#). Ponente: D. Ramón TRILLO TORRES. La URJC denunció el incumplimiento del Plan de Inversiones (2007-2011) en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid (CAM), la cual fue condenada a abonar 22 millones de euros. Además, en aplicación del Plan de Financiación (2006- 2010) también debió abonar 12 millones de euros para dar cobertura financiera a los incrementos de pagas extraordinarias y la parte autonómica del complemento específico, que se comprometieron a integrar en las *nominativas* para gastos corrientes del ejercicio siguiente.

obligaciones recíprocas cuyo incumplimiento por una de las partes ha de originar el derecho de la otra a que la obligación incumplida sea debidamente satisfecha, sin excluir, por supuesto, la salvaguarda del principio de legalidad presupuestaria”.

#### **1.1.1.1 Problemática jurídica derivada de su ausencia**

El funcionamiento económico-financiero de la Universidad se asienta con carácter general sobre tres eslabones sucesivos, en relación de concreción aplicativa: los planes plurianuales, los contratos-programa que los desarrollan y los presupuestos de la Universidad. Dado que a los dos primeros incumbe promoverlos y aprobarlos a las CC AA, se plantea el problema jurídico no infrecuente de la pasividad autonómica que deja a la Universidad sumida en la obligación de aprobar sus presupuestos sin contar con aquellos instrumentos previos.

En esa tesitura nos hallamos en el ámbito de las relaciones interadministrativas presididas por el principio de colaboración expuesto en el art. 4 de la LRJPAC<sup>179</sup> que si falla por razones políticas o técnicas aboca a la Universidad a una posible exigencia para que la Comunidad Autónoma desarrolle sus competencias. En este punto ha de tenerse en cuenta, por un lado, que las competencias son irrenunciables (art.12.1 LRJPAC) y que existe en la vía contencioso-administrativa un procedimiento especial para reaccionar frente a la inactividad de las Administraciones que no hacen lo que deben cuando se trata de obligaciones concretas (art. 29 de la LJCA) o bien por el procedimiento general de combatir desestimaciones presuntas si se fijan obligaciones de hacer, previo requerimiento interadministrativo (art. 44 de la LJCA). El problema colateral y añadido a estos procesos en que están enfrentadas o en liza dos Administraciones radica en la dificultad de imponer medidas cautelares positivas a la Administración autonómica para que durante el litigio permitan el funcionamiento idóneo de la Universidad toda vez que ambas poseen la presunción de validez de sus actos e idéntico estatuto público de tutela de sus respectivos intereses.

---

<sup>179</sup> Cfr. **Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO**. “Principios y estructura general del procedimiento administrativo” en *Procedimiento administrativo local* (coordinadores: Josep GONZÁLEZ I BALLESTEROS, Fernando CASTRO ABELLA, María del Mar MUÑOZ AMOR, 2010, págs. 547-590.

Las ICEx han tenido ocasión de recriminar a las CC AA que, incumpliendo lo señalado en la LOU, no ha establecido un marco regulatorio para la elaboración por las universidades de las programaciones plurianuales<sup>180</sup>. La misma crítica reciben los consejos sociales que, a pesar de lo establecido en sus Estatutos de Organización y Funcionamiento, no habían aprobado una programación plurianual recogiendo los objetivos, la financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos.

Debe elogiarse la contundencia del CONSEJO DE CUENTAS<sup>181</sup> que denuncia la inactividad de la Consejería en este área, una vez concluida la vigencia del contrato programa entre la Administración autonómica y la Universidad, relativo a la financiación universitaria 2007-2010, sin proceder a la firma de un nuevo contrato-programa para los ejercicios posteriores, “por lo que la Universidad desconoce la financiación que por la vía de transferencias puede obtener en esos ejercicios. La ausencia de ese contrato-programa dificulta la elaboración de una programación plurianual”.

#### **4.1.1.1 Contenido y alcance**

En España, este instrumento permite conectar directamente con la gestión de los Fondos Estructurales europeos, cuya aplicación por las CC AA exige la aprobación de programas operativos plurianuales para las inversiones de cada Consejería, donde se identifican las obras y equipamientos para el período de referencia, cuantificadas y con su distribución a lo largo del período de planificación, uno de los cuales será el relativo a las universidades públicas.

Sin embargo, no hay *plurianualidad* sin buenos estudios. Por eso, la mayoría de las universidades han venido implantando en los últimos años unos servicios de prospectiva o de análisis. Más aún, no habrá buenos estudios sin técnicos capacitados y sistemas de información adaptados a la gestión universitaria, lo que tampoco abunda pues el sistema contable pone el acento

---

<sup>180</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012. Universidad de Salamanca](#), 2014, pág. 20. Asimismo, [Universidad de Burgos, ejercicio 2012](#), pág. 27 o [Universidad de León, ejercicio 2012](#), pág. 27 y [Universidad de Valladolid, ejercicio 2012](#), pág. 29. La SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS en su [informe sobre la Universidad de Oviedo, ejercicio 2012](#) censura (pág. 45) que “no exista con el Principado convenio o contrato-programa de financiación alguno”.

<sup>181</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012. Universidad de Salamanca](#). 2014. Conclusión octava.

en el control de los medios, dejando a un lado la evaluación de resultados. Por todo ello, las universidades acometen la planificación como una obligación formal y sin demasiado entusiasmo. La Universidad tampoco puede programar si las CC AA no lo hacen previamente y, además se lo creen. Sin esa información, la programación plurianual no deja de ser un ejercicio académico de una utilidad relativa. Considera Josep M. ROTGER<sup>182</sup> que los gestores públicos dedican poco esfuerzo a la planificación más o menos detallada de nuestra propia actividad y cuanto más alta es la responsabilidad, más frecuente es ver que uno no puede pararse a realizar planteamientos estratégicos: "lo urgente mata lo importante".

La programación plurianual es, por naturaleza, dialéctica e iterativa. Su punto de partida será agrupar las necesidades y ordenarlas según la urgencia, estableciendo una jerarquía vinculante para la Universidad. A continuación se determina el tiempo de ejecución de cada inversión y se las distribuye en cuatro anualidades. Por último se plasma en una estructura similar a la del presupuesto, clasificada por conceptos económicos y funciones o programas presupuestarios, lo que obliga a individualizar objetivos.

Desde la óptica del gasto, su principal virtud es concretar los planes de construcción de nuevos edificios y las inversiones en infraestructura docente y de investigación. Estas decisiones son consecuencia de otras anteriores o simultáneas, como son las nuevas titulaciones, la previsión sobre matrícula en los diversos centros, así como las variaciones de plantillas, consecuencias a su vez de otras decisiones, como las relacionadas con la consolidación del profesorado, la admisión y permanencia del alumnado o la reforma de los planes de estudio.

La conflictividad de algunas universidades con sus gobiernos regionales nos permite presentar un cierto respaldo jurisprudencial a la autonomía financiera de aquellas, en los ámbitos de gestión de sus fondos con libertad, una vez incluidos en las programaciones plurianuales. La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid había aprobado en 2004 una Orden por

---

<sup>182</sup> **Josep M. ROTGER.** *Formación y desarrollo para la docencia y gestión universitaria*, Cedecs, 1996, pág. 66.

la cual no se librasen fondos para una obra nueva o para la adquisición de equipos sin la autorización previa de la Dirección General de Universidades e Investigación, a pesar de que aquellas pudiesen estar comprendidas entre las contempladas en el Programa de Actuación y su coste no excediese de las cantidades programadas por la Consejería. El Tribunal Supremo anuló esas previsiones de manera muy contundente<sup>183</sup>, entendiendo que se diseña “ex novo” un modelo o sistema que lesiona la autonomía universitaria, pues “una obra o adquisición de equipos ya prevista en el Programa de Actuación puede ser denegada por la Administración, exigiendo una orden de prioridad y una justificación y evaluación de necesidad”.

#### **4.1.2 La transferencia anual de la Administración educativa.**

Las Comunidades Autónomas tienen la obligación de proveer los fondos necesarios para el funcionamiento de las universidades que se encuentran en el ámbito de su competencia. Esta responsabilidad es, además, el principal instrumento de que disponen para definir su política universitaria. Así lo establece el artículo 81.2 LOU:

*“El presupuesto de las universidades contendrá en su estado de ingresos:*

*a) Las transferencias para gastos corrientes y de capital fijadas, anualmente, por las Comunidades Autónomas”.*

La LOU mejora técnicamente el antiguo artículo 54.3 de la LRU, que ordenaba al presupuesto de las universidades incluir en su estado de ingresos “la subvención global fijada anualmente por la Comunidad Autónoma”; la incorrecta acepción *subvención nominativa* llegó a ser tan utilizada que su admisión acabó siendo pacífica, como llamar *tasas académicas* a lo que eran *precios públicos*.

---

<sup>183</sup> La [STS de 23-2-2010](#) (UCIIM vs. Comunidad de Madrid, ponente D. Antonio MARTÍ GARCÍA) anula determinadas previsiones de la Consejería de Educación madrileña, en unidad de doctrina y seguridad jurídica con la [STS de 16-12-2009](#) (URJC contra la misma Orden autonómica, ponente: D. Enrique LECUMBERRI MARTI) frente al procedimiento y requisitos para realizar los libramientos correspondientes a las transferencias nominativas para gastos de inversión de las universidades públicas, que establecía dos fases. La primera exigía que las actuaciones de obra nueva o adquisición de equipos fuesen previamente autorizadas por la Dirección General de Universidades, individual o globalmente, en el marco de un expediente de autorización para gastos de inversión o de un Plan de Inversiones. La segunda fase, una vez autorizada la actuación, consiste en la remisión por la Universidad del contrato de adjudicación y otros datos como certificaciones de obra visadas por los servicios pertinentes y tramitación del pago; tales certificaciones se sustituyen por las facturas de equipamientos.

El Plan General de Contabilidad Pública y los Principios Contables Públicos<sup>184</sup> definen la *transferencia* como un desplazamiento patrimonial (en dinero o especie) sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios "destinándose dichos fondos a financiar operaciones o actividades no singularizadas". Por el contrario, la subvención está siempre afectada a un fin, propósito, actividad, o proyecto específico. Además, se distingue entre dos tipos de transferencias:

- *corrientes*.- Están destinadas a financiar, de manera genérica, las operaciones corrientes, no concretas ni específicas<sup>185</sup>; y
- *de capital*.- Están destinadas a establecer la estructura básica, en su conjunto, del ente beneficiario<sup>186</sup>.

### 1.1.1.2 Antecedentes

Hasta hace unos años, la financiación pública *no finalista* de la Universidad se había caracterizado por su cualidad *incrementalista*, basada en datos históricos; era *anual*, pues se confirmaba para periodos anuales y *negociada*, ya que surgía de un continuo tira y afloja entre la Administración autonómica y la Universidad correspondiente, aunque se partía de un montante *heredado*.

La asunción de las competencias en educación superior por parte de las CC AA fue gradual y se llevó a cabo mediante la valoración del *coste efectivo* que la respectiva Universidad tenía para el Estado, en el momento de la cesión. De acuerdo con MONASTERIO Y SUÁREZ PANDIELLO<sup>187</sup>, se trataba de un coste de los servicios *pactado* y no *calculado*, que no ponía en tela de juicio si eran suficientes el personal o los equipamientos heredados: "El método se limita a valorar lo que existe en un momento determinado, sin hacer referencia a las divergencias respecto al nivel medio".

---

<sup>184</sup> INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE). *Principios Contables Públicos*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, 1994, pág. 97.

<sup>185</sup> IGAE. *Principios ... (Op. Cit)* 1994, Documento 4, §2.1.2.8.

<sup>186</sup> IGAE. *Principios ... (Op. Cit)* 1994, Documento 4, §2.1.2.9.

<sup>187</sup> Carlos MONASTERIO ESCUDERO y Javier SUÁREZ PANDIELLO. *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ariel. 1996, pág. 64.

La determinación del volumen de gasto transferido por la Administración del Estado a las CC AA se llevó a cabo mediante comisiones de negociación, que utilizaron la metodología prevista en el acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). El coste efectivo del servicio transferido estuvo constituido por la suma de los costes directos (*subvención nominativa* del MEC, que se trasladaba) y la *inversión de reposición* programada. En la sesión del 15 de marzo de 1995, el CPFF acordó incorporar para futuras transferencias la necesaria *inversión nueva*. Con este esquema recibieron las competencias en educación superior las CC AA, cuya financiación se mezcló después con la proveniente de los restantes servicios transferidos. Como concluyen HERNÁNDEZ ARMENTEROS y PÉREZ GARCÍA<sup>188</sup>, el proceso de descentralización competencial universitaria concluido en la década de los noventa supuso para el sistema universitario una importante mejora en su financiación y, consecuentemente, en su capacidad de gasto. Todas las CC AA reforzaron los recursos que les fueron transferidos para financiar el gasto docente universitario y establecieron programas de investigación, a pesar de permanecer esta en el ámbito competencial del Estado.

A partir de entonces, algunas Comunidades comenzaron a introducir criterios cualitativos en la financiación de sus universidades, buscando un marco financiero *estable* y transparente, que les permitiese planificar a *medio plazo* su actividad mediante la fijación de objetivos y una financiación competitiva, en función de programas y compromisos para conseguirlos.

Desde una perspectiva finalista, y de acuerdo con CAÑABATE y CUERVO<sup>189</sup>, podemos distinguir dos grandes sistemas formales para calcular la transferencia global:

- *Sistemas de reclamación.*- Basados en el análisis de los costes reales o ideales en que incurren las universidades. Requieren definir "a priori"

---

<sup>188</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS** y **José Antonio PÉREZ GARCÍA**. "La financiación universitaria española. Nuevas perspectivas en un horizonte de austeridad y compromiso social" en *Nuevas perspectivas para la financiación y el gobierno de las universidades*. [Documento de Trabajo 6](#). Fundación Sociedad y Educación, 2014, pág. 29.

<sup>189</sup> **Antonio CAÑABATE** y **Luis CUERVO**. "Elementos para una propuesta práctica de sistema de financiación de las universidades" en *Economía de la Educación* (editores GRAO/IPIÑA). *Op. Cit.*, 1996, pág. 137.



los niveles de calidad deseados. Corre el riesgo de superar el crédito disponible por el ente financiador.

- *Sistemas de distribución.*- Conocida la cantidad asignada en los presupuestos a la educación superior, permite determinar la cantidad a repartir entre cada Universidad, con criterios objetivos.

A partir de aquí, el *criterio* de asignación de las transferencias públicas, presenta dos grandes clases de modelos: los *normativos*, basados en fórmulas, y los *contractuales*, apoyados en contratos-programa. La LOU, como iremos viendo, ha recogido la necesidad de formalizar estos modelos, si bien con la dificultad de no poder invadir competencias de las CC AA, que en definitiva son las responsables de financiar la educación superior en España. Así, en su disposición adicional octava, relativa al “modelo de financiación de las universidades públicas” prevé:

*“A efectos de lo previsto en el artículo 79 (autonomía financiera y suficiencia) el Consejo de Coordinación Universitaria elaborará un modelo de costes de referencia de las universidades públicas que, atendiendo a las necesidades mínimas de éstas, y con carácter meramente indicativo, contemple criterios y variables que puedan servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación por los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y dentro del objetivo de estabilidad presupuestaria, y a las universidades para el desarrollo de sus políticas de financiación”.*

Este precepto, nacido durante el debate parlamentario para contrarrestar la exigencia de disposiciones de contenido económico, no es más que una previsión estética, teórica y retórica, sin ninguna consecuencia práctica, al ser facultativa su utilización por las diversas CC AA. El Informe de Financiación del Sistema Universitario Español<sup>190</sup> defiende que la determinación por parte de las CC AA de la transferencia anual a las universidades públicas se realice según un modelo de costes de referencia que diferencie expresamente el componente destinado a la capacidad investigadora, asociada a su personal docente e investigador. Recomienda que su cálculo se formule según la variable básica de la demanda realizada directamente por los estudiantes y, específicamente,

---

<sup>190</sup> COMISIÓN DE FINANCIACIÓN DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA. “[Financiación del Sistema Universitario Español. Valoración de la situación actual: objetivos e instrumentos para alcanzarlos](#)”. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid. 20 de abril de 2007, pág. 56-57.

que se pondere con la tasa de objetivo de permanencia.

Finalmente defienden pautas de transparencia informativa y rigor de ejecución en las políticas y modelos de financiación<sup>191</sup>, que tendrían vigencia plurianual atendiendo a variables objetivas de actividad y resultados, penalizando las prácticas ineficientes, intervencionistas o proteccionistas. Un 15 por ciento de la financiación se debería asignar por resultados, suponiendo un incentivo y cierto nivel de riesgo si el cumplimiento es bajo.

## 4.2 Los modelos de financiación

Para asignar la financiación universitaria de manera objetiva y transparente se han elaborado reglas y criterios para la determinación o el reparto entre las Instituciones de educación superior. En su estadio más avanzado estos modelos deben tener las características de simplicidad, flexibilidad, publicidad y basarse en la colaboración continua<sup>192</sup>.

En la mayoría de los países de la OCDE<sup>193</sup> la financiación de la enseñanza superior se compone de dos partes: la *financiación de base*, ligada más o menos directamente a la actividad tradicional de la Universidad y sus costes estructurales relacionados con la enseñanza y la investigación; por otro lado los créditos suplementarios para numerosas actividades: transferencia de tecnología, adquisición de equipos científicos, actividades deportivas o artísticas. Un sistema de precios públicos académicos muy por debajo del coste real, acaba exigiendo transferencias presupuestarias, lo que supone una subvención a los estudiantes indirecta e indiscriminada con independencia de su poder adquisitivo<sup>194</sup>. Recuérdese que el porcentaje del coste de enseñanza

---

<sup>191</sup> COMISIÓN DE FINANCIACIÓN DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA. “[Financiación del Sistema...](#)” (Op. Cit.), 2007, pág. 63.

<sup>192</sup> Sara FERNÁNDEZ LÓPEZ. *Modelos de financiación de la educación superior: una aplicación al sistema universitario gallego*. Tesis doctoral (Director Manuel CASTRO). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2001, pág. 155. Ver también “Acuerdo de financiación del sistema universitario gallego (programa 2000-2003). Resultados financieros” dentro de las *Actas de las XII Jornadas de la Asociación Economía de la Educación (AEDE)*. Universidad Carlos III de Madrid, 2002, págs. 461-472.

<sup>193</sup> M. GARETH WILIAMS. *Le financement de l'enseignement supérieur. Tendances actuelles*. OCDE. París, 1990, pág. 63.

<sup>194</sup> La frase del Premio Nobel de Economía Milton FRIEDMAN (*Libertad de elegir*. Grijalbo, 1980, pág. 252) resume muy bien su posición: “No conocemos un programa estatal que nos parezca de efectos tan poco equitativos, tan claro ejemplo de la ley del más fuerte, como la financiación de la enseñanza

que está cubierto por los ingresos efectuados por los estudiantes a través de los precios públicos asciende al 14% en 2012 en una Universidad de tipo medio<sup>195</sup>, una cifra de la que pocos estudiantes son conscientes, como demuestran las encuestas universitarias<sup>196</sup>.

Por eso, no faltan propuestas defendiendo un modelo de acceso a los servicios universitarios donde la aportación pública esté condicionada a la renta familiar del demandante, con fundamento en razones de equidad, eficiencia y prevalencia del principio de igualdad de oportunidades, lo que implicaría complejos cambios que van más allá del marco de la estricta gestión universitaria<sup>197</sup>.

Los principios de la economía de la educación sugieren una larga lista de beneficios externos para favorecer la producción de bienes *preferentes* como la educación superior, cuyo consumo o producción provoca *efectos externos* en el resto de la sociedad. En efecto, todos los individuos ganan en utilidad gracias a los conocimientos que otras personas han recibido: la existencia de una proporción mayor de trabajadores preparados aumenta la productividad de todos los trabajadores<sup>198</sup>, por no hablar de la *redistribución de la renta* y la igualdad, que se ha consagrado como un principio básico en las sociedades democráticas<sup>199</sup>. Es evidente que los costes de oportunidad (la privación de ingresos) así como los costes directos (precios de las matrículas,

---

*superior. En este área, aquellos de entre nosotros que pertenecemos a las clases de ingresos medios y altos, hemos tímido a los pobres subvencionándonos a nosotros mismos en gran escala”.*

<sup>195</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA. [Informe de la UCLM-ejercicio 2012](#). Diario Oficial de Castilla-La Mancha, 17-3-2013, pág. 33512.

<sup>196</sup> Víctor PÉREZ-DÍAZ y Juan CARLOS RODRÍGUEZ. [Opiniones de los españoles sobre sus universidades: algunas perspectivas](#). Cuaderno de trabajo. Numero especial. StudiaXXI. Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013, pág. 28. Los estudiantes encuestados fueron preguntados por el % del coste total de su enseñanza en la universidad pública que se paga como promedio que no cuenta con una beca. Habían de responder eligiendo un intervalo, no mediante una respuesta espontánea: “Por lo pronto, un porcentaje amplio de la muestra (un 46,8%) ni siquiera supo qué contestar a esta pregunta. El intervalo más mencionado fue “más de un 80% del coste”, que elige un 13,8% de los entrevistados.

<sup>197</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José Antonio PÉREZ GARCÍA. [Crisis fiscal, finanzas universitarias y equidad contributiva](#). Cuaderno de trabajo núm. 7. Fundación Sociedad y Educación, 2013, pág. 23.

<sup>198</sup> John CREEDY. *The economics of higher education. An analysis of taxes versus fees*. Edward Elgar Publishing, 1995, pág. 4.

<sup>199</sup> Esteve OROVAL y J. Oriol ESCARDÍBUL. Economía de la educación. Ed. Encuentros, 1998, pág. 82. También María Jesús SAN SEGUNDO. *Economía...* (Op. Cit.), 2001, pág. 160-161.

alojamiento y manutención) sólo podrían ser cubiertos por transferencias interfamiliares (intergeneracionales) lo que perpetúa las desigualdades de riqueza y reduce la movilidad social<sup>200</sup>.

Por todo ello, los gobiernos llevan a cabo esa financiación universitaria *de base* mediante estímulos financieros que combinan tres sistemas, que describimos a continuación.

### **Cheque escolar**

Es tanto un *instrumento* individual como un *modelo* de financiación institucional. Supone un título entregado a todos los estudiantes por la Administración educativa, para reembolsar a los centros de enseñanza sus *derechos de escolaridad*, dentro de unos límites. Caben los llamados *cuasi-cheques* que carecen de un valor económico directo, pero incorporan el derecho a una determinada prestación como, por ejemplo, un número de horas de formación<sup>201</sup>. En contraste con los mecanismos de financiación de la oferta, estos mecanismos *orientados a la demanda*, donde los fondos siguen al estudiante, implican que los recursos se conceden a los individuos o a las instituciones en base a la demanda expresa.

Los cheques encarnan la defensa de la “soberanía del consumidor” y los principios de la economía de mercado en materia de educación. La idea se la debemos a Milton FRIEDMAN (*The role of government in education*, Rutgers University Press, 1955) para quien el papel del gobierno en la educación debe limitarse a hacer obligatoria la escolaridad hasta una cierta edad, señalar unas condiciones mínimas a los centros y proporcionar unos bonos de consumo para que los alumnos o sus padres los entreguen en la escuela de su preferencia. Claro está, el sistema favorece a las familias de ingresos medios y altos porque les permite completar los cheques con sus propios fondos y aplicarlos a una

---

<sup>200</sup> José Ginés MORA RUIZ en su investigación "Influencia del origen familiar en el acceso a la educación, en la obtención de empleo y en los salarios" (dentro de la obra colectiva *Economía de la Educación. Temas de estudio e investigación* (editores GRAO/IPIÑA). Op. Cit, 1996, pág. 210) revela básicamente que el nivel educativo de los padres resulta determinante para explicar el acceso de los hijos a la educación postobligatoria, al empleo y a los mejores salarios.

<sup>201</sup> Anne WEST. “Metodos de financiación de la educación y la formación orientados a la demanda: un análisis del empleo de cheques y cuasicheques en europa” en *Un futuro para el aprendizaje: la financiación de la educación*. Fundación Santillana, 2000, págs. 179-192.

formación de élite, que de otra forma no se financiaría con dinero público. Sin embargo, sus defensores<sup>202</sup> lo vinculan al derecho a elección de centro y lo presentan como fórmula para evitar *guetos* pues esos bonos escolares son reclamados en barrios de escasos recursos económicos por quienes desean asistir a la escuela privada<sup>203</sup>.

El alumno deja de ser *administrado* y se transforma en cliente o consumidor. Las experiencias en este campo se reducen a la educación obligatoria, primaria o secundaria, con amplia oferta privada (35%, en España) y pública, aunque dentro de una misma zona geográfica, por lo que difícilmente son trasladables a la educación superior<sup>204</sup>. Sin embargo, el sistema de cheques o cuasi-cheques pueden tener aplicación en la formación continua, profesional o de posgrado. Así, algunos autores españoles<sup>205</sup> han propuesto un pretendido método socialmente más redistributivo como bono universitario: una deducción fiscal por gasto de matrícula para estudios de grado, de hasta un 20% de la cuota autonómica del IRPF, además de una cantidad fija para los residentes de hasta 2.000 € anuales para estudios de postgrado, que los beneficiarios podrán aplicar a la matrícula en cualquier universidad nacional o internacional, pública o privada, reconocida por la Administración autonómica que lo promueva.

Debido a los altos costes de alojamiento y manutención fuera del hogar familiar, la elección de una universidad para cursar estudios, en España se hace, por lo general, en función de la cercanía al domicilio del alumno, por lo que este modelo carecería de aplicación práctica.

Sin embargo, la aparición en el Reino Unido del sistema de préstamos-renta, para financiar la matrícula en la Universidad, en realidad se ha

<sup>202</sup> **José María GONZÁLEZ DEL VALLE.** *Derecho eclesiástico español*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1995, pág. 353.

<sup>203</sup> Ver **María Jesús SAN SEGUNDO** en su manual *Economía de la educación*. Ed. Síntesis, 2001, págs. 170 y ss. Expone con detalle los experimentos realizados con cheques en California y Wisconsin.

<sup>204</sup> **Hans VOSSENSTEYN.** *Vouchers in Dutch Higher Education – From debate to experiment*. 2001. Universidad de Twente. Disponible en <http://www.utwente.nl/cheps/publications>

<sup>205</sup> **Pedro SCHWARTZ GIRÓN (Director), Marta VILLAR EZCURRA Y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ.** *El bono universitario o la financiación directa al estudiante universitario. Una propuesta para la Universidad madrileña, basada en el principio de la libertad de elección*. Colección [Documento de Trabajo Número 6](#). Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid, 2008.

transformado en un verdadero cheque que el estudiante usa para elegir el centro de sus preferencias. Con un sistema de precios basado en los costes reales (hasta 9.000 libras/año) acogido por los Rectores británicos con gran satisfacción, con números record de estudiantes que aceptan el préstamo en el momento de matricularse y deberán reembolsarlo cuando trabajen y superen las 21.000 libras de sueldo anual<sup>206</sup>. Por supuesto, los extranjeros no comunitarios abonan los precios reales sin posibilidad de tal ayuda.

### Fórmulas

El sistema de fórmulas intenta cuantificar de la forma más objetiva posible las necesidades de las instituciones universitarias y asignar los recursos según un procedimiento definido a través de algún algoritmo o cálculo matemático. Heredero de la filosofía del presupuesto de base cero, fue el primero en sustituir al sistema incrementalista.

En su versión más elemental supone subvencionar a la Universidad con una cantidad fija por cada estudiante inscrito o previsto. Puede basarse en la evolución de los *inputs*<sup>207</sup> (estudiantes, profesores, titulaciones, etc.), en *procesos* (ratios profesor / alumno) o en los *outputs*<sup>208</sup> (titulados, créditos aprobados, etc.). Además, el modelo puede hacerse más complejo y permitir discriminar las enseñanzas más costosas (o aquellas que se desea potenciar) y también homogeneizar los estudiantes a tiempo completo.

La profesora Sara FERNÁNDEZ<sup>209</sup> apunta una cierta involución en el uso

---

<sup>206</sup> Sin embargo, el modelo está en cuestión al evaluarse que el 43% de los préstamos no serán reembolsados. Los futuros gobiernos deberán recortar el montante o aumentar los impuestos para compensar el déficit causado por el nuevo sistema. **Claire CRAWFORD, Rowena CRAWFORD and WENCHAO (Michelle) Jin.** *Estimating the public cost of student loans*. Institute for Fiscal Studies, London, 2014.

<sup>207</sup> La tendencia habitual en los países europeos para la distribución de recursos entre instituciones es el uso fórmulas de financiación, basadas por lo general en inputs, como el numero de estudiantes. **Emilio MARTIN VALLESPÍN.** “[El papel de la financiación en el Proceso de Bolonia: un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de financiación universitaria en Europa](#)” en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 55/2009, pág. 136.

<sup>208</sup> En general, las fórmulas basadas en medidas de *output* parecen gozar de creciente favor en Europa, empleando esquemas que pueden describirse como sistemas "taxímetros" de financiación: cuanto más progresa un estudiante en su carrera educativa, más financiación recibirá la institución. **David A. TURNER** "Formula funding in Higher Education: Neither Centralized nor decentralized" en *Reforms in higher education* de **K. WATSON, C. y S. MODGIL** (ed.), Vol II. Cassell, 1997, pág. 92-104.

<sup>209</sup> **Sara FERNÁNDEZ LÓPEZ.** *Modelos de financiación...* (Op. Cit.), 2001, pág. 170.

actual de fórmulas de financiación. Por una parte está su creciente complejidad, pues los responsables políticos prefieren sistemas más simples y comprensibles por el ciudadano. De otro lado presenciamos la caída del número de estudiantes —que de una u otra forma están detrás de todos los modelos— así como las dificultades financieras que atraviesan las CC AA han disminuido su interés.

En algunos países, las fórmulas tienen en cuenta la *tasa de fracaso* al limitar el período en que un alumno puede ser computado, por ejemplo, financiando sólo un curso repetido. Otras veces, la financiación se suplementa en función del número de estudiantes que completan cursos (*tasa de éxito*), para que las universidades fomenten que los estudiantes obtengan su título lo más pronto posible. En Finlandia, durante más de una década, casi el único criterio para calcular la subvención ha sido el número de graduados y doctores. Dinamarca y Países Bajos también incluyen incentivos a la producción de graduados. En el Reino Unido, toda la financiación de investigación se realiza en función de *outputs*: la clasificación nacional de los departamentos universitarios.

La mayoría de los autores llega a la conclusión de que, para tener viabilidad práctica, el sistema de fórmulas no puede alejarse en exceso del sistema incrementalista, debiendo realizarse una implementación progresiva<sup>210</sup> y combinarse con el uso de contratos<sup>211</sup>. En cualquier caso, cuando son muchas las universidades a financiar mediante fórmulas, se recomienda<sup>212</sup> la existencia de una institución *buffer* intermediaria entre la Administración y las universidades, como ocurre en el mundo anglosajón. En un sistema político y administrativo tan descentralizado como el español, probablemente no hay espacio para este tipo de intermediarios<sup>213</sup>.

---

<sup>210</sup> **María José GONZÁLEZ LÓPEZ.** *La incidencia de la función financiera en la políticas universitarias. Propuesta y valoración de una metodología para la asignación descentralizada de recursos.* Universidad de Granada, Tesis doctoral, 2002. Director: **Lázaro RODRÍGUEZ ARIZA.**

<sup>211</sup> **Javier DÍAZ MALLEDO y María Jesús SAN SEGUNDO.** “La financiación de la enseñanza superior: un análisis comparado de la situación española” en *Papeles de Economía Española* núm. 86/2000, pág. 254.

<sup>212</sup> **Josep María BRICALL.** *Informe Universidad 2000.* CRUE, 2000. Epígrafe V.40

<sup>213</sup> **María Jesús SAN SEGUNDO.** *Economía ...* (Op. Cit.), 2001, pág. 237.



Sin embargo, debería ser habitual para las ICEx auditar los datos (de outputs o inputs) que sirven de base a las fórmulas de financiación, sobre todo cuando son modelos de reparto y, por tanto, de “suma cero” donde las ganancias de recursos siempre surgen a costa de otra institución. En este caso, el órgano de distribución actúa como un paso intermedio necesario acreditando la exactitud razonable de las informaciones comunicadas por las universidades, en similitud a la función desarrollada por la auditoría financiera<sup>214</sup>. El modelo a seguir es el Auditor del Estado de Texas que comprueba periódicamente los indicadores comunicados<sup>215</sup>, cuando no directamente el correcto uso de la fórmula, revisando la veracidad de la matrícula declarada en las 35 universidades públicas<sup>216</sup>. También comienzan a ser habituales los informes *horizontales* del sector universitario que inciden en la situación financiera general<sup>217</sup>.

### **Financiación contractual**

Es otro medio de financiación, de importancia creciente en los últimos años. La Administración del Estado ha utilizado intensivamente los contratos-programa como forma de reducir el déficit de las empresas públicas<sup>218</sup>, así como para introducir planes de modernización y saneamiento en las empresas gestoras de servicios públicos (RENFE). Hoy, la sanidad pública se gestiona, casi en su totalidad, con estos instrumentos.

En las universidades públicas, se trata de introducir un elemento contractual, incentivador y competitivo para reducir el coste de la educación universitaria, lo cual es doblemente difícil en un sistema que ha sido

---

<sup>214</sup> José Andrés DORTA VELÁZQUEZ. “La financiación y el control de las universidades españolas como elementos de cambio” en *Cuenta con IGAE*, [NÚM. 14](#), 2006, pág. 26

<sup>215</sup> TEXAS STATE AUDITOR. *An Audit Report on Performance Measures at the Higher Education Coordinating Board*. [Report 14-008](#), October 2013.

<sup>216</sup> “Ninguna Universidad excedió su porcentaje de error del 2% permitido por la Ley General de Subvenciones. La financiación asociada a estos errores ascendió a \$2,525,781”. TEXAS STATE AUDITOR. *Informe sobre la fórmula de financiación de las 35 universidades estatales*, 2003.

<sup>217</sup> Así, en Francia, la COUR DES COMPTES. [L'allocation des moyens de l'État aux universités](#), 2015. “Desde 2007, la evolución de la financiación estatal fue más favorable que la de otros gobiernos, colocando a Francia en la media de los países de la OCDE. Los esfuerzos de gestión realizados por las universidades permiten presentar, en su conjunto, una situación financiera equilibrada. Las dificultades afectan principalmente a instituciones que ya eran frágiles antes de la ampliación responsabilidades y competencias”.

<sup>218</sup> Guillelm LÓPEZ CASANOVAS (director). *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. Colección Estudios Económicos. La Caixa, 2003, pág.181.



tradicionalmente barato. Si la financiación asociada a *inputs* (v.g.: estudiantes o créditos matriculados) suele asignarse automáticamente mediante fórmulas, la relacionada con los *outputs* suele articularse mediante contratos que establezcan los objetivos de cada centro académico durante un cierto número de años<sup>219</sup>.

Si determinar los indicadores es tarea difícil, graduar su ponderación es una labor *delicada* porque implica establecer una clasificación que los priorice. Puede valorarse con el mismo peso a todos los objetivos (docencia e investigación) y en todas las instituciones, aunque esto logra un sistema demasiado uniforme y posiblemente mediocre<sup>220</sup>.

Asimismo, existen dos tipos de contratos-programa: globales (canaliza toda la financiación pública) y específicos (para parcelas concretas) siendo estos los más habituales. A diferencia de las fórmulas, que son siempre retrospectivas, los contratos miran al futuro y operan también en la vertiente del gasto. Así, los contratos tienen en cuenta objetivos y resultados, presentan una orientación al mercado y suponen algún grado de negociación y compromiso entre las partes<sup>221</sup>. El esquema siguiente sintetiza la influencia (positiva o negativa) atribuida a estos dos mecanismos de asignación de recursos.

---

<sup>219</sup> **María Jesús SAN SEGUNDO.** *Economía ...* (Op. Cit.), 2001, pág. 247.

<sup>220</sup> **Sara FERNÁNDEZ LÓPEZ.** *Modelos de financiación...* Tesis doctoral (Op. Cit.), 2001, pág. 180.

<sup>221</sup> **Manuel ARENILLA SÁEZ.** “La gobernanza del Sistema Universitario Español” en *La Universidad española en riesgo. Un análisis desde su gobernanza* (Director: Manuel ARENILLA SÁEZ), Netbiblo, 2012, págs. 66-251

*Valoración de los principales mecanismos de cálculo y asignación de las subvenciones públicas a las universidades*<sup>222</sup>

	<b>Fórmula</b>	<b>Contractual</b>
Eficacia	=ó+	++
Suficiencia financiera	=ó-	+
Eficiencia interna y economía	++	++
Equidad interna	++	=ó-
Autonomía	=	- ó ++
Rendición de Cuentas	+	++
<p>++ : <i>influencia positiva fuerte</i>; + : <i>influencia positiva intermedia</i>;            = : <i>influencia débil</i>; - : <i>influencia negativa intermedia</i>; -- : <i>influencia negativa fuerte</i>.</p>		

Como puede verse, los modelos contractuales imponen una clara identificación de los objetivos generales y específicos así como las formas de medir sus resultados, favorecen del pensamiento estratégico en el sistema universitario, la eficacia y la rendición de cuentas, como veremos con detalle más adelante. Por su parte, los modelos de fórmula poseen la virtud de avanzar hacia el principio de equidad interna, obviando las presiones políticas y la desigualdad de trato entre las distintas universidades.

### **Suficiencia, eficiencia y equidad**

La determinación del montante de financiación que en cada caso resulta *suficiente* no está exenta de polémicas. Depende de elementos subjetivos y obedece a prioridades de índole político. Tradicionalmente, el mejor indicador del esfuerzo financiero en educación superior se identifica con la participación que corresponde al gasto total universitario en el Producto Interior Bruto (PIB) del año presupuestario.

Respecto a la **suficiencia** de financiación de nuestros sistemas

<sup>222</sup> COMISIÓN DE FINANCIACIÓN DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA. “[Financiación del Sistema Universitario Español. Valoración de la situación actual: objetivos e instrumentos para alcanzarlos.](#)” Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid. 20 de abril de 2007, pág. 69.

universitarios, algunas CC AA que financian a través de modelos —a diferencia de las que mantienen los mecanismos de negociación tradicionales— suelen proclamar el esfuerzo presupuestario que están dispuestas a lograr en el período de vigencia de sus respectivas políticas.

Con relación a la **eficiencia**, existe un doble ámbito de referencia cuantitativa. Por una parte está la llamada *eficiencia interna*, que persigue identificar los logros alcanzados por cada institución en sus diferentes líneas de producción con los recursos que ha aplicado para cada una de ellas<sup>223</sup>. Pero también está la *eficiencia externa*, que mide el nivel de adecuación de los servicios prestados por las instituciones universitarias con la demanda que de los mismos viene formulando la sociedad<sup>224</sup>.

En una primera aproximación a estos criterios, deducimos que aquellos sistemas que gastan por estudiante matriculado y/o egresado cantidades superiores a la media nacional, resultan menos eficientes, en términos financieros, que los sistemas con unas cantidades inferiores a los valores medios de referencia por estudiante matriculado y graduado.

Junto a la suficiencia, la **equidad** aparece como el otro gran debate de la financiación universitaria en España, lo que resulta comprensible desde el momento en que los sistemas de financiación que se han venido aplicando, además de expresar una persistente escasez de recursos, han favorecido una desigual concesión de los mismos. Desde el punto de vista financiero, se alcanza en el nivel **institucional** en la medida que las diferentes universidades públicas prestan sus servicios en igualdad de capacidad de financiación.

Sin embargo, hay otra vertiente de la equidad que se relaciona con la igualdad de oportunidades en el acceso a los estudios universitarios<sup>225</sup>, muy relacionado con los precios académicos. Se trata de la política de becas que

---

<sup>223</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS**. “Financiación y actividad productiva en las universidades públicas españolas”, en *La gestión universitaria: desafíos y universidades. XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valladolid, 1999, pág. 121.

<sup>224</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS**. “La financiación de los sistemas universitarios autonómicos: objetivos e instrumentos” en *La financiación de las universidades madrileñas en una sociedad avanzada*. Jornada en Madrid el 24 y 25 de septiembre 2003, pág. 23.

<sup>225</sup> **NACIONES UNIDAS**. [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), 1948, artículo 26.1: “El acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

tradicionalmente ha sido y es insuficiente. En el curso 2010/2011 el 32,3% de los estudiantes solicitaron una beca<sup>226</sup>, lo cual significó un incremento del 7% respecto a la cifra del curso 2008/2009. Se trata de una política social esencial para que el éxito universitario no dependa de las rentas familiares y funcione el ascensor social.

Con la actual política de recortes presupuestarios, fruto de la crisis y de algunas políticas aplicadas, aumentan las amenazas a la igualdad de oportunidades y sobre la garantía en el acceso a la educación superior (y su graduación, en una cultura credencialista y academicista como la nuestra<sup>227</sup>) para que no dependa de los niveles de renta de las familias, cada vez con mayores dificultades financieras, causantes de significativos impagos en la mayoría de las universidades españolas<sup>228</sup>. El incremento de los precios por efecto del Decreto-Ley 4/2012 (fundamentalmente en la penalización por repetición de asignatura) pasando<sup>229</sup> de una matrícula promedio por curso de 60 créditos, desde unos 879 euros en 2010/2011 hasta unos 1.105 anuales en 2012/2013, con gran dispersión autonómica. Sin embargo, en términos globales, este incremento tuvo como resultado perverso la caída de la recaudación universitaria por este concepto, al actuar racionalmente los estudiantes y reducir el número de créditos matriculados o repetidos<sup>230</sup>.

Por otra parte, no falta doctrina<sup>231</sup> que configura los precios públicos universitarios conducentes a títulos con validez oficial en todo el territorio nacional como verdaderas tasas y pide modificaciones legislativas al respecto.

---

<sup>226</sup> CRUE. [La Universidad Española en cifras 2012](#). Dir: Francisco MICHAVILA. CRUE, 2013, pág. 224.

<sup>227</sup> Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA. “[¿Cómo salvar de sí misma a la universidad?. Retos y límites de la profesión académica](#)” en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014, pág. 221.

<sup>228</sup> CRUE. [La Universidad Española en cifras 2012](#), CRUE, 2013, pág. 207.

<sup>229</sup> María GIL IZQUIERDO y Fabio CARTA. “[Una alternativa progresiva a la estructura lineal de precios públicos en la financiación del sistema universitario en España](#)” en *Estudios de Economía Aplicada* Vol. 32, núm. 3, septiembre-diciembre 2014, pág. 1102.

<sup>230</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS. “[Una revisión del modelo de financiación del Sistema Universitario Público Español](#)” en *XXXII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Extremadura, 2014.

<sup>231</sup> Jesús RODRÍGUEZ MÁRQUEZ “El régimen financiero de las universidades públicas” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Dir. J. GONZÁLEZ GARCÍA), Thomson-Civitas, 2009, pág. 885.

**Precio público medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones universitarias de grado por Comunidad Autónoma<sup>232</sup>. Curso 2014-2015.**

<b>CC AA</b>	<b>(€)</b>
Andalucía	12,62
Aragón	20,15
Asturias	17,13
Baleares	17,92
Canarias	15,21
Cantabria	13,50
Castilla-La Mancha	15,81
Castilla y León	23,34
Cataluña	33,52
Comunidad Valenciana	20,39
Extremadura	14,74
Galicia	11,89
Madrid	30,33
Murcia	15,58
Navarra	19,22
País Vasco	16,88
La Rioja	18,37
U.N.E.D.	16,43
<b>Precio Medio</b>	<b>18,50</b>

Concluimos con la CRUE<sup>233</sup> que la (in)suficiencia y la (in)eficiencia así como la (in)equidad son las principales características de nuestra financiación universitaria. El “Informe sobre financiación del sistema universitario español” presentado al Consejo de Coordinación Universitaria en 2007 —en el que tuve el honor de participar— reconocía la necesidad de incorporar 2.500 millones de euros adicionales al sistema<sup>234</sup>. No sólo no se llevó a cabo sino que se afrontaron años de intensos recortes que dañaron el nivel de suficiencia, especialmente a partir del ejercicio 2010.

---

<sup>232</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. [Estadística de precios públicos universitarios](#), 2014.

<sup>233</sup> CRUE. [La Universidad Española en cifras 2012](#). CRUE, 2013, pág 225.

<sup>234</sup> Juan Antonio VÁZQUEZ GARCÍA “[Una financiación para el cambio universitario](#)”, *La Cuestión Universitaria*, no 6, 2010, pág. 35. Cfr. Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS. “[Financiación del Sistema Universitario Español](#)” en *Revista de Estudios Regionales* núm 79/2007, págs. 241-287.

Las universidades se hallan abocadas a dar una respuesta positiva a la necesidad de encontrar otras fuentes adicionales de ingresos, que por el momento tienen una reducida importancia. En el futuro próximo resultará indispensable ampliar y diversificar las fuentes de financiación, mediante el incremento de aportaciones privadas.

La aplicación de modelos objetivos de financiación basados en fórmulas es el mecanismo idóneo para calcular las necesidades de financiación que en cada momento precisa un determinado sistema universitario y por lo tanto para alcanzar una mayor equidad<sup>235</sup>. La fallecida profesora y ex-ministra SAN SEGUNDO<sup>236</sup> resumía el mecanismo óptimo de financiación de los gastos corrientes como aquel que estuviera basado en la siguiente combinación de criterios: modelo normativo, mediante una fórmula, en función de inputs y outputs y concedida como una transferencia global con total libertad de uso por parte de las instituciones. Además, un modelo de financiación bien diseñado y aplicado puede hacer más para mejorar el rendimiento docente, científico e innovador de nuestras universidades, con mayor rapidez y efectividad, que el más aquilatado cambio del sistema de gobierno<sup>237</sup>.

### **Naturaleza y elementos de los contratos-programa**

Para GORDILLO PÉREZ<sup>238</sup>, los contratos-programa pueden definirse como aquellos convenios plurianuales entre entidades públicas que permiten regular las relaciones entre dos entidades autónomas. En realidad, las partes no están en una posición equilibrada pues una de ellas ostenta la potestad financiadora (velando por la calidad de los servicios públicos) y la otra tiene la obligación de

---

<sup>235</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y Alicia PERAGÓN MÁRQUEZ.** “Análisis y evolución de la equidad financiera pública para con las universidades públicas españolas, 1994-1998 en *IX Jornadas de Economía de la Educación*, Publicaciones Universidad de Jaén, 2000, pág. 25.

<sup>236</sup> **Maria Jesús SAN SEGUNDO.** *Economía ...* (Op. Cit.), 2001, pág. 247.

<sup>237</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José Antonio PÉREZ GARCÍA.** *Instrumentos para una financiación eficaz de las universidades*. Cuaderno de trabajo núm. 5. Fundación Sociedad y Educación, 2013, pág. 7. “Es más, puede conseguir buenos resultados en instituciones con diferentes modelos de gobernanza. ¿Debe tener un mismo modelo de gobernanza una universidad de investigación que otra de vocación docente? Seguramente no. Sin embargo, pueden compartir modelos de financiación estables, objetivados y por resultados, capaces de orientar a la universidad hacia la consecución de los objetivos deseados y de estimularla hacia ellos con efectividad”.

<sup>238</sup> **Luis Ignacio GORDILLO PÉREZ.** “Los contratos-programa y la universidad” en *Revista Vasca de Administración Pública*, [núm. 74/2006](#), pág. 184.

prestar ese servicio público en régimen de autonomía.

Para las universidades, es un instrumento de política educativa —con significativos precedentes en el sistema universitario francés— que, sin coartar su autonomía, les permite aprovecharse de unos recursos económicos adicionales transferidos por la Administración competente, en función del alcance de unos determinados objetivos, supuestamente extraordinarios, de calidad superior a los que de ordinario logra la Universidad<sup>239</sup>.

Desde el punto de vista administrativo, los contratos-programa son una variante de los *Convenios de Colaboración*, previstos en el artículo 6 de la LRJPAC y, por lo tanto, excluidos de la aplicación de la legislación de contratos públicos (art. 4.1.c TRLCSP). Una parte compromete la transferencia o subvención pública al cumplimiento por la otra de metas precisas e indicadores cuantificables<sup>240</sup>. Su finalidad es buscar la excelencia y la calidad, así como participar en la determinación y jerarquía de los objetivos institucionales, conciliada con la propia autonomía. También pretende incentivar la competitividad. Por todo ello, se requiere de la institución así financiada que enuncie previamente sus objetivos mediante la declaración de su *plan estratégico*.

La figura de los contratos-programa pretendía dar respuesta a la armonización de intereses entre la Administración directa y las sociedades de capital público dotadas de personalidad jurídica propia. El camino entre sujetos con igual capacidad era el convenio pero la Administración se resistía a dejar su posición de tutor del interés general lo que llevó a la generación de un instrumento técnico con doble funcionalidad y naturaleza: por un lado la propia del contrato, en cuanto a compromiso de ambas partes, y por otra la de programa, en cuanto marca unos fines u objetivos paulatinos o deslizantes según la vigencia del contrato.

Esa doble naturaleza provocó polémicas doctrinales entre los partidarios de la teoría *contractualista* y los de la teoría *reglamentaria*. Así, para los

---

<sup>239</sup> Luis Ignacio GORDILLO PÉREZ: “Los contratos-programa ...” (Op. Cit.), 2006, pág. 234.

<sup>240</sup> Ver Josep María VILALTA (director) et al. [La rendición de cuentas de las universidades a la sociedad](#). ANECA, 2006, pág. 40 y ss.

primeros<sup>241</sup> los contratos-programa contaban con amparo general en el viejo art. 91 LGP y se plasmaron en relación a RENFE con la Ley 16/1987. JIMÉNEZ DE CISNEROS<sup>242</sup> niega el carácter contractual porque la parte débil no puede exigir y obligar a su cumplimiento a la contraparte. Sin embargo, discrepamos porque el modelo de igualdad y plena capacidad de las Administraciones permite la exigibilidad en sede contencioso-administrativa del cumplimiento de los convenios interadministrativos cualquiera que sea la denominación, como ha tenido ocasión de declarar nuestra jurisprudencia.

En la actualidad, estos modelos cuentan con soporte legal en el ámbito estatal, merced a la previsión del artículo 68.1 de la Ley General Presupuestaria<sup>243</sup> que exige a los contratos-programa, como mínimo, las siguientes cláusulas:

- a) Hipótesis macroeconómicas y sectoriales que sirvan de base al acuerdo.*
- b) Objetivos de la política de personal, rentabilidad, productividad o reestructuración técnica de la explotación económica, así como métodos indicadores de evaluación de aquéllos.*
- c) Aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en sus distintas modalidades a que se refiere este apartado.*
- d) Medios a emplear para adaptar los objetivos acordados a las variaciones habidas en el respectivo entorno económico.*
- e) Efectos que han de derivarse del incumplimiento de los compromisos acordados.*
- f) Control por el Ministerio de Economía y Hacienda de la ejecución del contrato-programa y de los resultados derivados de su aplicación.*

Además, el artículo 74.5 del mismo texto, exige la autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que de ellos se derive sea de cuantía

---

<sup>241</sup> **Mariano MAGIDE HERRERO.** *Límites constitucionales de las administraciones independientes.* Ministerio de Administraciones Públicas, 2000, pág. 75.

<sup>242</sup> **Francisco Javier JIMÉNEZ DE CISNEROS CID y Alfredo GALLEGO ANABITARTE.** *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico.* Ministerio de Administraciones Públicas, 1987, págs. 154 y ss.

<sup>243</sup> [Ley 47/2003](#), de 26 de noviembre, BOE núm. 284 de 27-11-2003.



superior a doce millones de euros. Con carácter previo a la suscripción se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en caso de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades<sup>244</sup>.

De acuerdo con las previsiones del art. 6 de la LRJPAC, podemos analizar los siguientes elementos constitutivos de un contrato-programa<sup>245</sup>:

- *Órganos autorizadores.*- Por regla general deben ser *aprobados* por el Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma y suscritos por el Consejero competente en materia de educación superior con el Rector de la Universidad. Con frecuencia se suma a la firma el Presidente del Consejo Social, no tanto como parte contratante sino como nexo entre ambos.
- *Plazo de vigencia.*- Estos documentos surgen del carácter plurianual de la financiación, sin que pueda ser superior a cuatro años, cifra esta que supone el límite de gasto comprometido para varios ejercicios establecido en el art. 47.2 de la LGP, que tiene su reflejo en la equivalente normativa autonómica.
- *Derechos y obligaciones de las partes.*- Incluye las definiciones de magnitudes y los indicadores de su medición. También los medios de comprobación del cumplimiento.
- *Precisiones de financiación.*- Necesidad de determinar las partidas presupuestarias afectadas y sus anualidades.
- *Comisión mixta de seguimiento.*- Para solventar las posibles discrepancias de todo convenio, suele crearse esta figura de *vigilancia y control*, que, en teoría, puede llegar a tener una organización específica común (apartados 2.e y 5 del citado artículo 6 LRJPAC), aunque, en esta

---

<sup>244</sup> El artículo 171 de la LGP exige una auditoría del contrato-programa cuando las aportaciones se encuentren condicionadas al cumplimiento de determinados objetivos, al importe o evolución de determinadas magnitudes financieras, o al cumplimiento de determinadas hipótesis macroeconómicas. Su finalidad será verificar el cumplimiento de las referidas condiciones.

<sup>245</sup> Un magnífico repaso a la metodología y experiencias puede leerse en **Fernando GURREA CASAMAYOR** “Los contratos programa entre las universidades y las CC AA” en la *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 18, junio, 2001, pág. 319-355.

nuestra materia universitaria no suele sobrepasar los seis miembros<sup>246</sup>. Este órgano “resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento” (art. 6.3 LRJPAC).

Nuestra clásica doctrina presupuestaria<sup>247</sup> entiende que existen muchas ventajas potenciales en la prestación de servicios a través de contratos-programa. Se destacan las siguientes:

*Generación de información.*- Se trata de una magnífica herramienta de rendición de cuentas, sobre recursos, costes y resultados, máxime si se formaliza el contrato con varias entidades homogéneas, como es el caso de las CC AA con varias universidades públicas en su ámbito competencial.

*Cambio de cultura organizativa.*- Se deja de administrar recursos sobre una base incrementalista y se acepta que la asignación de fondos es decisión política ligada a objetivos, de entidades con intereses contrapuestos que, con cierto margen de autonomía, compiten por recursos limitados.

*Racionalización presupuestaria.*- Incorpora una base objetiva para la negociación presupuestaria anual con cada organismo.

*Incentivación.*- Para toda la organización o sus directivos. Su diseño tiene más de arte que de ciencia y puede dar lugar a un énfasis excesivo en la cantidad frente a la calidad o penalizaciones futuras derivadas del buen desempeño pasado.

### **1.1.1.3 Su aplicación en el ámbito universitario**

El éxito de la implantación de los procesos de planificación estratégica en las universidades se facilita en gran medida si la asignación de recursos a estos entes, por parte de las CC AA se lleva a cabo de tal forma que se reconozcan y faciliten tales planes<sup>248</sup> a través de modelos de financiación o contratos-programa, como mecanismos de financiación con unos criterios

---

<sup>246</sup> Usualmente, los Consejeros de Hacienda y Educación, con el Dir. Gral. de Universidades, por un lado, y el Rector, Vicerrector económico y Gerente, por otro.

<sup>247</sup> José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO y Jorge ONRUBIA FERNÁNDEZ. “Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos” en *Papeles de Economía Española* núm. 95/2003, pág. 8.

<sup>248</sup> Francesc SOLÁ BUSQUETS. “Planificación estratégica y financiación” en *I Jornadas sobre Planificación Estratégica*, documento de trabajo 98/50 de la Universidad Complutense, pág. 130.

claros, objetivos y estables<sup>249</sup>. La LOU, en el artículo 81.1 recoge esta preferencia al indicar:

*“En el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas, las universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos”.*

El legislador estaba reconociendo una situación con importantes precedentes en el mundo universitario, desde la experiencia, unos años antes de su promulgación, aportada por las universidades de las Islas Canarias o por la Universidad Politécnica de Cataluña, que veremos a continuación.

#### **1.1.1.4 Los contratos-programa de las universidades canarias**

Tras la Ley 5/1989, de 4 de mayo, de Reorganización Universitaria de Canarias<sup>250</sup>, se implantó un pionero contrato-programa, más como instrumento de control que de planificación de la gestión universitaria. Calificamos las experiencias, en su momento, como muy intervencionista<sup>251</sup> (el primer contrato) y más estratégico<sup>252</sup> el segundo.

*El primer contrato, 1996-1998* determinaba unos compromisos financieros bastante genéricos para el trienio, establecía una planificación de plantillas y fijaba las titulaciones autorizadas para el período. La financiación se condicionaba, de acuerdo a polémicas obligaciones en varias materias: *titulaciones* (unas nuevas y otras *a suprimir*), *calidad de la docencia universitaria* (obligación de participar en procesos de evaluación institucional, seguimiento de la tasa de graduación, tasa de fracaso, plan de evaluación del profesorado), *investigación* (inventario de material científico, remisión anual de

---

<sup>249</sup> **Francisco BELTRÁN LLAVADOR** en un magnífico artículo "La calidad, más allá de criterios y estándares" en *Reforma y Evaluación de la universidad*. Edición a cargo de Guillermo QUINTÁS. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia, 1996, pág. 144.) no está de acuerdo, pues mientras se sostenga cualquier relación entre financiación y calidad, "se repetirá la situación según la cual la universidad más financiada será también la que a) menor número de estudiantes sostenga; b) menor número de titulados en relación con los estudiantes matriculados; c) mantenga los índices de matrícula y titulación, pero disminuya las exigencias académicas para obtener ésta".

<sup>250</sup> [Ley 5/1989](#), de 4 de mayo, de Reorganización Universitaria de Canarias. «BOE» núm. 133, de 5 de junio de 1989.

<sup>251</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**. *El Régimen ...* (Op. Cit). 1ª Ed. 1997. Epígrafe 4.2.2.3.

<sup>252</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**. *El Régimen ...* (Op. Cit). 2ª Ed. 2004. Epígrafe 19.3.5.3

los contratos de investigación<sup>253</sup>, supresión de institutos inactivos, financiación autonómica para sabáticos, proyectos y tesis doctorales), *equidad del sistema educativo* (elaboración anual de programas de información y guías de estudios para alumnos de enseñanza secundaria, política de tasas académicas, *personal* (elaboración de Relaciones de Puestos de Trabajo para personal docente y no docente<sup>254</sup>, la inspección y el control del horario de ambos<sup>255</sup>, programas obligatorios de formación del PAS) y de *control financiero*.

De su ejecución destacamos los siguientes resultados<sup>256</sup>. En primer lugar, establecer un marco estable de relación y la creación de titulaciones en el calendario previsto, con un incremento de la escolarización universitaria y una mayor información acerca de las actividades y recursos de I+D o de equipamiento científico. En segundo lugar, las universidades se han visto inmersas en un proceso de evaluación institucional, aunque sin lograr el control horario pactado y, en lo que concierne a la investigación, ésta se ha incrementado notablemente, aunque sin conseguir el control sobre el rendimiento<sup>257</sup>.

El *Segundo contrato, 2001-2004*.- Perseguía objetivos generales, estratégicos y financieros, a los que corresponden los siguientes compromisos financieros para el período:

- *Financiación básica inicial*.- Supuso el 80% de los recursos totales. Era proporcional al coste estándar de las enseñanzas oficiales, según un modelo de costes unitarios prefijado por grado de experimentalidad y al número de estudiantes *financiables*. Incluía tres objetivos de calidad

---

<sup>253</sup> La cláusula 3.3.6 especificaba: "la Universidad velará para que los contratos (de investigación) no supongan una competencia desleal con empresas productoras de bienes o servicios".

<sup>254</sup> La cláusula 3.5.6 decía: "...las retribuciones del PAS serán fijadas de común acuerdo entre la Universidad y la Comunidad Autónoma, con participación de las Consejerías competentes en materia de universidades y función pública...".

<sup>255</sup> "El seguimiento debe afectar al cumplimiento de las horas de docencia, sean clases teóricas o prácticas y de las tutorías. En los casos de ausencia o incumplimiento del servicio del profesorado o del PAS, la Universidad aplicará el régimen disciplinar correspondiente" (cláusula 3.5.12).

<sup>256</sup> José AFONSO y Juan Manuel CABRERA. "El sistema universitario en Canarias: recursos y financiación" en *La financiación de las universidades...* (Op. Cit), pág. 124.

<sup>257</sup> La puesta en práctica del contrato-programa 1996-1998 supuso un aumento de la información acerca del destino de las subvenciones públicas recibidas por las universidades, incorporando obligaciones que bordeaban la frontera de la autonomía universitaria o la lealtad institucional.

básica y eficiencia:

- 1.- Adecuar la oferta y la demanda. Indicadores: encuestas de usuarios y empleadores, % solicitud 1ª y 2ª opciones conseguidas sobre total, propuesta de supresión estudios y cohorte nuevos estudiantes.
  - 2.- Mejorar la eficiencia general de la Universidad en su función docente. Indicadores: % egresados, tasas de fracaso y retraso.
  - 3.- Mejorar la eficiencia económica, actuando sobre las estructuras de costes y de ingresos de la Universidad. Indicadores: incremento de ingresos “propios” o convocatorias competitivas.
- *Financiación complementaria sujeta a programación.*- Sería aplicada a dos tipos de programas: los de calidad institucional y los de calidad de los recursos humanos. El primero orientado a la planificación estratégica y a la ejecución de planes operativos de calidad. El segundo para la mejora de los servicios a los estudiantes y a los ciudadanos, así como al aumento de los niveles de profesionalización y eficiencia del PAS.
  - *Programas de financiación específica.*- Para acciones de reposición, mantenimiento y equipamiento.
  - *Acciones específicas de calidad.*- Tanto de la organización como del PDI y del PAS.
  - *Fondos adicionales.*- Tanto para la implantación de nuevas titulaciones como para saneamiento del déficit histórico.

En contraste con el primer contrato-programa, los objetivos aparecen más claramente definidos, así como los indicadores destinados a evaluar su cumplimiento<sup>258</sup>.

En la actualidad, la vigente Ley sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias<sup>259</sup>, encomienda al Consejo Social (art.

---

<sup>258</sup>

C. PÉREZ ESPARRELLS, M. RAHONA y J. SALINAS.

"La calidad de la enseñanza universitaria: una clave para su financiación". *IX Encuentro de Economía Pública*. Vigo, 7 y 8 de febrero de 2002.

<sup>259</sup> [Ley 11/2003](#), de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias («BOE» núm. 127, de 28 de mayo de 2003) modificada por la [Ley 5/2009](#), de 24 de abril, «BOE» núm. 132, de 1 de junio de 2009.

3.2.a) “Informar la planificación estratégica de la Universidad, aprobar la programación plurianual y, en su caso, los convenios y contratos-programa en los que se desarrolle la misma, a propuesta del Consejo de Gobierno”.

El *Plan de Financiación a las Universidades Canarias 2009-2013*, encomendó a la Agencia Canaria de Evaluación y Acreditación Universitaria la tarea de validar<sup>260</sup> los datos establecidos en el contrato-programa articulado en función de la financiación básica (destinada a financiar las actividades de docencia e investigación) y la financiación por objetivos (mejoras en las áreas estratégicas de docencia, investigación y desarrollo e impacto social). El Plan exige el requisito de no presentar déficit (o cumplir el consecuente plan de saneamiento financiero) así como disponer de un Plan Estratégico propio y de RPT para PDI y PAS, aprobadas por el Gobierno de Canarias.

#### **1.1.1.5 Experiencia catalana**

Si Canarias fue pionera en los contratos programa, la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) fue pionera en desarrollar un proceso de planificación estratégica y mejora de la calidad, en 1994. Una de las consecuencias trascendentales de ese proceso fue la firma del contrato-programa (1997-2000) con la Generalitat de Cataluña estableciendo, de común acuerdo, los objetivos y finalidades en este período e implantando un nuevo modelo de relación y financiación de la institución universitaria basado en el cumplimiento de objetivos de calidad al servicio de la sociedad y garantizando una financiación *condicionada* plurianual expresa, regularizable según los objetivos logrados y medidos con indicadores en docencia, investigación, organización interna o relaciones con la sociedad<sup>261</sup>.

El contrato-programa se caracterizaba por reconocer la especificidad de la UPC como universidad tecnológica en Cataluña y por reforzar y consolidar la

---

<sup>260</sup> Según el [Protocolo para acreditar la Financiación Básica y por Objetivos](#) modificado en marzo 2010.

<sup>261</sup> El artículo 118 de la [Ley 1/2003](#), de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, «BOE» núm. 60, de 11 de marzo de 2003) determina que la financiación de los gastos de funcionamiento de las universidades públicas consta de tres clases de aportaciones: la genérica, la complementaria, mediante contratos-programa, a los que define como “un instrumento de financiación de la aportación complementaria”, así como “el instrumento de observación, diagnóstico, planificación y adopción de decisiones conjuntas entre el departamento competente en materia de universidades y las universidades” (art. 119).

autonomía de la universidad. También por ser un instrumento fundamental para la rendición de cuentas a la sociedad e incorporar los objetivos definidos en la planificación estratégica<sup>262</sup> .

El documento, influyendo en su presupuesto por programas, distinguía cuatro grandes áreas: docencia, investigación, relaciones universidad-sociedad y organización interna. Por su parte, la Generalitat se comprometía a que la reducción del número de estudiantes de la Universidad, si se produce el aumento del número de aprobados, en ningún caso suponga la disminución de la transferencia nominativa<sup>263</sup> .

Las restantes universidades catalanas fueron adoptando el contrato-programa como una herramienta para incrementar su financiación. La Generalitat suscribió sucesivos contratos-programa con las universidades de Barcelona<sup>264</sup> y Autónoma de Barcelona<sup>265</sup>, determinando cinco ejes vertebradores del documento, común para ambas universidades<sup>266</sup> (formación, internacionalización, investigación-transferencia, lengua y calidad de la gestión).

Para un importante sector de la doctrina<sup>267</sup>, el modelo catalán se caracteriza por la confrontación de intereses, la insuficiencia financiera y la desigualdad entre instituciones; pide explorar un modelo alternativo basado en la visión global del sistema educativo, en la cooperación, y en la definición de

---

<sup>262</sup> **Antoni BARÓN y Santiago ROCA.** “El contrato programa para la financiación de la universidad en función del logro de objetivos. La experiencia de la universidad Politécnica de Cataluña” en [La educación superior en el mundo 2006 : La financiación de las universidades](#). Mundiprensa, 2006.

<sup>263</sup> El instrumento le podía reportar a la UPC 7 millones de euros de financiación extraordinaria, si cumplía, en un 85%, el catálogo de 51 indicadores de objetivos. Entre los compromisos destacan: que haya 2.945 titulados, que encuentren trabajo ocho de cada diez estudiantes, que uno de cada cuatro nuevos estudiantes sea mujer, que sean leídas 115 tesis doctorales, que se mantengan 71 patentes en vigor y que se consigan 12 millones de euros en contratos de investigación.

<sup>264</sup> El contrato con la UB para el cuatrienio 2002-2005, que sucede al suscrito para el período 1999-2002 (que fue cumplido en un 98%, con suplementos de 8,5 millones de euros) contaba con 9 objetivos y 35 indicadores para medir resultados.

<sup>265</sup> El actual con la UAB para el cuatrienio 2002-2005, que sucedió al suscrito para el período 1998-2001, contaba con 19 objetivos y 32 indicadores para medir los resultados.

<sup>266</sup> **Manuel ÁLVAREZ y Inmaculada VILARDELL.** “Algunas reflexiones sobre la planificación estratégica de la universidad: el caso de la Universitat Autònoma de Barcelona (1998-2010)” en *XIX Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*, 2010.

<sup>267</sup> **Jorge CALERO, Esteve OROVAL y David RODRÍGUEZ.** “La financiación de las universidades en Cataluña” en *La financiación de las universidades ...* (Op. Cit), 2003, pág. 235.

un perfil determinado y especializado para cada universidad.

En la actualidad, las universidades catalanas siguen recibiendo su financiación a través de contratos programa *de distribución*, de vigencia plurianual, que garantizan que los recursos que reciben serán suficientes para poder realizar su actividad académica e investigadora y basado en el principio de igualdad entre los estudiantes del sistema público. El grueso de la financiación pública está destinado a los gastos de funcionamiento de las universidades públicas catalanas y se reparte de acuerdo con un modelo de distribución basado en indicadores y fórmulas objetivas, de aplicación desde el año 2002, busca aportar transparencia, objetividad y equidad a la asignación de recursos entre las universidades.

Esa financiación pública se traslada a partir de cuatro grandes bloques de subvención<sup>268</sup>:

- *Subvención fija*: pretende contribuir a cubrir los gastos mínimos de estructura que no están relacionados con el volumen de actividad académica de las universidades ni con su tamaño o especificidades.
- *Subvención básica*: aporta recursos para financiar la actividad académica ordinaria de las universidades y los gastos de funcionamiento que esta genera. Constituye el grueso de la aportación de la Generalitat de Catalunya para la financiación de las universidades públicas. Se determina por medio de una fórmula de distribución de recursos que pondera diversas variables.
- *Subvención derivada*: aporta recursos para la financiación de gastos derivados de la contratación de personal docente e investigador.
- *Subvención estratégica*: aporta una financiación adicional a las universidades ligada a planteamientos estratégicos de política universitaria.

La parte de financiación pública de las universidades vinculada a la consecución de objetivos estratégicos (mejora adicional condicionada,

---

<sup>268</sup> Santiago GUERRERO BONED. "[Financiación y gobierno de las administraciones públicas](#)" en *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, 2012, págs. 155-190.



contratos programa...) representa una parte cada vez más importante de la financiación pública total. El escenario de financiación de la Generalitat de Catalunya en las universidades públicas para el periodo 2007-2010, que preveía que una parte creciente de la financiación estuviera condicionada a la consecución de objetivos, se aprobó mediante el Acuerdo de Gobierno de 10 de octubre de 2006. Agotado el periodo de vigencia de este acuerdo, se mantiene que una parte de la financiación que se distribuye entre las universidades públicas catalanas esté condicionada a la consecución de objetivos. La distribución de estos recursos se realiza de la siguiente manera:

- el 35 % en el ámbito de la mejora de la docencia,
- el 20 % en la mejora de la gestión y
- el 45 % en el ámbito de la mejora de la investigación, el desarrollo y la innovación.

#### **1.1.1.6 Comunidad valenciana**

La financiación de los gastos de funcionamiento de las universidades públicas **valencianas**, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley de coordinación del Sistema Universitario Valenciano<sup>269</sup> debe basarse en cuatro tipos de aportaciones de la Generalitat:

a) *Genérica*, según criterios objetivos y transparentes, a partir de parámetros generales comunes a todas las universidades, que reflejen de forma realista la financiación de la actividad docente realizada y la producción derivada de la dedicación a la investigación, desarrollo, innovación y creación artística del personal cuyas funciones no son exclusivamente docentes.

b) *Complementaria*, para la mejora de la calidad de las universidades, ligada a objetivos generales y específicos, basadas en los indicadores mantenidos en el Sistema de Información Universitaria Valenciano.

c) A través de contratos-programa para cubrir toda o parte de la

---

<sup>269</sup> [Ley 4/2007](#), de 9 de febrero, de coordinación del Sistema Universitario Valenciano. BOE» núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

financiación de programas docentes.

d) Por convocatorias públicas, que estimulen la mejora de la calidad y premien la excelencia.

El artículo 33 define los contratos-programa como un “instrumento de financiación, así como de observación, diagnóstico, planificación y adopción de decisiones conjuntas” entre las universidades y el departamento competente en materia de educación superior. A continuación ordena establecer los indicadores necesarios para valorar el grado de cumplimiento de los objetivos fijados, pudiendo establecer que la valoración del grado de consecución de los objetivos fijados sea determinado a través de auditorías externas.

Tras un largo período de dificultades en los compromisos presupuestarios<sup>270</sup>, los rectores de las universidades públicas valencianas (UV, UPV, UA, AMH y UJI) firmaron el día 30 de septiembre de 2010 el acuerdo sobre el Plan Plurianual de Financiación 2013-2017 basado en los [principios](#) de estabilidad financiera, suficiencia, eficiencia, equidad<sup>271</sup>.

#### **1.1.1.7 Galicia**

La Ley del Sistema Universitario de Galicia<sup>272</sup> cuenta con un título VII que, con la denominación «De la financiación de las universidades del sistema universitario de Galicia», establece, de acuerdo con su Exposición de Motivos, un “marco sólido para la necesaria planificación económica y financiera de las universidades”, fijando (artículo 115) los principios que regirán el principal instrumento para la misma: el Plan de Financiación del Sistema Universitario de Galicia, basado, en los principios de estabilidad financiera, suficiencia, eficiencia y equidad institucional y territorial que “incluirá los recursos precisos para converger con las medidas estatales y europeas de servicio público en

---

<sup>270</sup> La Generalitat Valenciana [reconoció](#) en octubre de 2014 que *debía* a las cinco universidades públicas 768 millones del período 2004-2008 por lo que asumía su deuda financiera e inversiones y el resto a plazos hasta 2022.

<sup>271</sup> Ver informe de la SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA [Universidades públicas, ejercicio 2009](#), págs. 29 y ss que hace un buen resumen de los incumplimientos. La DA 19ª de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2010, estableció que los créditos reconocidos a favor de las universidades públicas, consecuencia de los convenios, podrían ser objeto de “factoring” en los términos previstos en el Plan Plurianual de Financiación de las universidades públicas vigente en el año 2010.

<sup>272</sup> [Ley 6/2013](#), de 13 de junio, del Sistema Universitario de Galicia, «BOE» núm. 172, de 19-7-2013.

enseñanza superior universitaria, en porcentajes de producto interior bruto”. No hay en esta ley ninguna referencia al contrato programa como instrumento de adecuación del plan de financiación, pues sólo prevé valorar, “entre otros aspectos, el grado de cumplimiento y la consecución de los objetivos fijados por cada una de las universidades en el proceso de elaboración de dicho plan”.

#### **1.1.1.8 Comunidad de Madrid**

De las transformaciones más notables respecto al montante de financiación universitaria destacó, durante la década pasada, el Contrato-Programa de la Comunidad de Madrid (2001-2005) formalizado con las seis universidades públicas. En esencia, se concebía como un instrumento para la gestión de las dotaciones económicas aspirando a la cobertura “íntegra” de los gastos de personal y el resto de los gastos corrientes (a partir del 2003) así como una financiación plurianual expresa y concreta<sup>273</sup>. En realidad era una relevante estipulación de cantidades (hasta 2005) con el compromiso de no endeudamiento<sup>274</sup>.

No se trataba de un contrato con objetivos de calidad en la prestación del servicio público de la educación superior, sino una garantía de escenarios financieros con crecimientos anuales superiores al 7%, lo que suponía la aportación en el período de vigencia, de 3.548 millones de euros.

El *Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de Madrid 2006-2010* se concibió con una técnica más depurada: consideraba tres bloques de financiación para gastos corrientes: Fondo de Financiación Básica (el 85% del total, distribuido entre docencia —70%, calculada en base al criterio de número de créditos— e investigación —30%, medida en base sexenios, fondos captados, contratos firmados, tesis leídas— otro de financiación por objetivos —un 10%, medido con 24 indicadores— y un fondo para necesidades

---

<sup>273</sup> Alfonso UTRILLA, Carmen PÉREZ y Pamela CONTRERAS. “[La financiación de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid](#)” dentro de las *Actas de las XII Jornadas de la Asociación Economía de la Educación (AEDE)*. Universidad Carlos III de Madrid, 2003, págs. 423-436.

<sup>274</sup> Entre las obligaciones que el contrato imponía a las universidades madrileñas destaca el *reajuste por déficit* que fuerza a las instituciones académicas con déficit durante un ejercicio, a recortar en idéntica cuantía el presupuesto de gastos del año siguiente. Además, exige una auditoría de cumplimiento y financiera previa a la aprobación de las cuentas y su envío antes del 1 de julio, al Gobierno madrileño.

singulares (5%) que no llegó a implementarse, acumulado al primer fondo. Además se complementa con otros dos instrumentos: el *contrato programa de inversiones* reducido drásticamente en 2012, como las restantes partidas<sup>275</sup>.

#### **1.1.1.9 Castilla y León**

El artículo 37.2 de la Ley de Universidades de Castilla y León<sup>276</sup> precisa que las transferencias que la comunidad destine a financiar a las universidades públicas responderán a un modelo de financiación basado en los principios de suficiencia financiera, transparencia, eficacia, eficiencia e incentivo en la consecución de objetivos. En el artículo 38 se especifica que el modelo constará de tres tipos de financiación: una *básica*, que constituirá la principal fuente de recursos de la Universidad y se determinará conforme a parámetros objetivos para atender al capítulo de gastos de personal de la estructura económica de su presupuesto; una *competitiva*, que incluirá programas de mejora de calidad y eficiencia y convocatorias de investigación; y una *singular*, de acuerdo con características peculiares y específicas de la Universidad. A tal efecto, los contratos-programa de duración plurianual incorporarán unos Planes de Mejora de Calidad que serán revisados año a año en función del logro de los objetivos propuestos.

#### **1.1.1.10 Andalucía**

El Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades<sup>277</sup> exige a cada Universidad pública su respectivo plan estratégico, en el que se fijarán sus objetivos específicos sociales, académicos e investigadores, la planificación económica y académica de su actividad y los programas destinados a lograr dichos objetivos, que se incluirán en los respectivos contratos-programa junto con los medios de financiación, así como los criterios para la específica evaluación del cumplimiento de los mencionados objetivos. Así, el actual

---

<sup>275</sup> La reducción en términos reales de las dotaciones presupuestarias para las universidades madrileñas desde 2008 ha sido tan importante que, en opinión de **Xavier PUENTE** “pone en grave riesgo el mantenimiento de sus niveles de calidad en docencia e investigación”. Blog [Más que universidad – Gestión y finanzas universitarias](#), 10 de enero de 2012.

<sup>276</sup> [Ley 3/2003](#), de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León, «BOE» núm. 97, de 23 de abril de 2003, modificada por la Ley 12/2010, de 28 de octubre.

<sup>277</sup> Artículo 88 del [Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero](#), «BOJA» núm. 8, de 11 de enero de 2013, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades.

Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de Andalucía establece que una parte de su financiación estará vinculada anualmente a resultados establecidos en los respectivos contratos-programa formalizados con cada Universidad<sup>278</sup>.

#### **1.1.1.11 País Vasco**

La Ley del Sistema Universitario Vasco<sup>279</sup> crea el Plan Universitario (cuatrienal) que establecerá los objetivos y prioridades, “garantizando a la Universidad un modelo de financiación suficiente para el cumplimiento de sus finalidades y la mejora de la calidad”. A tal efecto, el artículo 89 prevé que el departamento competente en materia de universidades pueda suscribir contratos-programa “que tendrán carácter administrativo y naturaleza subvencional”. También habla de los contratos *específicos* (art. 67.3) para financiar la investigación.

#### **1.1.1.12 Región de Murcia**

La Ley de Universidades de la Región de Murcia<sup>280</sup> exige, en su artículo 58, elaborar un modelo de financiación acorde con la evolución económica y las disponibilidades presupuestarias, revisable cada cinco años. Dicho modelo “podrá basarse en los costes de referencia de las universidades públicas que, atendiendo a las necesidades mínimas de éstas y con carácter meramente indicativo se prevé en la DA octava de la LOU”.

No obstante, de acuerdo con el art. 58.2, el modelo “distinguirá entre tres tipos de financiación”: *Básica*, de acuerdo con parámetros objetivos comunes a todas las universidades, para atender los gastos de personal y funcionamiento, garantizando la prestación del servicio con un nivel exigible de calidad; *Complementaria*, ligada al cumplimiento de objetivos de calidad docente, investigadora y de gestión que se asignará mediante el establecimiento de los

---

<sup>278</sup> **María José GONZÁLEZ LÓPEZ** y **José CÁCERES SALAS**. “Los modelos de financiación de los sistemas públicos universitarios de España: un Análisis comparativo y de sensibilidad” dentro de las *Actas de las XII Jornadas de la Asociación Economía de la Educación (AEDE)*. Universidad Carlos III de Madrid, 2003, págs. 471-486.

<sup>279</sup> [Ley 3/2004](#), de 25 de febrero, «BOE» núm. 279, de 19 de noviembre de 2011 (!)

<sup>280</sup> [Ley 3/2005](#), de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia. «BOE» núm. 119, de 19 de mayo de 2006.

contratos-programa<sup>281</sup> aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma “previo acuerdo con cada una de las universidades públicas y revisado anualmente en función del cumplimiento de los objetivos previstos” (art. 59.2).

Existirá también un programa de inversiones, que tendrá por objeto el desarrollo, mejora y acondicionamiento de las infraestructuras y equipamientos universitarios.

#### **1.1.1.13 Aragón**

La Ley de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón<sup>282</sup> distingue la financiación de la Universidad (art. 51) en los siguientes tipos: a) Financiación básica del servicio universitario, mediante la que se atenderá el coste del funcionamiento general de la Universidad; b) Financiación condicionada a la consecución de objetivos. c) Financiación vinculada a la realización de inversiones en infraestructuras; d) Financiación para la realización de tareas investigadoras y e) Financiación para mejorar la relación entre la Universidad y la sociedad. Pues bien, el artículo 53 prevé que la financiación condicionada vinculada a la consecución de objetivos se realizará mediante contratos-programa que “perseguirán la mejora de la calidad en la docencia, la investigación y la gestión”.

#### **1.1.1.14 Extremadura**

En Extremadura, la Ley 8/2014<sup>283</sup> establece un marco de financiación estable para la Universidad en torno a tres componentes:

- financiación genérica, en base a fórmulas objetivas y transparentes, a partir de parámetros generales de docencia e investigación.
- financiación vinculada a objetivos, según contratos-programa para la

---

<sup>281</sup> El artículo 59.1 define el contrato-programa como el instrumento destinado a “fomentar la mejora de la calidad docente, investigadora y de gestión, estableciendo indicadores susceptibles de valorar los resultados de las actuaciones de las universidades públicas orientados a conseguir los objetivos acordados con las mismas por la Administración regional”.

<sup>282</sup> [Ley 5/2005](#), de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón. «BOE» núm. 201, de 23 de agosto de 2005.

<sup>283</sup> [Ley 8/2014](#), de 1 de octubre, por la que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura. «BOE» núm. 257, de 23/10/2014.

mejora de la calidad en la docencia, la investigación, la gestión y la transferencia de resultados a la sociedad.

- financiación de infraestructuras ligada a contratos-programa o a convenios plurianuales.

Una Comisión Mixta de Financiación —con representación de la Administración autonómica, del Parlamento y de la Universidad— evaluará la consecución de esos objetivos y resultados.

#### **1.1.1.15 Otras previsiones autonómicas**

En las restantes Comunidades Autónomas con una sola universidad en su ámbito competencial no se ha promulgado una ley general del sistema, quizás por la carencia de la necesidad de coordinación y transparencia con instituciones rivales en financiación, o por respeto institucional para no ser acusados de injerencia. Así, en el **Principado de Asturias**, la Ley del Consejo Social de la Universidad de Oviedo<sup>284</sup> contiene interesantes previsiones generales pero no regula ningún modelo de financiación. Por su parte, la Comunidad de **Castilla-La Mancha**, carece también de ley general de Universidad, siendo la Ley del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha<sup>285</sup> el único referente. Su contrato-programa durante la década pasada era sustancialmente diferente de los restantes, con una estructura de verdadero contrato y “de derecho privado” en palabras de GORDILLO PÉREZ <sup>286</sup>. Vencido el Contrato-Programa en 2009, se prorrogó por un año más, volviendo los ejercicios 2011, 2012 y 2013 a la discrecionalidad del Gobierno regional, con importantes recortes de la transferencia anual. Los ejercicios 2014 y 2015 ya tuvieron como base un convenio de financiación<sup>287</sup>.

La Ley del Consejo Social de la Universidad de **Cantabria**<sup>288</sup> también es

---

<sup>284</sup> [Ley 2/1997](#), de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo. «BOE» núm. 214, de 06/09/1997.

<sup>285</sup> [Ley 7/2003](#), de 13 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha. «BOE» núm. 131, de 2 de junio de 2003.

<sup>286</sup> **Luis Ignacio GORDILLO PÉREZ**: “Los contratos-programa...” (Op. Cit.), 2006, pág. 229.

<sup>287</sup> [Convenio](#) de financiación entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha durante el periodo 2014-2015, de 10 de enero de 2014.

<sup>288</sup> La [Ley 10/1998](#), de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria. «BOE» núm. 10, de 12 de enero de 1999.

el único texto legal de referencia en esa Comunidad. Desde la década pasada, la Universidad formaliza con el Gobierno regional un contrato programa. El último, aprobado en 2014, tiene por objeto un plan de financiación básico de la Universidad, a través de cinco líneas: el Programa de Suficiencia Financiera, el Programa de Atención y Servicio al Estudiante, el Programa de Apoyo a la Investigación, así como de la financiación de los complementos retributivos autonómicos y del Fondo de Contingencia Social.

La legislación de **La Rioja**<sup>289</sup> tampoco hace referencia alguna a convenios o modelos de financiación. Sin embargo, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el período 2014-2015 se articularán<sup>290</sup> a través de las denominadas financiaciones básica y condicionada que se concretarán en transferencias corrientes, subvenciones nominativas y financiación para inversiones específicas. Dentro de la financiación básica se han establecido dos áreas principales: el funcionamiento general de la Universidad en materia de docencia, investigación y gestión, por una parte y las infraestructuras y equipamientos, por otra. La financiación condicionada se destina a reordenación de la oferta docente universitaria y la renovación metodológica, mejora de la calidad de la docencia, investigación y gestión, internacionalización, empleabilidad y deportes.

En las **Islas Baleares**, la Ley de organización institucional del sistema universitario<sup>291</sup> no hace ninguna referencia a un posible modelo de financiación o contrato programa. En la actualidad, sigue primando la negociación anual de la transferencia, *a la vieja usanza*.

La Ley del Consejo Social de la Universidad Pública de **Navarra**<sup>292</sup> reconoce a ese órgano la facultad (artículo 5. c) de hacer propuestas “para la mejora de los convenios de financiación o contratos-programa que puedan

---

<sup>289</sup> La [Ley 6/2003](#), de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja. «BOE» núm. 87, de 11 de abril de 2003.

<sup>290</sup> [Protocolo](#) firmado por el rector y el presidente regional de 30-12-2013 de Plan Plurianual de Financiación de la UR 2014-2015.

<sup>291</sup> [Ley 2/2003](#), de 20 de marzo, de organización institucional del sistema universitario de las Islas Baleares. «BOE» núm. 91, de 16 de abril de 2003.

<sup>292</sup> La [Ley Foral 15/2008](#), de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra. «BOE» núm. 199, de 18 de agosto de 2008.



suscribir” para el desarrollo de la programación plurianual, así como estar puntualmente informado de las negociaciones realizadas. Sin embargo incorpora una interesante exigencia de tipo general, para dar soporte legislativo a su contenido: “Dichos convenios o contratos-programa incluirán, al menos, los objetivos, la financiación, el sistema de evaluación y el grado de cumplimiento de dichos objetivos”. La aportación pública desde los Presupuestos Forales, tal y como se recoge en el convenio de financiación formalizado el 21 de diciembre 2012 entre el Gobierno de Navarra y la Universidad, incluye tanto financiación *no condicionada* como *condicionada* para retribuciones complementarias al profesorado<sup>293</sup>.

Hasta aquí, los modelos o contratos-programa *completos*, de objetivos generales y financiación global. En un entorno tan dinámico como el actual comenzarán a ser frecuentes los contratos *parciales*, para financiar objetivos concretos. Así, para la reordenación de la oferta académica, o para consolidar aquellas titulaciones con una mayor proyección en el nuevo EEES o de interés para la Comunidad Autónoma. Teniendo ésta la competencia jurídica y económica de los nuevos estudios, presionarán para reconvertir enseñanzas de baja demanda o de difícil adaptación a ese nuevo marco europeo y sobre todo, los gobiernos regionales buscarán redistribuir los recursos disponibles para hacer realidad el modelo educativo universitario, basado en criterios de calidad y equilibrio territorial.

Esta metodología puede ampliarse al ámbito interno de las universidades, mediante los llamados contratos-programa internos. Desde una perspectiva formal, CHAVES GARCÍA<sup>294</sup> distingue dos grandes familias:

- *Contrato-programa en sentido propio*, establecido entre la Universidad y sus sociedades o fundaciones, como herramienta para concretar los objetivos y la financiación. Son verdaderos contratos por formalizarse entre personas jurídicas distintas. Se reconduce a la unidad el cúmulo de operaciones recíprocas entre filial y matriz, poniendo un cierto orden

---

<sup>293</sup> CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA. [Informe](#) *Universidad Pública de Navarra, 2012*. 2014, pág. 36.

<sup>294</sup> José Ramón CHAVES GARCÍA. *La Universidad pública al derecho y al revés*. Editorial Evergráficas, 2001, pág.268.

jurídico.

- *Contrato-programa en sentido impropio*, como instrumento político establecido entre el Rectorado y los servicios universitarios, como forma de disciplinar la gestión de estos desde una perspectiva estratégica: satisfacción de los usuarios (así, los colegios mayores), producción (así, el número de libros publicados) o sencillamente ahorro que pueda repercutir en forma de incentivos a sus responsables.

### 4.3 Tendencias

Cuando el conocimiento reemplaza a las materias primas como eje de nuestra economía global, el papel de la universidad cobra especial protagonismo. HERNÁNDEZ ARMENTEROS<sup>295</sup> llama la atención sobre la situación financiera universitaria en unos momentos de ejemplarizante rigor presupuestario, donde la sostenibilidad opera como máxima y hace inviable el hábito asumido por muchas instituciones de prestar sus servicios y, con posterioridad, demandar a las autoridades competentes las desviaciones de financiación derivadas de su quehacer diario. Por tanto, el aplazamiento de la aplicación de modelos de financiación objetivos y transparentes, que introduzcan certidumbre en la programación financiera de nuestras universidades, constituye, hoy más que nunca, una dejación de responsabilidad de los gobiernos de las Comunidades Autónomas<sup>296</sup>.

En el Estado español, el final de siglo no ha traído mejoras significativas para las carencias financieras universitarias, fuera del incremento del número de universidades, sino una exigencia de mayor racionalidad interna o la implantación de modelos de calidad. Sin embargo, estos avances, por si solos, parecen insuficientes para sacar a la universidad del marasmo financiero en que se encuentra. El *mercado* y la Administración supervisora aumentan su peso específico en las instituciones académicas y determinan sus prioridades, su organización interna, sus actividades o la estructura de sus premios y

---

<sup>295</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS “La financiación de los sistemas ...” (Op. Cit), 2003, pág. 12.

<sup>296</sup> Juan Antonio VÁZQUEZ GARCÍA. «[Una financiación para el cambio universitario](#)», *La Cuestión Universitaria*, núm. 6, 2010, págs. 30-39.

castigos. Incluso la intocable libertad de cátedra se ve constreñida. Como apunta EMBID IRUJO<sup>297</sup>, una Universidad más competitiva exigirá por un lado repensar las políticas de dispersión territorial de enseñanzas y financiación así como otorgar mayores poderes, singularmente en el plano de una organización interna menos regulada (“una legislación de mínimos”) si bien el límite siempre estará en el Estado Social presente en nuestra Constitución, que impide el olvido de determinadas políticas sociales.

No parece que el escenario inmediato apunte a la fusión de instituciones, que si bien aumentan notablemente la visibilidad<sup>298</sup> generan algunas economías de escala, incrementan los costes de gestión debido a la complejidad de un sistema de mayor tamaño, que requiere más recursos para la coordinación y el control de sus actividades. El reto será encontrar un “tamaño óptimo” para que la Universidad cumpla con sus misiones de manera eficiente, pero sobrepasado este tamaño, es difícil encontrar economías de escala<sup>299</sup>.

Las gerencias universitarias, otrora sólo preocupadas por cuestiones presupuestarias, empiezan a inquietarse ante las bolsas de suspensos que impiden alcanzar objetivos del contrato-programa y producen fugas de estudiantes hacia otras universidades y con ellos una importante financiación. Parece imprescindible dirigir el futuro modelo universitario—y el ineludible sistema para su financiación— hacia estructuras más eficientes y sostenibles lo que obliga, además, a desarrollar avanzadas prácticas de gestión que permitan

---

<sup>297</sup> **Antonio EMBID IRUJO.** “Universidades y competitividad: premisas para un debate” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, pág. 41

<sup>298</sup> En Dinamarca, con la reforma de 2003, el número de universidades estatales pasó de 12 a 8. En Finlandia se fusionaron tres universidades de Helsinki: Politécnica, de Economía y de Arte y Diseño. La Universidad de Manchester producto de la fusión de dos universidades de la ciudad es ahora la tercera del Reino Unido, la novena en Europa y la número 30 del mundo en el *ranking Times Higher World University* en 2010.

<sup>299</sup> **Carlos RIPOLL SOLER y María DE MIGUEL MOLINA.** “[Las fusiones universitarias: análisis de contenido de sus tipologías y los factores que pueden determinar su éxito o fracaso. Una revisión de la literatura](#)” en *Revista de Educación*, número extraordinario, 2013, pág. 331. Así, fusionar dos instituciones, por si solo, no aporta ningún ahorro pues la unión de dos universidades con sus características, debilidades y fortalezas, acaba creando una entidad mayor, con las mismas características que las constituyentes y, además, con mayores costes asociados. Todo ello sin contar con los elevados costes del proceso de fusión con gastos relacionados con la planificación, la reorganización de las estructuras académicas y administrativas, la integración de las bibliotecas y los sistemas de información. Además, exige armonizar la nueva estructura de personal generada tras el proceso.

la necesaria reorientación estratégica de la institución<sup>300</sup>.

La Cámara de Comptos<sup>301</sup> ya puso de manifiesto la necesidad de dotar al conjunto de las universidades públicas españolas de un sistema de indicadores que permita evaluar y comparar de forma homogénea, consistente y contrastable la actividad desarrollada por las mismas. En el mismo sentido, la Sindicatura catalana pidió a la Generalitat el establecimiento de un modelo de evaluación por objetivos con un reducido número de indicadores que sean concretos, fácilmente evaluables y homogéneos para todas las universidades<sup>302</sup>.

Las recomendaciones de los ICEX son relevantes pero suponen un clamor en el desierto. La propia LOU (artículo 27 bis 2) instituyó un trámite olvidado para que, cada dos años, la Conferencia General de Política Universitaria elaborase “un informe sobre la situación del sistema universitario y su financiación” determinando que su contenido formule propuestas que permitan mejorar su calidad y su eficiencia, asegurar la suficiencia financiera del mismo, así como garantizar a los ciudadanos las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación. Nada se ha hecho.

---

<sup>300</sup> Daniel CARRASCO DÍAZ, María Jesús MORALES CAPARRÓS y Daniel SÁNCHEZ TOLEDANO. “Modelo de contabilidad analítica para universidades” en LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. et al.: en [Libro blanco de los costes de las universidades](#) (3ª edición), Oficina de Cooperación Universitaria, Madrid, 2011, págs. 30-83.

<sup>301</sup> CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA. [Análisis de la gestión de la Universidad Pública de Navarra, 2010](#), pág. 80

<sup>302</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA. [Plan de financiación para la mejora de las universidades públicas catalanas 2007-2010](#), 2012, pág. 58

## 5 Autonomía presupuestaria de las universidades

Al igual que la LRU (art. 3,2-c), la Ley Orgánica de Universidades establece, en su artículo 2.2-h, que el *contenido esencial* de la autonomía universitaria afecta, entre otros aspectos, a «la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos». Una protección que hemos presentado, siguiendo a nuestro Tribunal Constitucional, como una autonomía de las decisiones presupuestarias y, en menor medida, como la regulación del proceso. Efectivamente, la regulación del proceso presupuestario queda fuera de ese contenido esencial, lo que permite a la LOU optar por un esquema bastante diferente al de su predecesora.

El sistema de fuentes que incorpora la LOU en 2001 atribuye al Consejo Social nuevas y significativas responsabilidades, sin esperar a su desarrollo normativo por las propias CC AA, que también verán reforzadas sus competencias en la LOU, con la atribución de la regulación del proceso de ejecución y desarrollo de los presupuestos universitarios.

En el marco de importantes restricciones financieras y operativas, la Universidad pública española hace frente, además, a la reciente normativa de estabilidad presupuestaria, caracterizada por una fuerte limitación de la autonomía presupuestaria<sup>303</sup>, en materia de plantillas, dedicación del PDI, e imponiendo notables obligaciones de información a las CC AA. Se trasladan con imprecisión conceptos como la Regla de Gasto o las consecuencias del déficit, que deben ser aprobadas e implantadas por los consejos sociales y las gerencias universitarias.

### 5.1 Estabilidad Presupuestaria como nuevo paradigma

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>304</sup> (LEPySF) desarrolla el nuevo artículo 135 de la Constitución, delimitando el sector público de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (en la actualidad, el SEC2010) que es la definición

<sup>303</sup> Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. “[Estabilidad presupuestaria en universidades: autonomía ‘versus’ sostenibilidad](#)” en *Presupuesto y gasto público*, núm. 73, 2013, págs. 213-224.

<sup>304</sup> [Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#), «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2012

adoptada por la normativa europea. Junto a los cuatro principios de la legislación anterior<sup>305</sup> –plurianualidad, transparencia, estabilidad presupuestaria, eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos– la LEPySF añade tres nuevos principios: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

Estos principios deben estar presentes en toda nuestra vida administrativa. Un ejemplo lo encontramos en el artículo 7.3 de la LEPySF que afirma que cualquier actuación que afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros (actos administrativos, contratos o convenios de colaboración) “*deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”.

El nuevo paradigma es que todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, salvo en las situaciones excepcionales tasadas en la Ley y en la CE, vinculadas a situaciones de emergencia extraordinaria. La doctrina era casi unánime al considerar imprescindible modificar el ordenamiento jurídico vigente para poder exigir responsabilidades a quienes administren el presupuesto de manera imprudente<sup>306</sup> así como la insuficiencia del actual régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal, autonómico y local para lograr que los fondos públicos se gestionen de un modo más eficaz y responsable<sup>307</sup>.

### **La regla de gasto**

En ese marco, la LEPySF incorpora la regla de gasto proveniente de la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB. Esta regla se completa con el polémico —y posteriormente matizado—

---

<sup>305</sup> Cfr. Amparo NAVARRO FAURE. “Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Derecho Financiero*, Jul-sep 2003, núm. 119, pág. 492.

<sup>306</sup> Pilar JIMÉNEZ RIUS. “¿Es posible exigir responsabilidades a los gestores públicos en España?” En *Diario La Ley*, núm. 7801, 2012 donde se apunta la conveniencia de una tipificación penal concreta del delito de gasto ejecutado sin crédito presupuestario.

<sup>307</sup> Pilar JIMÉNEZ RIUS. “Algunas razones del caos financiero y presupuestario en las administraciones públicas españolas” en *Diario La Ley*, núm. 7778, 2012.

mandato de que si obtienen mayores ingresos de los previstos, no se destinen a financiar nuevos gastos sino a una menor apelación al endeudamiento.

Además, se contemplan los informes periódicos sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto así como del cumplimiento de los objetivos tanto en cada proyecto de presupuesto como en su aprobación y ejecución. La verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución permitirá una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección.

Aquí surge un debate interesante. El artículo 2 (“ámbito de aplicación subjetivo”) de la LEPySF permitiría teóricamente adoptar las siguientes interpretaciones, en cuanto a la aplicación de esta ley a las universidades:

- Considerar a las universidades como parte *financiera* de las CC AA, de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (incluidas en el apartado 1 del artículo 2 LEPySF).
- Considerar a las universidades como *financieramente* independientes de las comunidades (incluidas en el apartado 2 del artículo 2 LEPySF).

En caso de adoptar la interpretación descrita en el primer apartado, deberían ser las CC AA quienes definan la aplicación de la LEPySF a las universidades públicas tal como ha hecho la Comunidad Autónoma de Madrid en sus Presupuestos del ejercicio 2013. En caso de adoptar la segunda interpretación, debe aprobar su propia Regla de Gasto, como hizo, entre otras, la Universidad de Granada<sup>308</sup>. La metodología de cálculo puede encontrarse en el mundo local, cuya Guía es una buena referencia<sup>309</sup>. Con todo, como se verá, la filosofía que impregna el SEC-2010 que se sustenta la LEPySF parece clara a favor de la primera interpretación, ya que las universidades públicas (excepto la UNED y la UIMP) se integran el subsector CC AA.

Además, el artículo 81.2 de la LOU, tras la modificación realizada por el

---

<sup>308</sup> UNIVERSIDAD DE GRANADA. [Cuantificación del límite máximo de gasto a los efectos del RDL 14/2012 y de la Ley Orgánica 2/2012](#). Presupuesto 2013.

<sup>309</sup> INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. [Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones locales, artículo 12 de la Ley 2/2012 Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera](#), 3ª edición, noviembre de 2014.

RDL 14/2012, introduce la obligación de aprobar un *límite de gasto* que no se podrá rebasar si bien no se determina la forma de calcular dicho límite.

Por ello, la LEPySF implanta EN el capítulo IV (medidas preventivas, correctivas y coercitivas) un mecanismo automático de prevención, de *alerta temprana*, similar al existente en la normativa europea, con la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto. La no adopción de medidas supone la aplicación de las medidas correctivas.

En caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria se exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita su corrección en el plazo de un año, identificando las causas así como las medidas que permitirán retornar a los objetivos, la tramitación y el seguimiento de estos planes. Se da un tratamiento distinto en el supuesto de déficit por *circunstancias excepcionales* donde bastará presentar un plan de reequilibrio detallando las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales.

La Ley contempla medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta no sólo para autorizar el endeudamiento, sino —esto es importante, como veremos— para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios.

Además, en caso de incumplimiento del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma (para la UNED o UIMP, el Ministerio) deberá aprobar automáticamente la no disponibilidad de créditos y constituir un depósito. Finalmente, en los supuestos de no acordarse las medidas propuestas por una comisión de expertos, la Ley posibilita la adopción de medidas para obligar a su cumplimiento forzoso.

Con carácter previo a la aprobación del presupuesto, la Universidad deberá proporcionar información sobre sus líneas fundamentales y, una vez aprobado, dar abundante información con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas. Así, el artículo 27 de la LEPySF exige que antes del 1 de octubre de cada año, las



CC AA (y sus universidades vinculadas) remitan al Ministerio de Hacienda “información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea”. Además, faculta al Ministerio de Hacienda para recabar de aquellas la información necesaria que contendrá “como mínimo”, entre otros documentos de las CC AA (y por tanto, de sus universidades vinculadas) las liquidaciones mensuales de ingresos y gastos.

Por último, la Ley extiende a las CC AA la obligación de presentar un límite de gasto y obliga a la dotación en sus Presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales, regulando el destino del superávit presupuestario (capacidad de financiación según el SEC-2010) que deberá aplicarse a la reducción de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda<sup>310</sup>.

### **Infracciones muy graves. Sanciones**

La Ley de Transparencia (LTBG<sup>311</sup>) desarrolla, en su artículo 28, las siguientes infracciones muy graves en materia de gestión económico-presupuestaria:

- a) El alcance en la administración de los fondos públicos.
- b) La administración de los recursos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que los regulan.
- c) Comprometer gastos, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente o vulnerando normas presupuestarias
- d) La omisión del trámite preceptivo de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos o resolución de discrepancias
- e) No justificar la inversión de los fondos de acuerdo con la LGP o la normativa del resto de las AA PP.
- f) El incumplimiento de las obligaciones de reducir el nivel de

---

<sup>310</sup> Artículo 32 de la [LEPy SF](#).

<sup>311</sup> [Ley 19/2013](#), de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. «BOE» núm. 295, de 10/12/2013.

endeudamiento cuando se producen mayores ingresos de los previstos (art. 12.5 LEPySF) o superávit presupuestario (art. 32 LEPySF) o de la Legislación de control de la deuda comercial en el sector público.

- g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas sin autorización, según la LEPySF.
- h) No adopción —tras advertencia— de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (art. 19 de la LEPySF).
- i) La suscripción sin informe favorable del Ministerio de Hacienda de convenio de colaboración o concesión de subvención por una Administración Pública incumplidora (art. 20.3 LEPySF).
- j) La no presentación o puesta en marcha del plan económico financiero o del plan de reequilibrio (art. 23 LEPySF).
- k) El incumplimiento —tras requerimiento— de las obligaciones de publicación o suministro de información .
- l) La falta de justificación de desviaciones requerida ante el cumplimiento de medidas y planes previstos en la LEPySF.
- m) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio.
- n) La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito por la Administración incumplidora (art. 25 de la LEPySF).
- ñ) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno (art. 26.1 LEPySF).
- o) El incumplimiento de las instrucciones del Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 LEPySF.
- p) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

El artículo 30 prevé que los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo<sup>312</sup> que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años, teniendo en cuenta la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos, con arreglo a los siguientes criterios generales:

- a) La naturaleza y entidad de la infracción.
- b) La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.
- c) Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.
- d) Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva.
- e) La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.
- f) La reparación de los daños o perjuicios causados.

La propia LTBG plantea en el artículo 25.3 una importante excepción a la sanción de destitución que “no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar”. En una primera aproximación parecería excluir al Rector de este tipo de sanciones si lo consideramos *cargo electo*. Sin embargo, alguna jurisprudencia territorial<sup>313</sup> abrió una novedosa interpretación, al entender que la elección del Rector era una “forma de provisión” del Alto Cargo entre catedráticos, lo que trasladado a este ámbito podría hacer perder al Rectorado esa protección ante la eventual sanción de la Comunidad Autónoma; por ejemplo: gastar sin crédito presupuestario. He aquí una cuestión abierta para la legislación autonómica, plagada de aristas constitucionales.

La exigencia del carácter de Alto Cargo del sancionado nos hace

---

<sup>312</sup> En todo caso llevará aparejada la declaración del incumplimiento y su publicación en el BOE así como la no percepción, en el caso de que la llevara aparejada (en la Universidad nunca) la correspondiente indemnización por cese.

<sup>313</sup> [STSJ de Galicia de 17-9-2014](#) (Ponente: D. José Ramón CHAVES GARCÍA). Aunque el asunto es colateral, el FJ 4º distingue los sufragios electorales propios de entes territoriales de los procedimientos electorales internos que se desarrollan en administraciones institucionales para la provisión de sus cargos electivos entre miembros de la comunidad universitaria, con el Rector elegido entre miembros del cuerpo docente de catedráticos.

plantearnos la incógnita de su aplicación a los cargos académicos. Respecto a los vicerrectores, por más que alguna Universidad se haya *autoconcedido* esa cualidad de Alto Cargo, no lo son sin norma que expresamente los designe<sup>314</sup>. Además, como nos recuerda Elisa DE LA NUEZ<sup>315</sup> la facultad de iniciar un procedimiento o de imponer sanciones queda en manos de “los órganos competentes” que suelen ser los superiores jerárquicos, que les han designado, por lo que no habrá problemas de aplicación: “siendo los órganos de gobierno de estas administraciones los incumplidores es incongruente que sean los mismos competentes para autosancionarse, por lo que, en la práctica, la mayoría de los casos serán conductas sin efecto sancionador real”.

Respecto a decanos o directores de centro, departamento o instituto, que no son elegidos por el Rector sino sólo nombrados —pues corresponde a los cuerpos electorales de los correspondientes centros, departamentos o Institutos, de acuerdo con sus estatutos— ninguna normativa autonómica les ha elevado a Alto Cargo, con lo que tampoco se puede encontrar resquicio para su aplicación.

### **Ejemplos de su aplicación a las universidades públicas**

La LEPySF contiene una serie de supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública, de la regla de gasto o del periodo medio de pago<sup>316</sup>. En concreto, el artículo 20 prevé las denominadas medidas correctivas, que condicionan la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración del Estado con CC AA incumplidoras, al informe favorable del MINHAP. Todo ello sin perjuicio de las restantes sanciones que lleva aparejada.

Así, en materia bibliotecaria, y respecto de la convocatoria de subvenciones para recursos digitales y repositorios (junio de 2012, con

---

<sup>314</sup> Como reconoció, por ejemplo, el dictamen 528/2008 del Consejo Consultivo de Andalucía en relación con los secretarios generales y vicerrectores de la Universidad de Almería que carecen de norma específica que así los considere, como ocurre con los [estatutos de la USC](#) cuyo art. 70.1 afirma que “son altos cargos de la Universidad el rector, los vicerrectores, el secretario general y el gerente” o los [estatutos UNEX](#) cuyo art. 99 atribuye expresamente al Gerente “la consideración de Alto Cargo”.

<sup>315</sup> **Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO** y **Carlota TARÍN QUIRÓS**. *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la ley 19/2013*. Editorial La Ley, 2014, pag. 112

<sup>316</sup> Incorporado éste en la [Ley Orgánica 9/2013](#), de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. «BOE» núm. 305, de 21-12-2013.

resolución en el BOE de 3 de diciembre de 2012) algunas bibliotecas de las universidades públicas no fueron beneficiarias tras el informe negativo del Ministerio de Hacienda, por integrar la Universidad el sector público de gobiernos autonómicos que no cumplieran los escenarios de déficit.

De la misma manera, la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM) denegó a varias universidades ayudas para el fomento de las solicitudes de patentes en el exterior por “ser organismo dependiente o vinculado con una Comunidad Autónoma y no haberse recibido informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”. Un requisito, este informe, recogido en el artículo 20.3 de la LEPySF<sup>317</sup>. El Juzgado Central núm. 1 de lo contencioso-administrativo confirmó<sup>318</sup> la legalidad de estas resoluciones pues su contenido no supone en absoluto un régimen sancionador ni vulnera el artículo 27.10 de la Constitución Española. Entiende el magistrado que esa universidad pública es integrante del Inventario de Entes Dependientes de las CC AA, estando clasificada en el Sector Administraciones Públicas, Subsector CC AA y, por consiguiente, vinculada a la Comunidad Autónoma a la que pertenece aunque goce de personalidad jurídica y competencias propias.

Ante tal despropósito, la disposición adicional primera de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos Generales del estado para 2014 (BOE 26-12-2013) ha intentado flexibilizar el procedimiento<sup>319</sup> al exigir que el informe preceptivo, entre otros criterios, “valorará si el destinatario final de los fondos es el personal investigador limitándose la universidad u organismo a canalizar los fondos”.

---

<sup>317</sup> El art. 20.3 LEPySF fue declarado constitucional en la [STC 215/2014](#) (Ponente: D. Juan José GONZÁLEZ RIVAS) y no contrario a la reserva de ley orgánica proclamada en el art. 135 CE, ni al 9.3 pues su control “no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación”, que siempre tendrán abierta la jurisdicción contenciosa.

<sup>318</sup> [Sentencia 117/13](#), de 29-4-2013, Magistrado: D. José Luis VICENTE ORTIZ.

<sup>319</sup> **Amparo NAVARRO FAURE.** “La aplicación de las medidas correctivas de control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a las subvenciones” en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 164, 2014, pág. 77. Apunta una interpretación del art. 20.3 LOEPSF que no afecte a la financiación de la investigación de las universidades: “Una cosa es que tanto los PGE como los Presupuestos de las CC AA destinen menos recursos a la investigación, que puede ser producto del cumplimiento del objetivo de estabilidad, pero otra cosa mucho más gravosa es que no se ejecuten, habiendo consignación presupuestaria, como medida sancionadora a un ente que no ha provocado ese incumplimiento. Ni siquiera la UE realiza una sanción tan grave sobre un Estado miembro”.

De todas las crisis puede hacerse una lectura positiva. MONASTERIO ESCUDERO<sup>320</sup> plantea la vigencia del nuevo marco presupuestario como una oportunidad y un reto al que la Universidad debe hacer frente en el futuro inmediato: la aplicación de los principios de transparencia, gestión a medio plazo y rendición e cuentas obligarán a revisar urgentemente asignaciones ineficientes de recursos y acometer reestructuraciones en el sector universitario, lo que nos lleva a un escenario de conflictividad.

## 5.2 Los principios presupuestarios en la práctica universitaria

La LOU dedica el título XI a la regulación "del Régimen Económico y Financiero de las Universidades Públicas". El articulado es bastante escaso (tan sólo seis artículos, dos más que en la LRU) a diferencia de la normativa financiera de otras Administraciones, como por ejemplo, la hacienda local. Sin embargo, podemos encontrar algunos elementos de los principios presupuestarios aplicables a la universidades públicas, fundamentalmente en el artículo 81.2, que indica "el presupuesto será público, único y equilibrado, y comprenderá la totalidad de sus ingresos y gastos".

A continuación presentamos, de forma sucinta, algunos de esos principios, casi siempre plagados de importantes excepciones en la práctica.

*Anualidad*.- En esencia, significa que el ejercicio presupuestario coincide con el año natural y que el documento presupuestario debe ser aprobado antes de su inicio. De no ser así queda automáticamente prorrogado.

Un problema sin resolver es la disparidad entre el año presupuestario y el académico, a caballo de dos ejercicios económicos. Ciertamente, ni la LRU, antes, ni la LOU, ahora, prohíben que, junto al presupuesto *anual* exista un presupuesto *académico*, pero la flexibilidad de nuestro sistema de modificaciones presupuestarias lo hace innecesario<sup>321</sup>.

---

<sup>320</sup> Carlos MONASTERIO ESCUDERO "La suficiencia financiera de la educación superior en el marco de la estabilidad presupuestaria" en *XXI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Oviedo, octubre de 2003, pág. 9.

<sup>321</sup> La UPC aprovechó la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado desde 1989 hasta 1990, para aprobar un presupuesto universitario adaptado al curso 90/91. Sin embargo los inconvenientes fueron tantos (doble liquidación y aprobación de cuentas, difícil previsión de ingresos) que pudieron más que las ventajas y la experiencia no fue repetida.

Si alguna Administración está en buena posición para regular la aprobación de los presupuestos bienales es la Universidad. En EE UU, durante la presidencia CLINTON, surgió con fuerza la idea de esos presupuestos, utilizados por más de 20 Estados, que se reservan el derecho a hacer pequeños ajustes el segundo año ante la desviación de previsiones<sup>322</sup>. La realidad es que los Estados que los emplean son pequeños o es también bienal su ciclo político. A finales de 1998 se consumó un auténtico colapso financiero que obligó a muchos empleados públicos (suponemos que eventuales) a quedarse en sus casas, todo lo cual hizo renacer el interés por el presupuesto bienal<sup>323</sup>.

*Unidad y Universalidad.*- En el presupuesto se incluyen *todos* los gastos e ingresos de la Universidad y de los organismos de ella dependientes, como fundaciones o empresas universitarias. Cada vez más estatutos universitarios exigen su cumplimiento mediante la presentación en un solo documento del presupuesto o su liquidación *consolidando* o *agregando* las Entidades dependientes.

Este principio suele complementarse con el de *Presupuesto Bruto*, por el cual los derechos liquidados y obligaciones reconocidas se aplican al presupuesto por su importe íntegro, sin atender obligaciones mediante minoraciones de los derechos. Un claro ejemplo aparece en el artículo 81.3-b *in fine* de la LOU que obliga, en idénticos términos que hacia el 54.3-b de la LRU, a la contabilización independiente de las bonificaciones sobre las tasas académicas:

*“Se consignarán las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos y demás derechos”.*

*Publicidad.*- En el caso del Estado o de las CC AA, es una exigencia

---

<sup>322</sup> **AI GORE.** *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos.* Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pág. 20. "La preparación de presupuestos anuales lleva muchísimo tiempo que no se dedica al servicio de los clientes. Con los presupuestos bienales, en lugar de perder meses en un frenético ejercicio de 'presupuesto del año pasado más un x%' podríamos dedicar más tiempo a estudiar qué programas funcionan realmente".

<sup>323</sup> **José CAAMAÑO ALEGRE.** "La modernización del sistema presupuestario en los EE UU bajo la era Clinton: balance de ocho años de reformas". *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 263, enero de 2002, pág. 190.

inherente a la forma de la norma de aprobación de los Presupuestos: una ley. Para las universidades es una consecuencia de los principios de seguridad jurídica y publicidad de las normas (9.3 de la Constitución). La publicación de los presupuestos no ha sido prevista por la LOU, ni antes por la LRU, a pesar de lo cual son bastantes las universidades que los divulgan a través de los Boletines Oficiales de las CC.AA, aunque la nueva normativa de transparencia exige ahora la divulgación en la web institucional, como veremos más adelante.

*Uniformidad.*- El presupuesto se elabora con criterios homogéneos que permitan su agregación con los del resto de las universidades de la misma Comunidad Autónoma y su posterior consolidación con la Administración autonómica, sus organismos y empresas, a efectos informativos y estadísticos. Aparece recogido expresamente en el art. 81.4 de la LOU:

*“La estructura del presupuesto de las universidades, su sistema contable, y los documentos que comprenden sus cuentas anuales deberán adaptarse, en todo caso, a las normas que con carácter general se establezcan para el sector público. En este marco, a los efectos de la normalización contable, las Comunidades Autónomas podrán establecer un plan de contabilidad para las universidades de su competencia”.*

¿Cuáles son esas normas de carácter *general*?. Una vez concluido el proceso de transferencia de las competencias en materia de educación superior, deben aplicarse, en caso de que éstas lo prevean, las Leyes de Hacienda de las respectivas CC AA y supletoriamente la Ley 47/2003 General Presupuestaria. Sin embargo, no debería haber demasiadas diferencias entre ambos órdenes normativos, porque la coordinación de las Haciendas Estatal, Autonómica y Local es una imposición constitucional (arts. 2.2 y 156.1 CE). Asimismo, el artículo 13 de la LOFCA declara aplicable a las Administraciones Autonómicas las reglas sobre contabilidad y control económico-financiero aplicables a la Administración del Estado. Una redacción semejante a la LOU se encuentra en el artículo 112.2 de la Ley 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Respecto al desarrollo y ejecución de los presupuestos, debemos mencionar que el artículo 82 de la LOU remite a las respectivas CC AA la



aprobación de las normas y procedimientos para su desarrollo, ejecución y control, declarando como legislación supletoria en esta materia “la normativa que, con carácter general, sea de aplicación al sector público”. Con ello se impone, como veremos, una aplicación uniforme en todas las universidades del mismo territorio.

*Unidad de Caja y No Afectación.*- Todos los recursos entran en un mismo flujo y se destinan indistintamente a satisfacer el conjunto de las respectivas obligaciones. Para el Estado, este principio tiene su consagración en el art. 27.3 de la LGP. Sin embargo, existen gran cantidad de excepciones: los *ingresos afectados* como son las subvenciones, tanto corrientes como de capital (v.g.: los fondos europeos) o el endeudamiento, sólo admitido para financiar inversiones, en el 81.3-h de la LOU, los cuales exigen un tratamiento diferenciado.

*Especialidad.*- Es consecuencia jurídica de la autorización presupuestaria del gasto público. La habilitación al gestor del gasto se sujeta al principio de especialidad, en su conocida triple vertiente:

- *-Cuantitativa:* No pueden adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados. Los actos administrativos que superen el crédito autorizado se declaran sancionable y nulo de pleno derecho, con muchos matices, sin exceder las obligaciones contraídas de la cuantía del crédito..
- *-Cualitativa:* El crédito está afectado a una finalidad específica, lo que exige un nivel adecuado de desagregación del gasto: capítulos, artículos y conceptos presupuestarios. Se prohíben los denominados "créditos globales" o "genéricos", en los que no se identifica suficientemente el gasto. Se exceptúan los supuestos de transferencias de crédito.
- *-Temporal:* Los créditos deben ejecutarse dentro del período del año, al finalizar el cual se anulan las cantidades no consumidas. Se exceptúan los casos de incorporación de remanentes y los gastos plurianuales. Estos últimos carecen de regulación específica en la LOU, por lo que deben preverse en las normas presupuestarias y/o en la programación plurianual, si no lo hacen las correspondientes leyes autonómicas.

Aquí surgen las figuras conocidas como reconocimiento extrajudicial de créditos o el expediente de convalidación de gastos, que se utilizaron con alguna frecuencia en las universidades y que posibilita paliar la falta de cobertura presupuestaria de actos administrativos que impliquen gastos y que no han sido presupuestados en el año que se devengaron —problema que, por otra parte, es bastante común con nuestro *año académico*—, mediante el reconocimiento de los correspondientes créditos y la imputación simultánea en el ejercicio siguiente.

*Equilibrio.*- Tiene honda tradición financiera, incluso en nuestra hacienda universitaria<sup>324</sup>. Comenzó significando *paridad contable* “inicial” entre los ingresos y los gastos previstos. En consecuencia, todo incremento en los créditos iniciales y todo decremento en las previsiones de ingresos a lo largo del ejercicio, debe ser también equilibrado. El endeudamiento queda sometido a tutela de la Comunidad Autónoma y a los límites de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

En efecto, la aprobación de las sucesivas leyes de estabilidad presupuestaria hace que debamos detenernos en los conceptos incorporados por ellas, que afectan a todo el sector público. La compatibilidad general de la nueva normativa de estabilidad, en la que se inserta y sobre la que se superpone sin más, genera un cúmulo de nuevas obligaciones, que afectan a todo el ciclo presupuestario. Aparece el principio de estabilidad en todas las fases del ciclo: elaboración, aprobación, ejecución y control.

Así, el artículo 81.2 LOU, tras su nueva redacción por el RDL 14/2012, exige garantizar “un mejor cumplimiento” de la LEPySF aprobando un límite anual máximo de gasto (“que no podrá rebasarse”) indicando, además, en la letra b) que “los presupuestos y sus liquidaciones harán una referencia expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros”.

---

<sup>324</sup> Así el art. 174 de los estatutos de la U. de Valencia (Año 1921): "Serán nulos de derecho los acuerdos que aprueben presupuestos cuyos ingresos sean inferiores a los gastos o que habiliten gastos indotados total o parcialmente. Los votantes de tales acuerdos y las autoridades o gestores que los cumplimenten serán personalmente responsables a la Universidad por los descubiertos que de ellos dimanen".

### 5.3 Elaboración y contenido del presupuesto universitario

A diferencia de la etapa anterior a la LRU, hoy el presupuesto se elabora y aprueba definitivamente por un órgano propio de la Universidad. Ahora se prepara por la Gerencia, se aprueba por el Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno y se publica de forma individual en los diarios oficiales de las CC AA, sin integrarse en los presupuestos de éstas.

El presupuesto supone un pacto entre los diferentes sectores de la comunidad universitaria, un compromiso con los diferentes grupos académicos que contribuyen a fijar las metas institucionales. Por ello participan en su discusión los centros y departamentos, que trasladan sus necesidades tras un plazo de consulta que muchos Estatutos garantizan. Es frecuente la creación de comités que aseguren la participación de los miembros del Claustro o del Consejo de Gobierno. Otras veces existe un documento previo de directrices aprobado por el Consejo de Gobierno, al que se someterá el proyecto de presupuesto que se eleve a aprobación en el futuro.

FERNÁNDEZ LLERA<sup>325</sup> explica gráficamente esta etapa, presentando la necesidad de incardinar, en un engranaje continuo, las tres esferas exigidas por el marco presupuestario europeo, cada una de las cuales necesita de las otras: sobre la base de unas buenas previsiones se articulan objetivos numéricos, sustentados sobre un sistema de información financiera así como de auditorías que producen resultados en forma de datos estadísticos.

Aquí, el debate presupuestario (de “suma cero”) aflora presiones internas sobre la distribución de los gastos desconcentrados o de personal. La gerencia y/o el vicerrectorado relativo a asuntos económicos, en su caso, asumen el papel de contraste y reducción de las demandas presupuestarias, que los centros de gasto suelen hacer llegar previamente con un formulario diseñado al efecto.

Es posible que se asuman reivindicaciones razonables, pero cuya ejecución exige recursos con incertidumbre en su obtención. El acuerdo final suele incluir pactos complementarios que *estiran* los gastos y por lógica, los

---

<sup>325</sup> Roberto FERNÁNDEZ LLERA. “[Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente](#)” en *Auditoría Pública* núm. 62, mayo 2014, pág. 36.

correspondientes ingresos. No es ningún secreto que muchas las AAPP caen en la tentación de sobreestimar la recaudación con previsiones bastante optimistas<sup>326</sup>. En ninguna organización pública, como en la Universidad, existe una coincidencia tan grande entre los destinatarios directos del presupuesto y los protagonistas de su confección. Por ello, la LRU intentó suavizar este escenario sometiendo su aprobación a un órgano de reclutamiento mayoritariamente externo, como el Consejo Social.

La confección del anteproyecto y el *liderazgo presupuestario*<sup>327</sup> es una tarea del Gerente, lo que es recogido de manera casi general en todos los Estatutos universitarios<sup>328</sup>. Su inicio suele relacionarse con el conocimiento de las transferencias corrientes y de capital procedentes de la Comunidad Autónoma (art. 81.3-a LOU) para el ejercicio en cuestión.

### **Límite de gasto**

Aunque la LEPySF constituye un norma general aplicable a las distintas AA PP, la nueva redacción de la LOU implanta medidas encaminadas a la consecución del equilibrio presupuestario, lo que, según la exposición de motivos, “legitima la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (...) convergente con los títulos competenciales recogidos en las reglas 1.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup> del mismo artículo 149.1 de la Constitución, en cuanto constituyen bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos o disposiciones básicas”.

Así entendido, se configura un inédito trámite universitario en el artículo 81.2 LOU, redactado en coherencia con la legislación general de estabilidad presupuestaria, pues exige a la Universidad aprobar “un límite máximo de

<sup>326</sup> Begoña SESMA SÁNCHEZ. “[El principio de transparencia presupuestaria](#)” en *Crónica presupuestaria*, núm. 1/2013, pág. 222.

<sup>327</sup> Eduardo ZAPICO GOÑI. “Disciplina en las negociaciones presupuestarias: Modelos de presupuestación y control estratégico del gasto público” en la revista *Presupuesto y Gasto Público*, 27/2001, Págs. 89-116.

<sup>328</sup> Por todos, el art. 189.1 de los [Estatutos USAL](#): “El Gerente elaborará un anteproyecto de presupuesto de acuerdo con las directrices emanadas del Consejo de Gobierno y, en su caso, con las sugerencias remitidas por el Claustro Universitario, los Servicios, Centros, Departamentos e Institutos Universitarios de Investigación”. La pugna con los vicerrectorados de economía es un clásico que puede llegar a los estatutos, como el art. 239 de los Estatutos UCO, que sólo garantiza “la asistencia del Gerente”. En el art. 172 UMA, la elaboración del anteproyecto de presupuesto la dirige el Rector.

gasto de carácter anual que no podrá rebasarse”.

Quizás estemos ante un trámite redundante pues las Comunidades Autónomas ya ‘limitan’ el gasto de las universidades públicas de su ámbito competencial y determinan sustancialmente su *límite de gasto* a través de las transferencias corrientes “ordinarias” para su funcionamiento y la autorización —no siempre efectuada— del capítulo presupuestario de gastos de personal o del endeudamiento.

En términos generales, el artículo 12 de la LEPySF define la regla de gasto a partir de la cual el Estado, las CC AA y las Corporaciones Locales calcularán el “límite de gasto no financiero”. Si bien dicha regla parece no ser de aplicación directa, puede ser adoptada para la determinación del “límite de gasto” de las universidades.

Su primera consecuencia determina la imposibilidad de incorporar remanentes no afectados o hacer otras modificaciones presupuestarias financiadas con remanente de tesorería genérico. Además, entra en juego el artículo 32 de la LEPySF, para el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, que se destinará a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento, si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda<sup>329</sup>.

### **Aprobación**

De acuerdo con el artículo 14.2 de la LOU, le corresponde al Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno, la aprobación del presupuesto y la programación plurianual de la Universidad, como ya ocurría en la LRU.

El proyecto debe ser considerado necesariamente por el Consejo de Gobierno sin que esta competencia pueda ser obviada bajo sanción de nulidad<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> La propia LEPySF entiende por *superávit* la capacidad de financiación según el SEC y por *endeudamiento* la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea, en este aspecto, modificada y matizada por la [Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre](#).

<sup>330</sup> Durante la vigencia de la LRU (y las Juntas de Gobierno) la SAT de Valladolid, de 24-2-1989, anuló el presupuesto de la UVA para 1987, calificando la causa de “nulidad de pleno derecho (..) en cuanto que se acordó la aprobación (..) prescindiendo total y absolutamente de un trámite esencial de carácter procedimental”. Por ello, la Junta de Gobierno debió reunirse el 19 de junio de 1991, para aprobar el

En mi opinión, el Consejo Social puede modificar el proyecto que el Consejo de Gobierno le envía, pues ostenta una competencia plena en este proceso bifásico. La legislación autonómica es muy parca previendo este escenario, que merecería recogerse expresamente. Así, la Ley madrileña remite a los estatutos de cada Universidad; la Ley andaluza sólo contempla la hipótesis del rechazo que la Ley del País Vasco exige motivar<sup>331</sup>.

Por otra parte, todas leyes autonómicas reguladoras del Consejo Social (salvo La Rioja) incluyen la previsión de que el Consejo Social elaborará *su propio presupuesto*, que figurará separado en el documento general. La previsión es lógica y coherente con el proceso presupuestario, donde tiene la última palabra<sup>332</sup>.

Sobre el alcance de la aprobación y la laguna legal de la inclusión en los presupuestos universitarios de los correspondientes a las entidades dependientes, debemos mencionar la recomendación de la Abogacía del Estado<sup>333</sup> que pedía a la UNED incorporar sus presupuestos a los del Estado, concluyendo que el reconocimiento y garantía de la autonomía económica de las universidades, así como la atribución al Consejo de Gobierno y al Consejo Social de la competencia para aprobar el presupuesto, *“no es incompatible con la integración del mismo en los Presupuestos Generales del Estado a fin de que estos reflejen de forma sistemática la totalidad de los derechos y obligaciones de contenido económico del Sector Público Estatal, como impone*

---

mencionado presupuesto de 1991, lo que, según el TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA (*Informe anual, 1989*, epígrafe VI.2.I.C) "permite entender que se ha dado cumplimiento a lo determinado por el art. 45 de la (antigua) Ley de Procedimiento Administrativo", es decir, eficacia retroactiva a los actos anulados.

<sup>331</sup> “Una vez más nos encontramos con que leyes autonómicas restringen la actuación del Consejo Social con respecto a la LOU, ya que, si ésta no menciona nada al respecto, ¿por qué limitar el acuerdo del Consejo Social sobre el presupuesto a la alternativa aprobación-rechazo? ¿qué norma o criterio impide al Consejo adoptar un acuerdo que sea, por ejemplo, de aprobación pero introduciendo modificaciones que no justificaran un rechazo de plano del Presupuesto y su consiguiente devolución; o de devolución acompañada de instrucciones para la reelaboración del proyecto presupuestario bajo determinados criterios y condiciones establecidos por el Consejo Social?”. **CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS. SECRETARÍA. [Estudio-propuesta ...](#)** (Op. Cit), 2010, pág. 28.

<sup>332</sup> El art. 201.3 UAH prevé que si el Consejo Social devuelve el proyecto de presupuesto al Consejo de Gobierno, éste podrá presentar “por una sola vez un nuevo proyecto, en el plazo de los quince días siguientes a la recepción de la resolución correspondiente”.

<sup>333</sup> ABOGACÍA DEL ESTADO. [Informe](#) de 9 de julio de 2012.

el art. 32 de la LGP”.

En el mismo sentido, el CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN<sup>334</sup> ha ido más allá al recomendar al Parlamento regional que legisle para incorporar a los presupuestos generales de la Comunidad —como documentación complementaria— los presupuestos de las universidades públicas y de sus fundaciones vinculadas o dependientes. Entienden que, de esta forma, se daría cumplimiento al principio de transparencia recogido en la normativa de estabilidad presupuestaria y se aportaría, por parte de la Comunidad Autónoma, la información relevante para verificar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y del resto de las reglas fiscales de la normativa de estabilidad presupuestaria<sup>335</sup>. Así, entienden que resulta incongruente que no coincidan el ámbito subjetivo de los presupuestos autonómicos (que no incluyen a las universidades ni sus fundaciones) y el de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma (en el que si se incluyen las cuentas anuales de universidades y de sus fundaciones universitarias, como en Castilla y León o la Comunidad Valenciana) ya que al aprobar la Cuenta General de la Comunidad Autónoma *“aprueban las cuentas anuales de las universidades y de fundaciones participadas mayoritariamente a pesar de que aquellas no han aprobado previamente los presupuestos de las universidades, ni los presupuestos de explotación y capital de sus fundaciones universitarias”*.

Además, recomienda<sup>336</sup> valorar la conveniencia de efectuar las modificaciones normativas necesarias a efectos de que “las cuentas anuales de las universidades y las de las fundaciones dependientes no se integren dentro de la Cuenta General de la Comunidad y se rindan de forma directa” a la ICEx respectiva.

---

<sup>334</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Universidad de Valladolid, ejercicio 2012](#), pág. 34 ó [Universidad de Burgos, ejercicio 2012](#), pág. 69.

<sup>335</sup> Criterio incorporado recientemente por la [Ley 14/2014](#), de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears que incluye expresamente (art. 45.2) como documentación complementaria de los presupuestos generales de la Comunidad (“a efectos informativos”) los estados correspondientes a la Universidad y sus entidades dependientes.

<sup>336</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Fiscalización de la actividad de las fundaciones de Castilla y León, ejercicio 2010](#), 2013, págs. 158-159.

## Publicidad y transparencia

Como hemos visto en el capítulo anterior, dentro del principio de publicidad, la publicación de los presupuestos no ha sido prevista por la LOU, como tampoco lo fue por la LRU, a pesar de lo cual son bastantes las universidades que los divulgan a través de los Boletines Oficiales de las CC AA. A diferencia de los presupuestos estatales o autonómicos (que adoptan la forma de una ley) la publicidad formal del presupuesto universitario en el diario oficial correspondiente no es requisito de eficacia, por su carácter reglamentario. No obstante, donde existe un Boletín Oficial de la Universidad, se publicará en él, como acuerdo de sus órganos de gobierno<sup>337</sup>.

El TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA ha venido alertando<sup>338</sup> de que, en muchos casos la necesaria publicación en el Diario o Boletín oficial autonómico es sustituido por la publicación en la página web o en el boletín universitario, lo que considera contrario a la normativa aplicable:

*“La publicación en el Diario o Boletín oficial autonómico se limita a un mero resumen de los estados de ingresos y gastos de la clasificación económica, con el monto de los créditos presupuestarios únicamente de cada capítulo, lo que no satisface lo dispuesto en el art. 81.2 de la LOU”.*

Además, tampoco se suele cumplir con lo dispuesto en el art. 81.4 de la LOU, de publicar también el importante documento que le debe acompañar: *“la relación de puestos de trabajo del personal de todas las categorías de la Universidad especificando la totalidad de los costes de la misma e incluyendo un anexo en el que figuren los puestos de nuevo ingreso que se proponen”.*

La aprobación de la nueva normativa de transparencia (art. 8.1.d de la LTBG, que veremos más adelante) exige la divulgación en la web institucional de “los presupuestos, con descripción de las principales partidas

---

<sup>337</sup> La publicidad no es irrelevante pues determina la presunción de conocimiento por los órganos jurisdiccionales respecto de la normativa publicada en su ámbito territorial con la obligación de aplicación, tal y como declaró el Tribunal Constitucional: “... los diarios oficiales autonómicos satisfacen esta exigencia de publicidad de las normas, sirviendo a idénticos fines y desplegando, respecto de las normas sujetas a ellos la máxima eficacia al principio ‘iura novit curia’, cuando menos, para los órganos judiciales cuya competencia no excede del ámbito territorial de aquéllos” ([STC 151/1994](#), de 23 de Mayo, FJ 2º. Ponente: Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER).

<sup>338</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#), 2015, pág. 51 y Conclusiones 31 y 32.



presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”. Pero tal y como recuerda el Tribunal de Cuentas, no debe sustituir la publicación oficial, mientras no cambie la normativa.

### **Actuaciones previas a la aprobación**

En 1983, el artículo 54 de la LRU exigió<sup>339</sup> que los costes de personal funcionario (docente y no docente) fuesen “específicamente autorizados por la Comunidad Autónoma”. Se entendía que las retribuciones del personal laboral, fruto del correspondiente convenio colectivo, debían quedar al margen de esta autorización, en función de la capacidad de negociación salarial de los trabajadores reconocida por la Constitución y el Estatuto de los Trabajadores. Ello sin perjuicio de que su masa salarial podía ser objeto de otros límites, hasta entonces del Ministerio de Hacienda, que ratificaba todos los convenios colectivos de la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos.

En la actualidad, la LOU (artículo 81.4 *in fine*) amplía la exigencia a todo el personal de la Universidad: “los costes del personal docente e investigador, así como de administración y servicios, deberán ser autorizados por la Comunidad Autónoma”. El RDL 14/2012, de 20 de abril incorporó el elemental recordatorio (tanto para universidades como para CC AA) de que esos costes se autorizan, “en el marco de la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público”. Aviso a gestores que quieran sobrepasar las limitaciones de la legislación en materia de personal de nuevo ingreso en las Administraciones Públicas.

Además, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril incorporó una nueva exigencia, cual es incluir “un anexo en el que figuren los puestos de nuevo ingreso que se proponen” como herramienta de control del cumplimiento de los límites de crecimiento de las plantillas y la reposición de efectivos.

Estas previsiones cierran el círculo, que por otra parte ya era estrecho,

---

<sup>339</sup> La tramitación parlamentaria de este precepto, en la LRU de 1983, intentó justificar esta exigencia por la estabilidad del personal, aunque, tal garantía no existía, como se puso de manifiesto durante la discusión relativa a la subvención nominativa. Ver **CORTES GENERALES. Reforma Universitaria. Trabajos Parlamentarios**. Madrid, 1984, pág. 440 y ss.

habida cuenta del carácter uniforme de las retribuciones docentes (art. 69.1 LOU) y el sometimiento del régimen retributivo del PAS a los límites máximos (art. 74.2 LOU) determinados por las CC AA respectivas<sup>340</sup>.

Esta competencia autonómica se extiende a la regulación de algunos aspectos financieros conexos. Así lo indicó el Tribunal Constitucional resolviendo el conflicto positivo de competencias entre el Gobierno de la Nación y los gobiernos vasco y catalán, con ocasión del RD 898/1985 que por primera vez, tras la LRU, regulaba el régimen del profesorado. Esta norma fue declarada constitucional<sup>341</sup>, salvo en "la prohibición de incrementar el profesorado cuando se exima total o parcialmente de las obligaciones docentes a algunos de sus profesores, es contraria a la competencia autonómica de autorización de los costes del personal funcionario docente".

Así pues, algunas Leyes de presupuestos suelen incluir ese límite a los gastos de personal que no debe ser sobrepasado por la Universidad. Sin embargo, la mayoría efectúan la autorización mediante un acto administrativo individualizado y posterior ¿Qué pasa si esta autorización no existe? Se trata de un trámite preceptivo y vinculante que podría determinar la posterior anulabilidad del presupuesto en caso de impugnación. Pero tras su publicación e inexistencia de recursos, el presupuesto sería un acto firme.

Este límite autorizado puede o no incluir los trienios o las cotizaciones a Seguridad Social. Sin embargo, nunca incluirá, por ser incorporaciones ajenas, las partidas que, en aplicación del Real Decreto 1558/1986, de 28 de febrero, vengán a incorporarse, procedentes de las instituciones sanitarias, para financiar las retribuciones de las denominadas *plazas vinculadas*. También, se suele autorizar a incorporar aquellas partidas que soporta el Ministerio, como el

---

<sup>340</sup> En algunas legislaciones autonómicas, durante la vigencia de la LRU, se llegaba a exigir, con carácter previo a la aprobación del presupuesto, el informe *vinculante* de la consejería de Educación sobre todo el proyecto del presupuesto. Así, el presupuesto de las universidades valencianas había de ser informado favorablemente por la Conselleria de Educación, tal y como estableció el artículo 15 de la Ley 10/1999, de 30 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el año 2000.

<sup>341</sup> "La prohibición de incrementar la plantilla del personal funcionario docente invade la competencia de la que, según el art. 54.4 LRU, es titular la CA para autorizar específicamente los costes de dicho personal; competencia ésta que no sólo se justifica por la subvención global fijada anualmente por las CC AA para el presupuesto de las universidades, sino también porque dicha subvención opera sobre una materia -la enseñanza universitaria- sobre la que la CA que plantea el conflicto ha asumido competencias (art. 16 EA País Vasco)". STC 235/1991 de 12 de Diciembre.

complemento específico por méritos docentes o el complemento de productividad por la actividad investigadora, previstos en el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, por cual las universidades ampliarán sus créditos del capítulo I en función de las mayores subvenciones que, para estos gastos, reciban respecto a las inicialmente consignadas en el presupuesto.

### **Prórroga presupuestaria**

La prórroga de un presupuesto supone la continuación de la vigencia del correspondiente al ejercicio anterior cuando no ha podido aprobarse otro nuevo. Es un mecanismo *excepcional* que facilita el normal funcionamiento administrativo, a la vez que impide la paralización económica de la universidad. La doctrina<sup>342</sup> destaca también su carácter automático (no requiere acto declarativo<sup>343</sup>) y provisional, pues estará en vigor hasta la aprobación de otro nuevo. En este sentido debe quedar claro que el presupuesto que se prorroga es el correspondiente a los *créditos iniciales* del ejercicio anterior, lo que excluye las modificaciones presupuestarias efectuadas y los créditos con financiación específica, con independencia de las reorganizaciones habidas durante el ejercicio<sup>344</sup>.

El 38.2 de la LGP matiza el alcance de la prórroga presupuestaria, fijando una noción que influencia toda la legislación autonómica:

*“La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo”.*

Respecto a su normativa de gestión o bases de ejecución, también debe entenderse prorrogada cuando ordena o permite una conducta susceptible de reiteración<sup>345</sup> (v.g.: autorización al Rector para aprobar generaciones de

---

<sup>342</sup> Eva ALIAGA AGULLÓ, Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER, Amparo NAVARRO FAURE, Begoña PÉREZ BERNABEU, Aurora RIBES RIBES y Paula VICENTE-ARCHE COLOMA . *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos* (Coordinador: Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER), Editorial Tirant lo Blanch, 2012, pág. 80.

<sup>343</sup> [STC 3/2003](#), de 16 de enero. Ponente: D. Eugeni GAY MONTALVO.

<sup>344</sup> José Luis VALLE TORRES. “La prórroga del presupuesto” en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 3/2006. Pags. 417-427.

<sup>345</sup> Soledad PLAZA y JABAT. “La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado” en *La Ley* de 16.4.1997.

crédito). En la Administración del Estado, el propio artículo 38.3 de la LGP acepta que la estructura orgánica puede haber cambiado en el plazo de un año y permite “adaptar” la prórroga presupuestaria a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse “sin alteración de la cuantía total”.

Por todo ello, y a pesar de ser una herramienta *automática*, es una buena práctica dictar por el Rectorado una Resolución administrativa sobre el alcance de la prórroga, nuevos órganos y posibilidad de utilizar los créditos para inversiones, con informe al Consejo Social<sup>346</sup>.

Normalmente, se producirán ajustes *a la baja* en el presupuesto prorrogado, pero en algunas otras partidas (así: personal) se producirán ajustes *al alza* que deben ser compensadas adecuadamente para que la prórroga continúe equilibrada. La situación se agrava cuando el presupuesto se aprueba en la segunda mitad del año (caso no tan infrecuente), lo que obliga a concentrar en la última parte del ejercicio la ejecución de las nuevas partidas que no figuran en el prorrogado, como determinadas inversiones o nuevos programas.

Como las CC AA aprueban sus Presupuestos Generales al final del año, las universidades de ellas dependientes se han acostumbrado a iniciar sistemáticamente sus ejercicios con el presupuesto prorrogado, por lo que deben utilizar la prórroga automática como base legal de actuación hasta bien avanzado el ejercicio. La situación más compleja se presenta en el caso de las prórrogas encadenadas<sup>347</sup>.

La opinión general de las ICEx es que la aprobación de los presupuestos

---

<sup>346</sup> Así, algunos estatutos como en US (art. 137.4) o UNIOVI (art. 195) exigen una resolución rectoral para la prórroga, que debe contener la pertinente depuración de los gastos e ingresos que sean exclusivos del ejercicio prorrogado. Los estatutos UAM (art.107.4) o UAH (art. 201.5) prorrogan por doceavas partes el presupuesto del ejercicio anterior.

<sup>347</sup> “La excepción al principio de anualidad por el que el Parlamento autoriza las políticas del Gobierno de cada año, es que autorice políticas plurianuales. En sentido contrario, cualquier política que no sea plurianual debe ser aprobada cada año. El Ejecutivo no puede hacer inversiones durante la prórroga que no sean plurianuales o actuaciones del año anterior que no pudieron ser finalizadas. En definitiva, los programas subvencionales anuales y los créditos para inversiones anuales no son prorrogables. La ejecución que se haya hecho de los mismos en el año 2001, es ilegal”. **TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2001.** Voto Particular que formulan los Consejeros Rafael ITURRIAGA NIEVA y Begoña LÓPEZ ERRASTI, pág. 109.

debería tener lugar *siempre* con anterioridad al comienzo del ejercicio en que serán de aplicación; por ello no se cansan de criticar su aprobación a mediados de año<sup>348</sup> y recomiendan en sus informes la utilización del presupuesto como instrumento de disciplina en la gestión de gastos durante el ejercicio, aprobándolo antes de comenzar el año. La Universidad debe gestionar el proceso de elaboración de su presupuesto de forma que pueda ser aprobado antes del comienzo del ejercicio económico<sup>349</sup>. El retraso en la aprobación del presupuesto imposibilita su utilización como instrumento de programación y disciplina de la gestión<sup>350</sup>, a la vez que desvirtúa su utilidad como instrumento de programación de la actividad económico-financiera, por lo que se recomienda la aceleración de todo el proceso de elaboración, discusión y aprobación de los mismos.

En este sentido, la Cámara de Cuentas de Andalucía<sup>351</sup> recomienda siempre y de forma reiterada la tramitación del expediente del presupuesto con la debida agilidad para que pueda entrar en vigor el primero de enero del ejercicio que corresponda. No acepta el argumento del desconocimiento de las transferencias a percibir de la Administración Autonómica, puesto que puede ser conocida durante la tramitación de los presupuestos autonómicos “al menos aproximadamente”. Aún menos aceptable resulta la pura ausencia de proyecto presupuestario o el freno deliberado a su tramitación –y, en consecuencia, la utilización perversa del mecanismo *excepcional* de la prórroga– por la celebración de elecciones al Rectorado en el año siguiente o por cualquier otra cuestión de índole interna o externa.

---

<sup>348</sup> "Se vulnera el principio de anualidad presupuestaria, por cuanto la aprobación tiene lugar una vez iniciado el ejercicio en que tendrá vigencia". Informe de fiscalización de la Universidad de Cádiz-93/94. Apartado III.1. También denuncian casos extremos en que la aprobación tiene lugar una vez concluido el ejercicio en que tendrá vigencia como en el *Informe de fiscalización de la Universidad de Granada-93/94*. Apartado III.1. En este sentido, es interesante mencionar una cierta jurisprudencia que entiende nulos los presupuestos municipales aprobados más tarde del último día del año en que ha de regir el presupuesto, no tan infrecuente. Así la Sentencia del TSJ de Andalucía (Granada) de 18-11-1996, ampliamente comentada en número 82 de la Revista de Hacienda Local, págs. 117-130.

<sup>349</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN. [Universidad de Zaragoza, ejercicio 2011](#). epígrafe 3.1.1.1 y Recomendación núm. 2.

<sup>350</sup> AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS. *Informe de Fiscalización de la Liquidación del Presupuesto de la Universidad de La Laguna, ejercicio 2001*. Epígrafe 3.2.

<sup>351</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. *Informe de las liquidaciones presupuestarias de las universidades de Andalucía, ejercicios 1991 y 1992*, pág. 43.

## Las normas de ejecución presupuestaria

El presupuesto universitario, como plan económico anual estará configurado, al menos, por tres documentos: la estructura presupuestaria de los estados de gastos e ingresos, las normas o bases de ejecución del presupuesto y la Relación de Puestos de Trabajo.

Sobre la generalizada ausencia de normativa autonómica en relación con el desarrollo y ejecución de los presupuestos universitarios, tal y como señala el art. 82 LOU, se ha pronunciado el CONSEJO DE CUENTAS<sup>352</sup> censurando que la ley autonómica de Hacienda establezca que sus disposiciones se apliquen a los procedimientos de ejecución y gestión presupuestaria de las universidades públicas pues no tienen en consideración sus *peculiaridades organizativas y de gestión*. En consecuencia, ante la ausencia de esta normativa autonómica específica, las universidades de la Comunidad Autónoma han continuado aprobando, año tras año, las denominadas “Normas o Bases de ejecución del Presupuesto” en las que se regulan las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución de su Presupuesto anual. En la actualidad, coexisten —en el nivel autonómico— tantas normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución de los presupuestos, como universidades públicas existentes en la Comunidad, lo que parece no gustar al órgano auditor<sup>353</sup>: “Estas normas y procedimientos difieren entre sí en numerosos aspectos, lo que dificulta su control”.

Las Normas presupuestarias de cada Universidad, con diversa denominación (*Bases de Ejecución*<sup>354</sup>, *Normas de funcionamiento*<sup>355</sup> o *Normas Básicas de Gestión*<sup>356</sup>) cuando no simplemente *Normas de Ejecución del Presupuesto*<sup>357</sup> suponen una importante manifestación de la autonomía normativa, ya que son auténticas normas de gestión financiera que permiten

---

<sup>352</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. Informe de *Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012. Universidad de Valladolid*, 2013, pág. 36.

<sup>353</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. *Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012. Universidad de Salamanca*. 2014. Conclusión 13 y epígrafe III.2.1.1.6

<sup>354</sup> Entre otras, las bases de [UNIOVI](#), [USAL](#), [UCLM](#) o [UAM](#).

<sup>355</sup> En las normas de la [UPV](#)

<sup>356</sup> Así, en [UCHIM](#)

<sup>357</sup> Así, en [UNEX](#)

adaptar los preceptos *de carácter general* a la peculiar estructura de las universidades, complementadas con cuantas prevenciones se consideren oportunas para la realización de gastos o el reconocimiento de ingresos. Además, coexisten con normativa económico financiera de carácter general de la Universidad, como Instrucciones, manuales o normativa de gestión general o sectorial (muy habituales en I+D+i) aprobadas por los Consejos de Gobierno<sup>358</sup>.

De acuerdo con el art. 52.1 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRJPAC) todas ellas tienen carácter reglamentario (y por tanto objeto de recurso contencioso-administrativo) lo que impone la publicación "en el diario oficial que corresponda", aunque vincula a la Administración desde su aprobación. No obstante, recientemente el Tribunal Supremo está aplicando criterios restrictivos sobre la naturaleza reglamentaria de los actos generales masivos (como se verá en el caso de las RPT, que son actos generales a efectos impugnatorios) e incluso la plantilla o el cuadro de personal incorporado a los presupuestos participa de tal carácter. De esta manera, la tendencia a que las simples previsiones de gastos anuales en presupuestos sean consideradas procesalmente meros actos generales trae como consecuencia residenciar su impugnación ante órganos jurisdiccionales unipersonales, en vez de calificarse de disposiciones generales encomendadas a las Salas de los TSJ. Ello sin olvidar que siempre es posible la impugnación indirecta de los presupuestos con ocasión de la impugnación de actos de aplicación.

Además, en el ámbito universitario no existe un precepto análogo al propio del campo local, que contemple la legitimación expresa para impugnar los presupuestos por motivos tasados. Recuérdese que contra una disposición de carácter general no cabe recurso en vía administrativa (art. 107.3 LRJPAC) y contra la aprobación definitiva del presupuesto local sólo podrán interponerse las reclamaciones a que se refiere el art. 170.2 del [TRLHL](#) que admite sólo tres causas: no ajustarse al trámite legal, omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles en virtud de cualquier título legal o legítimo y ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados.

---

<sup>358</sup> Por todas, la normativa de la [UPV](#)

En la práctica, son normas de carácter temporal, referidas sólo al ejercicio presupuestario y cuyo contenido, siguiendo a DODERO JORDÁN<sup>359</sup>, se articula alrededor de los siguientes apartados:

- *Niveles de vinculación jurídica de los créditos.*- Pueden establecerse mecanismos más rigurosos o diferentes de los previstos en la normativa financiera autonómica, que suele imponer el carácter limitativo y vinculante a nivel de concepto.
- *Regulación de las modificaciones presupuestarias.*- Posible dentro de los límites previstos en los respectivos estatutos o en la normativa autonómica de aplicación. En las competencias las detente el Consejo Social surge la posibilidad de "deslegalizar" los requisitos de aprobación mediante su generoso reenvío al rectorado.
- *Normas del procedimiento de ejecución del presupuesto.*- Establece los órganos responsables de los programas presupuestarios de gasto y las cuantías dentro de las cuales pueden contratar los diversos órganos. Todo ello dentro del marco previsto por el artículo 82 de la LOU, respecto a las normas que aprueben las CC AA para el desarrollo y ejecución de los presupuestos.
- *Desconcentración o delegación de competencias financieras.* Por su naturaleza exige la publicación oficial, al menos de esta parte de la norma determinando los Órganos responsables de gasto, tanto en los centros de coste como de los programas de gasto.
- *Regulación de los gastos plurianuales.* Salvo regulación específica en los estatutos, debe contemplarse su procedimiento de aprobación, que pasa por el pronunciamiento del Consejo Social, por comprometer presupuestos de ejercicios futuros.
- *Normas relativas a la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.* Es frecuente habilitar al Rector para dictarlas, si bien como ordenador de gastos puede entenderse titular de la

---

<sup>359</sup> Adolfo DODERO JORDÁN. *Teoría y práctica de la contabilidad presupuestaria en el sector público*. Comares, 2002, pág. 115.



competencia.

Antes de su aprobación por el Consejo Social es una práctica prudente que conste el informe del servicio jurídico y del control interno sobre la legalidad del citado texto.

Por último, una referencia a la estructura presupuestaria. La clasificación económica de ingresos y gastos se ajusta a la autonómica, con carácter general, a nivel de artículo, incorporando las universidades un mayor nivel de desagregación a nivel de concepto. Sin embargo, la estructura funcional del presupuesto universitario, casi nunca es *homogénea* con la Comunidad Autónoma, debido fundamentalmente a que la Orden por las que se dictan las normas anuales de elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma no recoge un programa concreto para los gastos derivados de actividades o servicios con fines distintos a los de la educación, ni tampoco un programa específico para la investigación científica de las universidades<sup>360</sup>.

### **Liquidación del presupuesto.**

Siempre hemos denunciado la parquedad de la regulación de los aspectos financieros de nuestras universidades públicas<sup>361</sup>. El reciente informe del Tribunal de Cuentas<sup>362</sup> recomienda que se realicen los cambios pertinentes en la normativa a fin de unificar el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos de las universidades públicas, según sus propias normas, junto con el previsto para las administraciones autonómicas competentes hasta “dotar de seguridad jurídica a ésta materia, regulando por parte de las CC AA aquellas especialidades reconocidas a las universidades que se aparten del resto de su sector público, en atención a sus peculiaridades”.

En la actualidad, el artículo 81 LOU añade nuevas reglas —básicas— sobre el proceso de liquidación presupuestaria de las universidades, con una *fecha límite* para su confección así como una metodología de aprobación y previsiones ante un eventual déficit. Así, el citado precepto termina recordando

---

<sup>360</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012. Universidad de Salamanca](#), 2014. Conclusión 9 y apartado III.2.1.1.2

<sup>361</sup> Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. *El régimen ...* (Op. Cit.), 1997. Epígrafe 7.3.

<sup>362</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#), 2015. Epígrafe II.0.3 (pág. 19) y Conclusión 33 (pág. 235).

que la omisión de la remisión de la liquidación del presupuesto, o la falta de adopción de medidas en caso de liquidación con remanente negativo, “facultará a la Comunidad Autónoma para adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria de la Universidad”.

En concreto, destacamos la modificación operada en el artículo 81.5 LOU, copiando la redacción de las Haciendas Locales (art. 191 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) para dar cierto carácter sistemático a la liquidación del presupuesto, que está planteado en los siguientes términos:

- El presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería universitaria todos los ingresos y pagos pendientes, según sus respectivas contracciones.
- Las universidades deberán confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del primero de marzo del ejercicio siguiente.
- En caso de liquidación del presupuesto con déficit (entiéndase remanente de tesorería negativo) el Consejo Social deberá proceder en la primera sesión que celebre a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción solo podrá revocarse por acuerdo de dicho órgano, a propuesta del Rector, previo informe del interventor y autorización del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, cuando la disponibilidad presupuestaria y la situación de tesorería lo permitiesen<sup>363</sup>. Unas previsiones cuyo cumplimiento es objeto de minuciosa valoración por los auditores, por las consecuencias que pueden traer para la salud

---

<sup>363</sup> Sorprendente, la previsión del artículo 15.2 de la [Ley 8/2014](#), de 26 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2015 (DOGV de 30-12-2014) afirma: “No será necesaria la adopción del mencionado acuerdo si la universidad acredita que el remanente de tesorería negativo tiene su causa directa e inmediata en la deuda pendiente de ejercicios precedentes reconocida por la Generalitat a través del correspondiente convenio, y siempre que este incluya un plan de pago aplazado de la misma”. Una *chapuza* que choca con el PGCP autonómico y con los principios contables públicos (Documento núm. 2: Derechos a cobrar e Ingresos) y no resuelve el origen del problema que es el inaceptable incumplimiento de la financiación de la Generalitat a sus universidades.

financiera de la Universidad<sup>364</sup>.

- Las transferencias, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a favor, directa o indirectamente, de las universidades requerirán la aprobación y puesta en marcha de la reducción de gastos.
- Las universidades remitirán copia de la liquidación de sus presupuestos y del resto de documentos que constituyan sus cuentas anuales a la Comunidad Autónoma en el plazo establecido por las normas aplicables de la Comunidad Autónoma.
- La falta de remisión de la liquidación del presupuesto o la falta de adopción de medidas en caso de liquidación con remanente negativo facultará a la Comunidad Autónoma para adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria de la Universidad.
- Aparecen remisiones a las figuras del Interventor y del Tesorero, muy consolidadas en la esfera local —inspiradoras del articulado, como dijimos— pero que, a diferencia de los ayuntamientos, forman parte de la capacidad de auto-organización universitaria. De hecho, son pocas las universidades que tienen un órgano de control interno con funciones interventoras. Al mencionarlas expresamente quizás esté manifestando su intención por una vía indirecta de sugestión o recomendación.
- Se resuelve la laguna de qué hacer cuando hay déficit (entendemos remanente de tesorería negativo, que debió haberse señalado con más rigor) y se copia —también aquí— la solución de la esfera local, que es la impuesta por la lógica presupuestaria: comenzar el siguiente ejercicio presupuestario con un superávit equivalente, para garantizar la sostenibilidad financiera institucional<sup>365</sup>.

---

<sup>364</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012. Universidad de Salamanca](#). 2014. Apartado III.2.1.6 y Conclusión 25: “Pese a ello, en los ejercicios 2012 y 2013 el Consejo Social no adoptó acuerdos de reducción de gastos por cuantía igual a los déficits producidos, por lo que en ambos ejercicios se incumplió lo dispuesto en el art. 81.5 de la LOU”

<sup>365</sup> La convocatoria, por la UPM, en diciembre de 2011 de pruebas selectivas para las escalas de los subgrupos A1, A2, C1 (turnos libre y promoción) así como el Plan de Provisión de Vacantes o el reconocimiento del Complemento de Especialización o Actualización del PAS Laboral, fue suspendida por el Rector e impugnada en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, previa

- Por último parece legitimar una eventual acción o *intervención* de la universidad ante una posible opacidad o rebeldía presupuestaria, con una ambigua fórmula que faculta a los gobiernos autonómicos para adoptar: “las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria de la Universidad”. En la actualidad, la propia Ley Orgánica 2/2012 así como el régimen sancionador de la inminente legislación de transparencia y buen gobierno, tienen suficientes previsiones al respecto.
- Para los servicios presupuestarios de las gerencias universitarias esta nueva situación incorpora importantes requerimientos de información para las CC AA<sup>366</sup>.

### **Plantilla y RPT**

Sin perjuicio de su desarrollo más detallado con ocasión del análisis de los riesgos de la actividad docente, avancemos que el artículo 81.4 (párrafo segundo) de la LOU obliga a acompañar al estado de gastos corrientes del presupuesto, la relación de puestos de trabajo del personal de todas las categorías especificando la totalidad de los costes de la misma e “incluyendo un anexo en el que figuren los puestos de nuevo ingreso que se proponen”. Esta última previsión, incorporada en la reforma operada mediante el RDL 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo buscaba tanto reducir el capítulo de gastos de personal como articular mecanismos automáticos para su conocimiento y eventual control.

#### **1.1.1.16 Plazas vs. Puestos**

Plantilla y RPT son instrumentos vinculados pero distintos. Así, el

---

devolución de las tasas a los interesados, incluidos en la lista de admitidos. Se declararon lesivas para el interés público las citadas resoluciones, cuyo fundamento económico no era otro que la comunicación por la Comunidad de Madrid de los costes de personal autorizados para 2012 y la liquidación presupuestaria -a 31-12-2011- con un remanente genérico de tesorería negativo en cinco millones de euros, que obligaba a aplicar esas previsiones de estabilidad presupuestaria. Los juzgados de lo contencioso números 4, 10, 12 y 31 de Madrid, entendieron ajustadas a derecho las citadas anulaciones.

<sup>366</sup> Véanse, como ejemplo, las 88 páginas de la Orden conjunta de las Consejerías de de Educación y Hacienda de la Comunidad de Madrid (BOCM de 27-2-2013) por la que se desarrolla, para el ejercicio 2013, el contenido y procedimiento de las obligaciones de suministro de información, así como los instrumentos para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por parte de las universidades públicas madrileñas.

magistrado MANZANA LAGUARDA<sup>367</sup> apoyado en reciente jurisprudencia<sup>368</sup> lleva a cabo esa delimitación conceptual afirmando que la plantilla tiene un ámbito más reducido que la RPT, pues no determina las características esenciales del puesto, ni los requisitos para su ocupación<sup>369</sup>: “su finalidad es predominantemente de ordenación presupuestaria lo que, en principio, la exime de negociación sindical<sup>370</sup>. Se trata de estructurar las plazas de los distintos Cuerpos y Escalas”. La plantilla constituye una típica manifestación de la potestad organizatoria de la Administración que explica una partida de los presupuestos, para que todos los puestos de trabajo cuenten con la correspondiente dotación presupuestaria, “pudiendo la plantilla prever un número de funcionarios menor que el establecido en la RPT, pero no puede contradecir las previsiones de la RPT en cuanto al contenido, naturaleza y número máximo de plazas, pues la RPT, en estos aspectos, vincula a la plantilla”.

Por lo tanto, el proyecto de presupuesto universitario debe “acompañar” la RPT en vigor, sin perjuicio de que la plantilla computada tenga un número de efectivos inferior, por ser el real.

Para anular la posibilidad de contratar nuevo profesorado, la nueva redacción del artículo 81.4 LOU incluye el recordatorio de que los costes de personal se mueven “en el marco de la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público”, es decir, la severa limitación de nuevas incorporaciones que opera a través de la tasa de reposición de efectivos, como técnica de contención del gasto público.

Alguna contundente jurisprudencia territorial<sup>371</sup> ha llamado la atención sobre la obligación de las universidades de incluir sus convocatorias en las

---

<sup>367</sup> **Rafael Salvador MANZANA LAGUARDA**. “Plantilla versus relación de puestos de trabajo. Plazas y puestos: necesidad de clarificación conceptual” en *La Ley* de 16-7-2014.

<sup>368</sup> [STS de 9 de abril de 2014](#). Ponente D<sup>a</sup> Celsa PICO LORENZO.

<sup>369</sup> Así, su FJ 10º proclama que “*Las condiciones de trabajo de cada puesto se fijan en las Relaciones de Puesto de Trabajo que indicarán las correspondientes retribuciones específicas mientras en las plantillas de personal se especifica la denominación de la plaza, su número, el Grupo o Escala, Subescala, clase y categoría, cuestiones que no se engarzan con el art. 37 EBEP*”.

<sup>370</sup> Así, su FJ 11º proclama la “*Innecesidad del proceso negociador en la amortización, transformación y creación de plazas en la plantilla del año 2010 respecto a la del 2009*”.

<sup>371</sup> [STSJ de Galicia 868/2013](#), de 11-12-2013. Ponente: D. Benigno LÓPEZ GONZÁLEZ.

ofertas de empleo público anual, sin ampararse en el ejercicio de la “la tan manida autonomía universitaria, pues siendo la misma cierta y necesaria, lo que no puede convertirse es una patente de corso para escapar de cualquier control o supervisión, máxime cuando nos movemos en el marco de normas de carácter básico estatal, a tenor de lo previsto en los artículos 149.1.13 y 156.1 del texto constitucional”.

#### **1.1.1.17 La tasa de reposición de efectivos**

Las tasas de reposición de efectivos<sup>372</sup> suponen el porcentaje máximo de nuevos empleados públicos computados en función del número de ceses en la prestación de servicios ya sea por jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, excedencia, etc. Este límite se implanta a mediados de la década de los noventa, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, como normativa básica que le permite fijar las bases de la planificación económica general, incluso sobre las Comunidades Autónomas<sup>373</sup> (arts. 149.1.13º y 156.1 CE) para limitar los incrementos del volumen total de las retribuciones y no de cada funcionario individual, como dejó claro nuestro Tribunal Constitucional<sup>374</sup>.

Desde entonces hemos tenido tasas de reposición del 25% entre los años 1998 y 2001, del 100% entre 2003 y 2004 para bajar con la crisis al 30% en 2009, el 15% en 2010, del 10% en el año 2011 y del 0% entre el año 2012 y el 2014 —con matices<sup>375</sup>—, elevándose durante el ejercicio 2015 hasta el 50 por ciento <sup>376</sup> pero, desde 2014 con la importante diferencia de no computar

---

<sup>372</sup> **Carlos Alberto AMOEDO SOUTO y Alba NOGUEIRA LÓPEZ.** “Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y universidades públicas” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, 2013, págs. 253.

<sup>373</sup> El Tribunal Constitucional ha respaldado claramente esta competencia. Por todas las sentencias puede verse la [STC 178/2006](#). Ponente D. Pablo PÉREZ TREMPES.

<sup>374</sup> [STC 62/2001](#) de 1-3-2001. Ponente: D. Pablo GARCÍA MANZANO. FJ 4º.

<sup>375</sup> **Carlos Alberto AMOEDO SOUTO y Alba NOGUEIRA LÓPEZ.** “Regateando hacia la excelencia ...” (Op. Cit.), 2013, págs. 270. El autor censura la ambigüedad del artículo 23 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 o el art. 21 de la equivalente para 2014, que exceptúa del límite del 10% a “las plazas de los cuerpos de personal investigador de las universidades”, previa *autorización* autonómica y *acreditación* del cumplimiento de los objetivos y límites de la normativa de estabilidad presupuestaria. Con la [Ley 14/2011](#) (art. 13) en la mano se debería incluir los cuerpos de catedráticos y titulares.

<sup>376</sup> [Ley 36/2014](#), de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, «BOE» núm. 315, de 30 de diciembre de 2014. El art. 21.uno.2 apartado J) ya lo permite sin eufemismos para Catedráticos y de Profesores Titulares de Universidad así como para el PAS, previa “autorización” autonómica y la “acreditación” de que esa oferta de empleo público no afecta al cumplimiento de los

dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos, aquellas que se convoquen por promoción interna<sup>377</sup>, dando lugar a una gran litigiosidad.

Inicialmente, alguna sala autonómica<sup>378</sup> había sorprendido al desestimar la impugnación de la Administración del Estado ante la adjudicación de plazas de profesor titular a candidatos que ya ostentaban esa condición en otras CC AA y se encontraban en comisión de servicios en la convocante, pues “no incrementa el sector público el número de efectivos”. Sin embargo, la STS de 9-3-2015<sup>379</sup> dicta ahora una clara doctrina en su fundamento octavo al precisar que el cálculo de la tasa de reposición ha de hacerse en relación con el profesorado de los cuerpos docentes universitarios de cada Universidad y “no con los de todas las universidades públicas ni, dentro de una determinada, en relación con el conjunto de su personal, incluyendo, por tanto, al personal de administración y servicios”.

---

*límites* fijados en la LEPySF ni a los *objetivos* de estabilidad presupuestaria de la Universidad.

<sup>377</sup> Art. 21.uno.3 *in fine* de la citada [Ley 36/2014](#). Tras la aprobación del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre y de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, el Gobierno de la nación había impugnado todas las dotaciones de cátedras y aplicando en el ámbito universitario la tasa de reposición con un criterio estricto y formalista al considerar que se consumía dicha tasa incluso en el caso de que el profesor que resulte *promocionado* forme parte de la plantilla de la universidad convocante y por tanto, no de lugar a *la incorporación de nuevo personal*. **Luis Alberto MALVÁREZ PASCUAL y María del Carmen NÚÑEZ LOZANO**. “[El cómputo de la tasa de reposición de efectivos en relación con las plazas de promoción del profesorado universitario: El análisis de un cambio de criterio carente de fundamento](#)”, *Diario del Derecho*, 16 de septiembre de 2013.

<sup>378</sup> [STSJ de Navarra, de 18 -6-2014](#). D. Ponente D<sup>a</sup>. María Jesús AZCONA LABIANO.

<sup>379</sup> [STS de 9-3-2015](#). Ponente: D. Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA.

## 5.4 Aprobación y rendición de Cuentas

El art. 81.5 LOU recuerda que las universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas<sup>380</sup>. Además, también hay prevista una remisión a la Administración educativa autonómica. Así, los dos últimos párrafos del artículo 81.5 LOU exigen remitir a las CC AA, una “copia de la liquidación de sus presupuestos y el resto de documentos que constituyan sus cuentas anuales”. Nada dice sobre la necesidad de acompañar los posibles informes de auditoría interna o externa<sup>381</sup>.

La falta de esa remisión de la liquidación del presupuesto (o la falta de adopción de medidas en caso de liquidación con remanente negativo) facultará a las CC AA para “adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria de la Universidad”.

Llegados a este punto, debemos referirnos a dos conceptos relacionados con el proceso de rendición: primero, las cuentas deben estar *autorizadas* por el órgano responsable de su preparación y presentación; después, deben estar *aprobadas* por el órgano que legal o estatutariamente se haya previsto. La *remisión* al órgano de fiscalización será posterior a su aprobación, como veremos.

### Autorización

Partiendo de la concepción del Gerente como director de los servicios económicos de la Universidad (artículo 23 LOU) le corresponde la responsabilidad de confeccionar las cuentas anuales, así como remitir información periódica de la situación económica general de la Universidad a los órganos de administración y control, internos o externos.

Parece fuera de toda duda que el Rector, como cuentadante, debe

---

<sup>380</sup> A diferencia de la anterior redacción de la LOU, la modificación operada en 2012 omite la referencia del conducto por el cual se envían esas cuentas a la ICEX (antes a través del Gobierno autonómico) que ahora podrá ser directa, salvo previsión específica de las CC AA.

<sup>381</sup> Como si hace el apartado 3 del artículo 62.bis de la Ley de Hacienda Pública Valenciana, según el cual los informes de auditoría de cuentas anuales realizados en el marco del ejercicio del *control interno* (sic) por parte de la Intervención General, se rendirán a la Sindicatura de Cuentas, junto con las cuentas anuales de las universidades.



autorizar, en todo caso, las cuentas anuales elaboradas por los servicios de la gerencia. El propio Tribunal de Cuentas puso de relieve, en muchos de sus informes<sup>382</sup>, la falta de uniformidad de la autorización de las cuentas anuales<sup>383</sup>: "en general, la autorización se acredita con la firma del *Jefe de Contabilidad* y del Rector o Vicerrector de Asuntos Económicos, si bien (otras veces) firma también el Gerente o el Interventor".

### **Aprobación**

La LOU asigna al Consejo Social la función de aprobar<sup>384</sup> «las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender y sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a las que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica» tal como exige el segundo párrafo del art.14.2 de la LOU, que se cuida mucho de recordar que será "con carácter previo al trámite de rendición de cuentas".

Es paradójico asistir a agrios debates y confrontaciones durante la aprobación de los presupuestos de todas las Administraciones mientras su liquidación —con la importante presentación del resultado presupuestario— suele ser silenciosa y tranquila, carente de toda discusión. Desde el punto de vista político o económico parece más importante saber el destino real de los recursos que las intenciones iniciales.

Dado que no existe coincidencia entre los intereses sociales y académicos, puede darse el fenómeno de que el Consejo Social ni apruebe ni repruebe las cuentas enviadas por el Consejo de Gobierno, sino que sencillamente se muestre moroso y reacio a su debate. Es un conflicto similar al que puede suceder si el Consejo Social omite aprobar los presupuestos,

---

<sup>382</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. Informe Anual 1994. (Título VIII. Universidades del Ámbito de competencia de la Administración del Estado. Epígrafe VIII.2.1.b). Informe Anual 1993. (Título VI. Universidades del Ámbito de competencia de la Administración del Estado. Epígrafe VI.2.1.b).

<sup>383</sup> Juan VELARDE FUERTES. "Las cuentas anuales de las universidades públicas: su rendición ante el Tribunal de Cuentas", en *Revista Española de Control Externo*, [núm. 5](#), 2000, pág. 43.

<sup>384</sup> La LRU había olvidado regular la aprobación de las cuentas de las entidades dependientes, que se intentó subsanar en muchas de las leyes autonómicas de la última época. Así, el art. 2.5-d de la Ley Foral 20/1994 del Consejo Social de Navarra o el art. 1.4-e de la Ley 2/1996 del Consejo Social de La Rioja, el art. 3.2-c de la Ley 2/97 del Consejo Social de la U. de Oviedo que, también aprobaba las cuentas de "las entidades que de la misma puedan depender"- art. 2.b-4 de la Ley 10/96 del Consejo Social de Aragón, "dentro del primer cuatrimestre del año", o el art. 9-c de la Ley 8/97 del Consejo Social de las Universidades de Madrid.

aunque en este caso existiría el mecanismo de prórroga de los anteriores. Pues bien, dado que el Consejo Social y el Consejo de Gobierno pertenecen a la misma persona jurídico-pública no existen mecanismos jurídicos conminatorios o impugnatorios para solventarlo, mas allá de la lealtad y buena fe o las negociaciones de cariz político. Lo cierto es que el art. 20.1,a de la LJCA prohíbe que los órganos de una Administración interpongan recurso contencioso-administrativo frente a sus actos.

### Contenido

El tan citado artículo 81 de la LOU exige en su apartado 4 adaptar los “documentos que comprenden sus cuentas anuales” a las normas que con carácter general se establezcan para el sector público. Este mandato nos lleva primero al artículo 128 de la LGP (que define el contenido de las Cuentas Anuales) y después al Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) aprobado en 2010 como *plan marco*<sup>385</sup> de las AA PP, recogiendo la información que se debe suministrar *con periodicidad anual*; es decir: las Cuentas Anuales. Sin embargo, las propias Comunidades Autónomas pueden dictar planes de cuentas aplicables a las universidades de su ámbito competencial, como autoriza el propio art. 81.4 de la LOU. De no ser así, será de aplicación el propio de la Administración autonómica<sup>386</sup>. A pesar de ello, algunas universidades siguieron aplicando el antiguo PGCP de 1994 hasta años después de su derogación, como advirtieron las ICEX de Andalucía<sup>387</sup> o de Islas Baleares<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> [Orden EHA/1037/2010](#) de 13 de abril, BOE núm. 102, de 28 de abril de 2010. No le gusta esta dispersión al Tribunal de Cuentas cuyo pleno aprobó, el 24 de octubre de 2007, una [moción](#), sobre la aplicación de principios y normas contables uniformes en el sector público que recomendaba la elaboración de un único PGCP para todas las entidades del sector público administrativo, tanto del Estado como de las CC AA. El texto se discutió en la Comisión Mixta de las Cortes Generales del 24 de abril que aprobó por unanimidad la citada moción que había sido presentada por el presidente del Tribunal de Cuentas en la [sesión del 20 de marzo](#).

<sup>386</sup> Así, el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad de Madrid aprobado por [Orden de 22 de mayo de 2015](#), del Consejero de Economía y Hacienda (BOCAM de 18 de junio de 2015) incluye en su ámbito de “aplicación obligatoria” a las universidades públicas madrileñas (artículo 2, d) en vigor a partir del 1 de enero de 2016.

<sup>387</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Fiscalización de las cuentas rendidas por las universidades públicas de Andalucía, 2011](#), 2014, pág. 56: “Muchas universidades vienen aplicando planes de contabilidad derogados. Se recomienda que, en tanto no se apruebe por la Comunidad Autónoma el PGC adaptado a las universidades, estas apliquen el PGCP’2010, nuevo plan marco de la Administración Pública”.

<sup>388</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LAS ISLAS BALEARES, *Informe 91/2014 del Compte general de la Universitat de les Illes Balears corresponent a l'exercici 2012*, pág. 9.

EL PGCP de 2010 se adapta a las últimas reformas mercantiles en materia contable, tomando como modelo el plan contable de las empresas<sup>389</sup> e incluye, asimismo, los modelos a los que deben ajustarse y las normas que deben seguirse para su elaboración, íntimamente vinculada al hecho de que la información contable debe reflejar la *imagen fiel*.

Teniendo en cuenta esta premisa, el Plan se ha decantado por unas cuentas anuales integradas por los siguientes documentos:

- El estado de liquidación del presupuesto.
- El balance.
- La cuenta del resultado económico-patrimonial.
- La memoria.
- El estado de cambios en el patrimonio neto, y
- El estado de flujos de efectivo.

La memoria incluye una información más amplia y detallada que la del PGCP'94, informando de las normas de reconocimiento y valoración aplicadas así como de otra información adicional que se considera relevante para la comprensión por los usuarios de las cuentas anuales. Hay que reseñar aquí la gran cantidad de incumplimientos que la memoria suele acumular, siempre denunciado por las ICEX, desde a vigencia del anterior PGCP<sup>390</sup>.

Como importante novedad, a partir del año 2016, debe mencionarse la necesaria inclusión de unos indicadores financieros, patrimoniales y presupuestarios que, junto a unos indicadores de gestión e información sobre el coste de las actividades, constituyen una primera iniciativa para la mejor

<sup>389</sup> PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD, [Real Decreto 1514/2007](#). BOE núm. 278, de 20/11/2007.

<sup>390</sup> Por todas, la CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN. [Informe de Fiscalización de las Cuentas Anuales de la Universidad de Zaragoza 2010](#). 2012. *Conclusión 16*: “Las Cuentas Anuales no recogen el estado sobre compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, como los proyectos de inversión de ejecución plurianual, los gastos derivados del endeudamiento o los derivados de los compromisos del plan de incentivación de la jubilación voluntaria del PDI”. Asimismo, la SINDICATURA DE LA GENERALITAT VALENCIANA. [Universidades de la Comunidad Valenciana, 2013](#). UV, pág. 44: “la Universidad no recoge en su memoria la información relativa a los proyectos de gastos con financiación afectada, de especial relevancia para el cálculo de las desviaciones de financiación que sirven para ajustar el Resultado Presupuestario y para clasificar el remanente de tesorería en afectado y no afectado”.

adopción de decisiones en el marco de la gestión eficiente de los recursos públicos.

La LOU denomina acertadamente “cuentas anuales” a los documentos a aprobar por el Consejo Social, superando los descuidos que la mayoría de las leyes autonómicas habían cometido, al hablar de “liquidación del presupuesto” que es sólo uno de los documentos que integran las cuentas anuales, de acuerdo con el PGCP. La exigencia del artículo de la LOU no es baladí<sup>391</sup>. Algunos documentos de las Cuentas (los Resultados y la Memoria) no plantean especiales dificultades *de opinión*. Sin embargo, el balance de situación puede esconder muchos aprietos en los informes de auditoría financiera, tanto públicos como privados, que opinen sobre la “imagen fiel” del patrimonio<sup>392</sup>. Más de tres cuartas partes del activo de las universidades está integrado por el inmovilizado material. El inmovilizado, tanto por su biunívoca correlación con el inventario, como por problemas de valoración o registrales de los terrenos y edificios, como los referidos al patrimonio histórico o bibliográfico, hacen que, por su cuantía o por la ausencia de amortizaciones, los auditores impongan (al opinar sobre el Balance de situación) *salvedades* difíciles de aceptar por los vocales del Consejo Social<sup>393</sup>.

Las cuentas anuales así entendidas no son otra cosa que el reflejo de la situación económico-financiera y patrimonial, de los resultados económico-

---

<sup>391</sup> Así, la [Ley 1/2003](#) de Universidades de Cataluña fue generosa en su artículo 164 que exigía trasladar a la Generalitat “la liquidación auditada del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior y el resto de documentación que constituyen las cuentas anuales de las Entidades” (dependientes) que elude la citada auditoría del balance. Otras leyes autonómicas, por el contrario, incrementaron las exigencias de documentos a rendir. Así, el art. 3-d de la [Ley 12/2002](#) madrileña de Consejos Sociales manda que la cuenta general de la Universidad esté acompañada de una “memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos”.

<sup>392</sup> Belén GONZÁLEZ DÍAZ. “[La rendición de cuentas de las universidades a los órganos de control externo: su compleja normativa](#)” en *Auditoría pública*, núm. 30, 2003, págs. 66-71. Ver también Belén GONZÁLEZ DÍAZ. “[La actuación de los órganos de control externo en la fiscalización de las universidades públicas](#)” en *Hacienda Pública Española*, núm. 172, 2005, págs. 145-173. La autora construyó un índice para medir el tipo de información divulgada en los informes de fiscalización sobre universidades de los años 90, cuyo contenido no se adaptaba totalmente a las normas de auditoría generalmente aceptadas y variaba en función del órgano de control externo. Por eso recomienda una mayor coordinación entre los órganos de control.

<sup>393</sup> La inexistencia de inscripción de los edificios en el registro de la propiedad supone una *salvedad* importantísima en el sector privado, que apenas tiene importancia en las Administraciones Públicas, toda vez que existen potestades suficientes para su defensa. Es normal ver a empresarios, como vocales del Consejo Social, indignados por una *salvedad* de este tipo o por la inexistencia de póliza de seguro que, por otra parte, tampoco tiene la misma importancia que en una sociedad mercantil. Sin embargo, estarán en su derecho a no aprobar las cuentas.

patrimoniales y de la ejecución y liquidación de los presupuestos llevados a cabo durante el ejercicio. No se trata de una declaración de voluntad, sino de juicio o conocimiento, en aquella clásica definición del acto administrativo que nos legó ZANOBINI y difundió en España el magisterio de GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ. Así lo recoge alguna jurisprudencia territorial<sup>394</sup> apuntando que esas cuentas “no producen el efecto jurídico-administrativo prototípico del acto administrativo fiscalizable ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, a saber: la innovación o conservación de situaciones jurídicas”. Es decir, sólo en aplicación de la técnica de los actos separables se puede admitir el control jurisdiccional de las cuentas anuales (así, falta de tramitación por el Consejo de Gobierno) para el examen de la competencia, la formación de la voluntad del órgano colegiado o del procedimiento en general<sup>395</sup>.

Esa naturaleza meramente formal, tanto de las cuentas como del trámite de su rendición y aprobación, no debe enervar la posibilidad de que se exijan las responsabilidades que se desprendan de la gestión a que la cuenta se refiere. Así lo viene entendiendo el Tribunal de Cuentas, cuya Sala de Justicia mantiene una clara trayectoria de la jurisprudencia contable<sup>396</sup>, que entiende la cuenta como un instrumento contable de naturaleza formal, en el que se vuelcan los datos obrantes en los libros de contabilidad, los cuales, a su vez, se nutren del registro de hechos u operaciones de trascendencia contable documentalmente soportadas, que permite conjuntar en un documento único el

---

<sup>394</sup> Así, la [Sentencia 469/2008](#) del TSJ Navarra (Sala de lo contencioso, ponente: D. Juan Alberto FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ) de 11-06-2008 con una doctrina clara del acto de aprobación de la Cuenta General municipal que no está sujeto al control de esa Jurisdicción, pues (FJ 2º) “*no está llamada a ejercer el control de las cuentas de un ente público, porque verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que conforme a las disposiciones aplicables debe formar cada órgano o entidad es función atribuida a los órganos no jurisdiccionales (con la excepción del Tribunal de Cuentas en la función de enjuiciamiento contable), o sea, a los órganos que tienen atribuidas por ley la fiscalización de las cuentas y de la gestión económico-financiera del sector público*”. No hay, pues, una acción de esa naturaleza para instar ante la Administración o ante los tribunales la revisión de la contabilidad pública pues no puede invocarse un interés privado en esa materia porque “*el acto contable no afecta a la esfera jurídica de los ciudadanos. No es susceptible de crear derechos y obligaciones o de modificar la situación jurídica de terceros*”. Queda abierta la cuestión de la impugnación por miembros del órgano que hubieren votado en contra de su aprobación.

<sup>395</sup> Cfr. **Pilar JIMÉNEZ RÍUS**. “La actividad administrativa impugnable en el proceso contencioso-administrativo” en *Actualidad administrativa* núm. 27, 2002, págs. 781-791.

<sup>396</sup> [STCu 13/2007](#), de 23 de julio, ponente: D<sup>a</sup>. Ana María PÉREZ TÓRTOLA.

resultado de un período de actividad económico-financiera, reflejando tanto la *dinamicidad* del período (cuentas de ingresos y gastos), como la situación existente en un momento determinado (Balance).

Así, se estableció una nítida doctrina<sup>397</sup> que distingue entre aprobación de la cuenta y la aprobación de la gestión, teniendo presente la corrección contable de la cuenta y la adecuación a derecho de los actos reflejados en la misma<sup>398</sup>. Si la cuenta refleja la realidad de la situación a la que se refiere y concuerda con los correspondientes libros de contabilidad y los documentos que soportan aquélla, la cuenta como tal documento contable es susceptible de aprobación. Ahora bien, “la aprobación de la cuenta no puede neutralizar la exigencia de las responsabilidades que pudieran derivarse de la gestión a que la misma se refiere cuando a posteriori se acredite la falsedad formal de algún documento contable o su posible falsedad material en cuanto pudiera reflejar un hecho inexistente o una realidad distorsionada”.

### **La falsedad contable**

Los eventuales problemas de los cuentadantes no se reducen sólo a la responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas o a las posibles sanciones previstas en la LTBG. Con la introducción del artículo 433 bis del Código Penal aparece en el ámbito público el delito de falsedad de las cuentas, en redacción similar y coherente con la falsedad contable *privada* (delito societario) regulada en el 290 del citado Código Penal, que presenta una redacción similar. El texto sanciona, en su modalidad básica a la autoridad o funcionario público que, de forma “idónea” para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa “falseare su contabilidad, los documentos que deban reflejar su situación económica o la información contenida en los mismos” determinando una pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a diez años y multa de doce a veinticuatro meses. El tipo no incluye cuantía (como en la falsedad contable

---

<sup>397</sup> Por todas la [STCu 6/2003](#) de 14 de mayo, ponente: D. Antonio DE LA ROSA ALEMANY.

<sup>398</sup> Y nos recuerda que en el Derecho Mercantil se compatibiliza, como no podía ser de otra manera, la aprobación de las cuentas con la exigencia futura de responsabilidades. Así, en primer lugar, las cuentas exponen cuál ha sido la gestión y su resultado, y en la medida que sean fiel reflejo de ello pueden ser susceptibles de aprobación; después, en segundo lugar, los destinatarios de dicha gestión juzgan la misma y valoran la procedencia de exigir responsabilidad de la clase que proceda.

privada) y si se causara *perjuicio*, el tipo se agrava y a la inhabilitación se le añade la pena de prisión de uno a cuatro años.

Aquí, la pregunta clave —que deberá resolver la práctica jurisprudencial— es quién puede “falsear la contabilidad, los documentos o la información” de forma dolosa (única forma comisiva admitida) concretada tanto mediante conductas positivas como a través de la ocultación de aquellos datos imprescindibles para reflejar, veraz e íntegramente, la situación económica<sup>399</sup>: ¿Acaso la autoridad que presiona al temeroso funcionario para reconocer un derecho inexistente o improbable que —afectado o vía remanente— se incorpora financiando más gasto? ¿O quienes, a sabiendas de la discrepancia de los auditores o interventores, aprueban las cuentas? Discrepancias, por ejemplo al no incluir en la contabilidad patrimonial las facturas sin soporte presupuestario en el ejercicio de su devengo, como reclama algún sector de la doctrina.

La aparición de este nuevo delito en el año 2012, fue objeto de importantes críticas, toda vez que se aparta del delito general que ya castigaba las diferentes modalidades falsarias cometidas por funcionario público (art. 390 CP) así como la dificultad de ponerla en conexión con tres grupos normativos que disciplinan la actuación económico-financiera de las AA PP: la normativa presupuestaria, la legislación sobre transparencia así como la relativa a la estabilidad presupuestaria<sup>400</sup>.

### **Aprobación de las Cuentas Anuales de los entes dependientes**

De acuerdo con el artículo 14.2 de la LOU, el Consejo Social aprueba las Cuentas Anuales de la Universidad “y de las Entidades que de ella puedan depender”. Y lo hace en los mismos plazos y formas que las de la propia Universidad, ya sea de forma sucesiva o simultánea. Así, las universidades públicas que cuenten con un entramado de empresas y fundaciones pueden

---

<sup>399</sup> Alejandro LUZÓN CÁNOVAS. “[El delito de falsificación de cuentas públicas del artículo 433 bis del Código Penal](#)” en *XVIII Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público. 140 aniversario de la IGAE*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014, pág. 245.

<sup>400</sup> Francisco URÍA FERNÁNDEZ. “[Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública](#)” en *XVIII Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público. 140 aniversario de la IGAE*. MINHAP, 2014, pág. 256.



rendir sus cuentas *consolidadas*, tal como exigen ya algunos estatutos<sup>401</sup>.

Sin embargo, el propio Tribunal de Cuentas<sup>402</sup> ha criticado la *insuficiencia* de esta aprobación conjunta, mediante la inclusión de las cuentas anuales de estas entidades dependientes como un anexo a las cuentas anuales de la Universidad, por no satisfacer las previsiones del art. 14 de la LOU que:

*“Requiere una aprobación expresa de dichas cuentas por parte del Consejo Social, como expresamente exigen explícitamente las diversas Leyes promulgadas que regulan el Consejo Social de las mismas. Estas cuentas como se ha dicho no siempre son objeto de auditoría externa y quedan fuera del control financiero por parte de la UCI”.*

Conviene, no obstante, realizar dos precisiones. La primera es que la aprobación por el Consejo Social de las cuentas de estas entidades dependientes supone el derecho a conocer todos los aspectos de la gestión de esas entidades, incluidos sus informes de auditoría.

Otra puntualización invita a reseñar que esta aprobación es de naturaleza *política*, dado que cada tipo de entidad tiene su propio órgano *social* de aprobación de las cuentas, como veremos de inmediato: la junta general para las Sociedades Anónimas (u órgano equivalente para las de responsabilidad limitada) y el Patronato para las fundaciones.

---

<sup>401</sup> Así, los estatutos de la USAL (193.1), UCA (art. 227.2) o UAH (201.6), entre otros.

<sup>402</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#), 2015. II.1.1.3, pág. 37.



✓ Cuenta q̄ por comission y mandato de la unyversidad se  
 tomo por el mes de marzo del año de myll y quinientos  
 y ochenta años. adl rectoria vice rex del  
 Trilingüe // Collegio trilingüe // 1580. //

¡Ojo! Están juntam̄ en este qua  
 derno otras q̄ se le tomaron  
 almes por sep̄. 1582  
 particulares fol. 91

Collegio Trilingüe

Y al final están las del Sr  
 Dr de gallegos Síndico

Trilingüe. Cuenta que por comisión y mandato de la Unyversidad se tomo por el mes de marzo del año de myll y quinientos y ochenta años a Alonso de Soria, Vicerrector del Collegio Trilingüe 1580.

¡Ojo! Están juntamente en este quaderno otras que se le tomaron al mesmo por septeimbre 1582 particulares, fol. 91. Y al final están las del Señor Doctor de Gallegos, Síndico. **Archivo histórico de la Universidad de Salamanca.**

## El Sistema Europeo de Cuentas

Desde las leyes de estabilidad presupuestaria<sup>403</sup> de 2001 ha existido una remisión a las definiciones del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales<sup>404</sup> (entonces el SEC-95) como herramienta de cómputo del logro de los objetivos presupuestarios<sup>405</sup>, para delimitar los conceptos de sector público, administración pública y déficit público.

Para saber si una Entidad formaba parte del sector público o privado, el criterio general ha sido, desde entonces, el *control*, definido como capacidad para determinar la política general mediante el nombramiento de administradores. Eso obligaba, además, a rendir cuentas a la correspondiente Institución de control externo, así como al sometimiento a reglas públicas en muchas materias como la contratación, el empleo público o la transparencia.

Sin embargo, los criterios europeos son más amplios y, simplificando, podemos decir que son más económicos que jurídicos, primando muchos aspectos cualitativos de aquella índole, lejanos a nuestra tradición administrativa de planteamientos objetivos, automáticos y claros<sup>406</sup>. Así, la titularidad de la mitad de las acciones de una sociedad, es ahora una condición suficiente, pero no necesaria<sup>407</sup>, como veremos, pues una fundación o sociedad sin mayoría pública puede ser considerada pública para el SEC. Por el contrario, existen supuestos en los que una empresa, aunque sea participada de manera mayoritaria por una Administración Pública (como la Universidad) puede pertenecer al sector de mercado.

La LEPySF<sup>408</sup> remite, en su artículo 2, la delimitación del sector público

---

<sup>403</sup> Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) de 12 de diciembre (BOE núm. 298 de 13 de diciembre) y su Ley Orgánica complementaria, 5/2001, de 13 de diciembre (BOE núm. 299, de 14 de diciembre).

<sup>404</sup> [Reglamento \(CE\) n° 2223/96 del Consejo](#). DO L 310 de 30.1.1996. Modificado por el Reglamento 2516/2000

<sup>405</sup> Art. 3.2 y 10 de la LGEP, vigente hasta el 31-12-2007.

<sup>406</sup> **Juan MARTÍNEZ CALVO**. “[Hacia la construcción de un «derecho administrativo financiable»](#)». *Crónica del caso MINTRA*. *Revista de Administración Pública*, núm 167, Mayo/Agosto 2005, págs. 369-402.

<sup>407</sup> **José AMENGUAL ANTICH**. “Estabilidad presupuestaria: su medición” en *Auditoría Pública* núm. 30, junio 2003, pág. 51.

<sup>408</sup> [Ley Orgánica 2/2012](#), de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, «BOE» núm. 103, de 30/04/2012.

español al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, ya que esta es la definición que adopta la normativa europea. También conceptos como la Regla de Gasto (art. 12), la capacidad o necesidad de financiación (art. 15.1) así como la información necesaria para obtener esta última (art. 27.1) y aplicar el superávit (art. 32).

El SEC-2010 es el nuevo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales<sup>409</sup> que ahora administra toda la información financiera pública de una manera sistemática y detallada, vigente desde septiembre de 2014. A partir de ese momento, los datos transmitidos por los Estados miembros a EUROSTAT deberán cumplir con los estándares de ese SEC.

El SEC-2010 introduce cambios conceptuales y metodológicos con respecto al SEC-95 que pueden dar lugar a distintas mediciones del déficit y de la deuda en las Administraciones Públicas. Además, incluye un apartado específico dedicado a analizar las relaciones de las administraciones públicas con sociedades públicas, que analiza los distintos tipos de relaciones y su tratamiento contable. Sin embargo, el SEC supone más que un sistema contable (MIAJA FOL<sup>410</sup>) es una metodología estadística basada en la contabilidad pública que debe ser reelaborada (artículo 27 de la LEPySF) para presentarla junto con los presupuestos de las distintas administraciones para relacionar el saldo contable de dicho presupuesto con el indicador de déficit o superávit que emplea el SEC.

El SEC utiliza, desde la versión del año 95, un indicador que quiere ser objetivo como frontera para determinar si una Institución es de mercado o no, como criterio para determinar si una unidad económica orienta o no su producción al mercado: que los ingresos por ventas cubran al menos la mitad de sus gastos de explotación. Excluye del sector público el endeudamiento o déficit de aquellas entidades privadas (aun de capital público) cuya cifra de negocios sea obtenida mayoritariamente por ingresos comerciales.

---

<sup>409</sup> [Reglamento \(UE\) núm. 549/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. «DOUE» núm. 174, de 26 de junio de 2013.

<sup>410</sup> **Miguel MIAJA FOL.** “Déficit y deuda en Contabilidad Nacional ante la reforma del SEC-95” *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013, pág. 121.

Para los contables, el nuevo SEC-2010 es importante porque revisa los requisitos que han de cumplir las unidades públicas para que puedan ser consideradas como unidades de mercado, haciendo más estricto el cumplimiento de la ratio del 50% (relación entre las ventas y los costes de producción) por parte de dichas unidades. Esto es esencial para el cumplimiento de los escenarios de Estabilidad Presupuestaria.

Uno de los cambios significativos obliga a ampliar el perímetro de consolidación del sector institucional cuyo único o principal cliente es la Administración Pública de la que dependen, a la que prestan servicios auxiliares o le venden su producción sin entrar en competencia con otros proveedores. Junto al antiguo y conocido criterio del 50% ventas/costes del SEC-95, el nuevo SEC-2010 establece un criterio adicional cualitativo: el comprador de la producción, que asegura la clasificación como productores de mercado a las unidades públicas que realmente muestran un comportamiento de mercado<sup>411</sup>.

De forma resumida, las modificaciones que, sobre los criterios de la clasificación sectorial de unidades públicas, introduce el nuevo SEC-2010 en el nuevo capítulo 20 referido a las cuentas de las administraciones públicas, así como sobre delimitación del sector administraciones públicas, ha reforzado el criterio de control público de una entidad. Así, se han ampliado a ocho los indicadores que deben tenerse en cuenta para determinar si una entidad está o no controlada por las administraciones públicas; entre otras consideraciones se pueden destacar las siguientes:

- determinar si la Administración es el cliente principal, es decir, si representa el grueso de la demanda de su producción;
- evaluar el grado de participación de la administración en la financiación de su actividad;
- comprobar el control público del nombramiento o de la revocación del personal directivo, y o verificar el control público de los principales comités de

---

<sup>411</sup> INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. [Nota sobre los cambios metodológicos de aplicación del nuevo SEC 2010 que afectan a las Cuentas de las Administraciones Públicas](#). 30 de septiembre de 2014.

la entidad.

Por otra parte, en los casos de entidades públicas cuya producción tiene como destinatario principal a las Administraciones Públicas, se establece que sus ingresos solamente serán considerados como “ventas” si se aprecia que existe concurrencia en la obtención de sus recursos. A estos efectos, se entiende verificada la concurrencia si media una licitación con condiciones comerciales en competencia con productores privados.

A consecuencia de la apreciación de estos requisitos, la clasificación de determinadas unidades públicas se ha visto revisada en su clasificación como Sector Administraciones Públicas de la contabilidad nacional.

#### **1.1.1.18 El caso de las Instituciones sin fines de lucro**

Según el SEC<sup>412</sup> las Instituciones sin fines de lucro (ISFL) se crean por las Administraciones “para llevar a cabo sus políticas porque estas ISFL se ven como más imparciales y objetivas y menos sujetas a presiones políticas”. El Reglamento menciona como ejemplo, la investigación y el desarrollo o ámbitos como la salud, el medio ambiente y la educación que “son áreas en las que pueden ser más efectivas que los organismos de las administraciones públicas”.

Se tiene el *control* de una ISFL cuando se puede determinar la política general o el programa de la misma. En este sentido, deben tenerse en cuenta los cinco indicadores de control siguientes:

- a) nombramiento de responsables;
- b) otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones estatutarias;
- c) acuerdos contractuales;
- d) grado de financiación;
- e) exposición al riesgo.

Así, un solo indicador puede ser suficiente para determinar si existe el control desde la Universidad, pero, el Reglamento entiende que si una ISFL

---

<sup>412</sup> [REGLAMENTO \(UE\) 549/2013](#) de 21 de mayo de 2013, págs. 446 y ss.

que está financiada principalmente por las administraciones públicas mantiene la capacidad para definir su política o programa en una medida significativa siguiendo las líneas mencionadas en los demás indicadores, entonces no se consideraría controlada por las administraciones públicas. En la mayoría de los casos, una serie de indicadores conjuntamente señalan el control. Una decisión basada en estos indicadores será valorativa por naturaleza.

Todo ello sin perjuicio de la diversa normativa sectorial que va incluyendo a las ISFL según la materia: contratación, personal, subvenciones o transparencia, que ha aportado una pluralidad de definiciones respecto al concepto, por ejemplo, de Fundación. En este sentido, los órganos de control<sup>413</sup> piden la modificación de la legislación básica estatal para constituir “un único concepto de fundación pública basado en criterios de participación en la dotación fundacional, financiación mayoritaria y dominio o control efectivo del Patronato”.

#### **1.1.1.19 Los riesgos de las infraestructuras**

Ante las restricciones presupuestarias impuestas por la UE, desde la década pasada primero y agravada por la crisis financiera, después, se ha generalizado, en Europa, una «huida» del recurso al crédito que computa como endeudamiento público, de carácter extrapresupuestario<sup>414</sup>. Surgieron con fuerza las concesiones administrativas de obra pública (actual art. 7 TRLCSP) y los Contratos de Colaboración Público Privada (CPP, art. 255 TRLCSP) que han permitido financiar obras y servicios públicos sin incrementar los niveles de déficit y deuda. El primero, cuando el usuario de la infraestructura abona el canon, en principio es privado. Cuando la Administración paga el canon (peaje sombra) puede llegar a ser público, como en las CPP, en función del análisis de los riesgos.

En términos del SEC, las operaciones de construcción de infraestructuras a través de la CPP pueden registrarse en el balance de las «Administraciones Públicas» o bien en el balance de los «productores de

---

<sup>413</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. Informe de [Fiscalización de la actividad de las Fundaciones de Castilla y León, ejercicio 2010](#), 2013, pág. 155.

<sup>414</sup> Gaspar ARIÑO ORTIZ. *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Comares, 2001, págs. 645 y 646.



mercado». Para ello, es preciso averiguar quién asume «la mayor parte de los riesgos» (SEC-2010, apartado 20.283) analizando caso por caso el reparto de los riesgos en cada contrato<sup>415</sup>.

Para el SEC-2010, hay cinco tipos de riesgos. Dos más que la versión del año 95, que recogía sólo tres riesgos para las infraestructuras del CPP: el *riesgo de construcción* (entrega tardía, deficiencias técnicas o sobrecostes), el *riesgo de demanda* (sin garantizar un nivel mínimo de pagos e incluyendo el ciclo económico o las nuevas tendencias del mercado) y el *riesgo de disponibilidad* (de explotación y mantenimiento de la infraestructura). La actual versión toma en consideración también el riesgo del *valor residual* y el riesgo de *obsolescencia*.

Sin esas condiciones, las citadas inversiones se incluirán en el presupuesto de gastos (capítulo 6 del presupuesto de la Administración Pública) con el impacto negativo sobre el déficit y la deuda (préstamo “imputado”, según la terminología EUROSTAT).

#### **1.1.1.20 Soluciones “creativas”**

Para sortear estas dificultades, habían surgido toda una miscelánea europea y multitud de situaciones de contabilidad *ingeniosa* o ingeniería financiera para transformar la información contable, con comportamientos inducidos, tolerados, cuando no pactados<sup>416</sup>. Así, los casos del *lease-back*<sup>417</sup> del gobierno austriaco o la construcción del metro del sur de Madrid (MINTRA<sup>418</sup>).

Otro efecto de estos procesos es la reaparición de viejas figuras como la *enfiteusis* (Código Civil, arts. 1605 y ss.) donde una sociedad se compromete a la ejecución de una infraestructura y cede a la Administración su dominio útil, a

---

<sup>415</sup> Ana Belén MACHO PÉREZ y Ester MARCO PEÑAS. “[El impacto de las colaboraciones público-privadas en los niveles de déficit y deuda públicos: análisis de los criterios de Eurostat](#)”. *Revista de Administración Pública*. Núm. 194, Madrid, mayo-agosto (2014), pág. 447.

<sup>416</sup> Raquel ARGUEDAS SANZ. “Contabilidad creativa y estabilidad presupuestaria: un medio inducido por el objetivo”. AECA, núm. 63 mayo/agosto de 2003, págs. 31-33.

<sup>417</sup> En el caso del Estado austriaco, *Eurostat* aceptó *no computar*, a efectos de endeudamiento, una operación de verdadera contabilidad creativa. El gobierno constituyó una empresa a la que transfirió gran parte de las propiedades públicas nacionales; para pagar su precio al Estado, la citada sociedad debió endeudarse en una importante suma de dinero. Anualmente, la compañía percibía del gobierno un canon por la utilización de ese patrimonio, que le permitía rembolsar la deuda.

<sup>418</sup> Juan MARTÍNEZ CALVO. “[Hacia la construcción ...](#)”. (Op. Cit.), 2005, pág. 369 y ss.

cambio de percibir un canon periódico a lo largo de un plazo (la enfiteusis pura es perpetua) que le permita recuperar el coste de la obra, con algún beneficio. Para las ICEx<sup>419</sup> deben computar en los escenarios de estabilidad presupuestaria, a los efectos del objetivo de endeudamiento pactado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En el Peaje en Sombra, la Administración adjudica a una empresa privada la construcción, y normalmente la gestión o mantenimiento de una infraestructura y le retribuye mediante un canon anual en función del uso. Esta herramienta se ha utilizado con profusión por las Administraciones territoriales en la construcción de vías de comunicación y en el sector sanitario, normalmente para proyectos que requieren un importante gasto de capital, su período de amortización es dilatado y el principal comprador de los servicios es la Administración. Caben también polideportivos, piscinas y hasta palacios de congresos o bibliotecas de las universidades.

Para la Cámara de Comptos <sup>420</sup> no deja de ser una operación de “ingeniería financiero-contable” autorizada para facilitar la actividad inversora de las administraciones públicas en una época de restricciones presupuestarias. El Peaje en Sombra adolece de falta de transparencia y su mayor opacidad frente a las formas tradicionales de financiación de infraestructuras, pues los presupuestos, tanto en su elaboración como en su liquidación, no informaban sobre los acuerdos formalizados ni sobre los que se prevea suscribir en el ejercicio presupuestario.

En la actualidad, la normativa de la mayoría de las CC AA no establece ningún tipo de límite al volumen de compromisos futuros que cada Administración puede asumir, lo que puede generar problemas en la sostenibilidad futura de las finanzas públicas en las diversas Administraciones. El Consello de Contas de Galicia<sup>421</sup> recomendó fijar límites legales aplicables al

---

<sup>419</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA. [Informe sobre la Cuenta General de la Generalitat de Cataluña, 2006](#), 2009, pág. 193.

<sup>420</sup> CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA. [Peaje en la sombra](#), 2010, pág. 17.

<sup>421</sup> CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. *Dictamen sobre la regla fiscal aplicable a los acuerdos de colaboración público-privada*, 2011. Es consecuencia del informe sobre la [financiación de infraestructuras realizadas por la Xunta de Galicia a través del sistema de peaje en sombra](#), 2008.



uso de fórmulas de colaboración público-privadas. En Cataluña<sup>422</sup>, se alcanzaron elevadísimos compromisos de gastos de carácter plurianual, derivados de la construcción de infraestructuras y equipamientos públicos por los Departamentos de Obras Públicas, Justicia y Educación.

En la Comunidad Valenciana<sup>423</sup> se ha venido alertando sobre el crecimiento de los compromisos de gastos con cargo a ejercicios posteriores y sin información en la memoria el plan plurianual de financiación de las universidades por 761 millones de euros.

Como reconoce AMENGUAL ANTICH<sup>424</sup>, las Administraciones recurrieron durante la década pasada a sociedades para financiar, construir y gestionar infraestructuras públicas, evitando así las altas partidas presupuestarias iniciales en que incurriría si las ejecutase de forma *directa*.

### **Cuentas Anuales ajustadas**

Para corregir estas disfunciones, el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación *ajustado* al SEC-2010 surge de la comparación entre los ingresos y gastos de los capítulos presupuestarios 1 a 7, pero ajustados con arreglo al criterio de devengo<sup>425</sup>. Debe prescindir de los cobros y pagos presupuestarios que no se corresponden con un ingreso o gasto devengado en el ejercicio, incorporando los gastos e ingresos devengados que no tienen reflejo presupuestario.

Esto exige tres tipos de ajustes:

- Los gastos devengados en un ejercicio y cuyo vencimiento e imputación al presupuesto se produce en otro posterior. Así, la adquisición de inmuebles con pago aplazado o las obras realizadas bajo la modalidad de abono total del precio, que incorporan un pasivo por el importe total

---

<sup>422</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA. [Informe](#) sobre Cuenta General de la Generalitat catalana 2010, página 101: 79.502 millones de euros.

<sup>423</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA. *Informe sector público autonómico valenciano correspondiente al ejercicio 2009. Cuenta de la Administración. Introducción y conclusiones*. Solo en la Administración General -empresas públicas aparte- se situaban en 2009 en 32.101 millones de euros.

<sup>424</sup> José AMENGUAL ANTICH. “Estabilidad presupuestaria...” (Op. Cit.), 2003, pág. 57.

<sup>425</sup> Miguel MIAJA FOL. “Déficit y deuda ...” (Op. Cit.), 2013, pág. 129.

del inmueble recibido o de la obra ejecutada. También los arrendamientos financieros, que para el SEC-2010 es la adquisición del activo financiada con un préstamo que le concede el arrendador. Los pagos periódicos se tratan como intereses y amortización del préstamo<sup>426</sup>.

- Las entregas en especie o la subrogación en la deuda de un tercero no tiene reflejo presupuestario, pero exige un ajuste para el SEC-2010. En sentido contrario, la Universidad que recibe un activo o era la titular originaria de una deuda asumida por la Administración, está recibiendo una subvención y exige un ajuste para reconocer ese ingreso. También los CPP pueden entrar en este apartado<sup>427</sup>.
- La ampliación de capital realizada por una sociedad dependiente es, en una operación presupuestaria de adquisición de activos financieros (Cap. 8 y 9) que para el SEC-2010 puede encubrir una subvención (para cubrir pérdidas acumuladas) si no hay expectativa de recuperación razonable<sup>428</sup>.

---

<sup>426</sup> Desde los carros de combate del ejército al parque móvil de la policía o bomberos fueron adquiridos en muchas ocasiones mediante este instrumento. Otra práctica a destacar fueron las operaciones *triangulares* del Ministerio de Defensa cuando encargaba una fragata y, en lugar de pagar anualmente las certificaciones de la obra (capítulo 6 del presupuesto de gastos) se proporciona un adelanto, como préstamo al astillero, dentro del capítulo 9 de gastos.

<sup>427</sup> **Bernardino BENITO LÓPEZ** y **José Manuel VELA BARGUES** en *Contabilización de las fórmulas de colaboración público-privada desde el punto de vista de la Administración Pública*. Documento contabilidad y administración del sector público nº 9. AECA, 2015, pág. 23, recomiendan el acercamiento a los criterios de la contabilidad nacional, presupuestaria y financiera mediante la imputación del valor de la infraestructura al capítulo de inversiones reales en el presupuesto de gastos, con contrapartida en el capítulo de pasivos financieros del presupuesto de ingresos. Aunque no hay salida de efectivo hasta los pagos por parte de la administración, se procedería a compensar en formalización las correspondientes cuentas presupuestarias deudora y acreedora.

<sup>428</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización relativo a la aplicación del sec'95 al Sector Público Autonómico de Andalucía](#). 2009.

# **ORGANIZACIÓN ECONÓMICA UNIVERSITARIA**

## 6 El Gobierno Universitario

La Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria (LRU), siguiendo nuestra más reciente historia, diseñó la universidad pública como un servicio público organizado en torno al concepto de Administración Pública, y como tal, con potestades y privilegios, pero también con enormes condicionantes y garantías, como la transparencia, la objetividad, la imparcialidad, el sometimiento a los intereses generales, al procedimiento administrativo, al derecho presupuestario o al control judicial de su actuación y de los fines que la justifican<sup>429</sup>.

Pudo haberse optado por definir las universidades como asociaciones, sociedades públicas o fundaciones regidas por la legislación mercantil, civil o laboral, tal y como pidieron algunos autores hace un par de décadas<sup>430</sup>, pero no se hizo. Por lo tanto, se configuró una Administración independiente<sup>431</sup>, *vinculada* a las CC AA, servida mayoritariamente por funcionarios públicos, puesta al servicio de la enseñanza y la investigación y con un marcado carácter burocrático, que hace muy difícil promover la responsabilidad personal, la toma de decisiones y, en definitiva, con enormes dificultades para la gestión del cambio<sup>432</sup>.

Estamos en presencia de una organización semipresidencialista (Rafael MARTÍNEZ<sup>433</sup>) marcada por los equilibrios inestables, en una institución que ha hecho de la supervivencia con reconocimiento social su signo más notable de

---

<sup>429</sup> **Eduardo GARCÍA ENTERRÍA** y **Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ**, *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. duodécima edición, Civitas, 2004, pág. 398.

<sup>430</sup> Así, **Rafael TERMES** (director) en el *Libro Blanco sobre el Papel del Estado en la Economía*, pág. 481. También sugería reformar sus órganos de gobierno: reducirlos en número, potenciar sus órganos de gestión propiamente dichos, reformar a fondo el Claustro, *eliminar* la Junta de Gobierno, fuente de la que bebió la LOU.

<sup>431</sup> **José Ramón CHAVES GARCÍA**. *La Universidad Pública al derecho y al revés*. Editorial Evergráfica, 2002, pág. 43.

<sup>432</sup> **Jaume PAGÉS FITA**. Capítulo titulado “Hacia una Universidad emprendedora” dentro de la obra colectiva *La Universidad en la Sociedad del Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica-Fundación Santander, pág.151.

<sup>433</sup> **Rafael MARTÍNEZ MARTÍNEZ**. “El semipresidencialismo como sistema de gobierno de las universidades” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario*. (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, págs. 175-244. El autor utiliza el concepto que popularizó M. DUVERGER en relación la IV República francesa, a caballo entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

identidad y en un campo atravesado por una mezcolanza de vectores en la que es certera la procedencia, variable y muchas veces ideal el destino, y que ha de recorrer un itinerario presionado por las más diversas inclemencias. Para sintetizar las tribulaciones de los equipos rectorales, con menos margen de maniobra de lo que comúnmente se supone, nada mejor que esta magistral cita del ex-rector PUYOL<sup>434</sup>:

*“El equipo rectoral, más que director de orquesta, es muchas veces rehén de una estructura de toma de decisiones que es orgánicamente confusa y técnicamente ineficiente. Esa estructura hace inviable el rigor en la selección del profesorado, convierte en retórica bien intencionada la planificación estratégica, obliga a sacrificar lo importante por lo urgente, diluye las responsabilidades y consume más energías de las razonables”.*

Procedemos a continuación a presentar las características del sistema de gobierno universitario con sus elementos, así como los dos principales órganos colegiados de su estructura.

## 6.1 El sistema de gobierno

Preferimos la acepción “sistema de gobierno” frente a “gobernanza”, un término más moderno<sup>435</sup> y amplio que abarca también otros aspectos como son la participación de los destinatarios del servicio como causa de la autonomía institucional, el sistema de financiación, el estatuto del profesorado o los modelos de evaluación y rendición de cuentas, entre otros<sup>436</sup>. La gobernanza universitaria, de acuerdo con Javier VIDAL<sup>437</sup>, hace referencia a la estructura y al proceso de toma de decisiones en las universidades que afectan tanto a agentes internos

<sup>434</sup> Rafael PUYOL. *ABC*, 28 de abril de 2001.

<sup>435</sup> Hugo CASANOVA CARDIEL y Roberto RODRÍGUEZ GÓMEZ. “[Universidad, política y gobierno](#)” en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm. 1 (Monográfico: “Gobierno y gobernanza de la Universidad: el debate emergente”), 2014, pág.152. El autor usa del término inglés *university governance* como “equivalente al de gobierno universitario, y no al de gobernanza sugerido por su fonética. En la literatura anglosajona, *university governance* refiere de manera más concisa a los factores y procesos que describe el concepto genérico de *gobierno universitario* en español”.

<sup>436</sup> La gobernanza supone el conjunto de mecanismos institucionales de preparación, adopción, ejecución, supervisión y evaluación de las decisiones de una organización. Incluye tanto mecanismos formales (estructuras, jerarquía, procesos, reglas escritas o los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas) como mecanismos informales: tradiciones, pautas de conducta o valores interiorizados. COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE CATALUÑA. [La mejora de la gobernanza universitaria en Cataluña. Retos, propuestas y estrategias](#). Generalitat de Catalunya, 2012, pág. 11.

<sup>437</sup> Javier VIDAL y María José VIEIRA ALLER “[Gobierno, autonomía ...](#)” (Op. Cit), 2014, pág. 18.

como externos a la institución y cuya coordinación puede a su vez estar formada por componentes *formales* e *informales*. Un concepto, en definitiva, que nos indica cómo suceden las cosas y nos permite analizar por qué las cosas son así e incluso aspirar a explicarlas, a prever el futuro y a relacionar todo ello con diversas variables<sup>438</sup>.

Nuestro gobierno universitario se basa en la *autoadministración corporativa*<sup>439</sup> y se caracteriza por la preponderancia de su carácter *académico*, tanto por la composición mayoritariamente docente de sus órganos de gobierno, como por el carácter instrumental de la parte no académica demasiado postergada al servicio de aquella. Una situación en la línea descrita por Adam SMITH hace más de doscientos años<sup>440</sup>.

Distinguimos órganos colegiados y unipersonales que pueden ser *necesarios* (mínimos) sin perjuicio de otros *complementarios*, añadidos en cada estatuto universitario. Para este trabajo es relevante la distinción entre órganos *generales* (que ejercen competencias referidas a la totalidad del ámbito universitario) y *desconcentrados* (centros, departamentos, Institutos) o *especializados* como los servicios asistenciales (deportes, publicaciones, residencias, etc.) en una comunidad universitaria integrada por los sectores docente, estudiantil y del personal de administración y servicios, que participan con diversa intensidad en su elección y composición. Para CHAVES GARCÍA<sup>441</sup>, se trata de una jungla de categorías y situaciones que da lugar a una gran casuística, lo que explica la dificultad para acometer regulaciones unitarias, pero que es fruto del modelo pluralista y participativo —y en alguna medida asambleario— de nuestra universidad pública.

Pues bien, en todas las universidades públicas son órganos generales

---

<sup>438</sup> **Francisco LONGO**. “Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea” en [Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI](#) (editores: Francisco LONGO y Tamyko YSA). Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008, pág. 25.

<sup>439</sup> **Luciano PAREJO ALFONSO**. “El sistema de gobierno universitario” (Op. Cit), 2009, pág. 209.

<sup>440</sup> “La Universidad está diseñada, en general, no en beneficio de los alumnos, si no en función del interés o mejor dicho, de la comodidad de los maestros”. **Adam SMITH**. *Investigación de la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*. Orbis, 1983. Traducción del licenciado José ALONSO ORTIZ (1794), pág. 84. El destino premiaría años después al insigne economista escocés, haciéndole Rector de la Universidad de Glasgow.

<sup>441</sup> **José Ramón CHAVES GARCÍA**. *Organización y gestión de las universidades públicas*. Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, 1993, pág. 38.

colegiados necesarios: el Claustro, el Consejo de Gobierno y el Consejo Social mientras que son órganos unipersonales generales y necesarios, el rector, el secretario general y el gerente. Interesan menos para el sistema de gobierno, los órganos desconcentrados, tanto colegiados (consejo de facultad o escuela, de departamento o instituto) como unipersonales (decano, director).

La cúspide de la organización universitaria la ocupa el Rector, elegido por sufragio universal ponderado o por el claustro si así lo determinan los estatutos. Ostenta la representación de la Universidad, la dirige y ejecuta los acuerdos de sus órganos colegiados generales, incluso del Consejo Social, que no preside. Para ello cuenta con un Equipo de Gobierno (con o sin personificación en un órgano concreto, como el Consejo de Dirección, si así lo determinan los estatutos) integrado por vicerrectores<sup>442</sup>, Secretario General<sup>443</sup> y Gerente<sup>444</sup>.

La LOU, en 2001, vino a alterar el equilibrio de poderes y competencias entre los distintos órganos de la LRU desde 1983, reforzando el Consejo Social, como luego veremos, potenciando el Consejo de Gobierno frente al claustro, que aun siendo el máximo órgano de representación, queda para poco más que el ejercicio del poder *estatuyente*<sup>445</sup>.

Por último, la reforma operada en la LOU en 2007 mantuvo en lo sustancial la estructura orgánica, flexibilizando la composición del Consejo de Gobierno<sup>446</sup> y ampliando la capacidad de auto-organización estatutaria en la elección de los miembros de las juntas de facultad y los términos de elección de los decanos y directores de departamento. También incorpora el principio de

<sup>442</sup> Que serán nombrados por el Rector entre los profesores doctores que presten servicios en la Universidad. Artículo 21 de la [LOU](#).

<sup>443</sup> Que será nombrado por el Rector entre funcionarios públicos que presten servicios en la universidad, pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, lo será también del Consejo de Gobierno. Artículo 22 de la [LOU](#).

<sup>444</sup> Que será propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia. Artículo 23 de la [LOU](#).

<sup>445</sup> **Luciano PAREJO ALFONSO**. “El sistema de gobierno ...” (Op. Cit), 2009, pág. 214. El autor critica la incongruencia del modelo capaz de censurar la gestión rectoral (no constructiva) a pesar de no ser el cuerpo electoral del cargo, pedido por un tercio de los claustrales, pero con exigencia de votación favorable de dos tercios para convocar, con carácter extraordinario, elecciones a Rector. Artículo 16.2 [LOU](#).

<sup>446</sup> Integrando a los vicerrectores como miembros natos y suprimiendo los porcentajes que deben integrarlo, al dejar su composición a los Estatutos. Artículo 15 de la [LOU](#).

presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos universitarios<sup>447</sup>.

## 6.2 Equilibrio orgánico

De acuerdo con PAREJO ALFONSO<sup>448</sup>, el actual modelo universitario sigue siendo un gobierno académico templado por el principio gerencial y centralizado, sin perjuicio de la desconcentración de las tareas ligadas a la investigación y la docencia, presentando tensiones enfrentadas y no resueltas entre las siguientes fuerzas:

- Autonomía universitaria vs. idoneidad de la organización para cumplir sus cometidos de excelencia.
- Educación superior como servicio público donde existen centros públicos y privados.
- Unidad vs. desconcentración o descentralización.
- Gobierno integral pero con representación de sectores de la comunidad universitaria.
- Contrapeso entre los órganos (Consejo de Gobierno, Consejo Social) con la especial preeminencia del Rector.
- Gestión académica vs. gerencial

Un modelo de organización que puede ser calificado como *anárquico* (Mario DE MIGUEL<sup>449</sup>) y *fragmentario*, al organizarse de forma simultánea en centros, departamentos e institutos con evidentes conflictos de intereses (APODACA y GRAO<sup>450</sup>) que hace imprescindible implantar los planes estratégicos

---

<sup>447</sup> Principio siempre incumplido y denunciado por el TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA en sus informes sobre universidades. Por todos, el informe [Universidad de Extremadura 2010-2011](#), conclusión 30: “En la composición por género de los órganos de gobierno de la Universidad se observa un sesgo a favor del género masculino en todos los órganos analizados. Este sesgo se observa también en el personal PDI, mientras que la tendencia se invierte respecto del PAS, lo que motiva que se aproxime a niveles próximos al equilibrio si se analiza en conjunto la plantilla de personal por género facilitada por la Universidad”. Ver subapartado II.2.1.2 y apartado II.5.2.

<sup>448</sup> Luciano PAREJO ALFONSO. “El sistema de gobierno ...” (Op. Cit), 2009, pág. 219.

<sup>449</sup> Mario DE MIGUEL DÍAZ. "[Autorregulación y toma de decisiones en las instituciones universitarias](#)" en *Revista de Educación*, 308 (1995), pág. 63-80.

<sup>450</sup> Pedro M. APODACA y Julio GRAO. "Herramientas de gestión para el cambio y la mejora institucional en la Enseñanza Superior" en *Política y reformas universitarias* (J.M. LUXÁN editor). Cedecs, 1998, pág. 197.



en las universidades, para introducir la visión prospectiva a largo plazo como método de orientación, como un eje vertebrador de la suma de partes, que evite un sistema excesivamente atomizado<sup>451</sup>.

Por otra parte, las universidades deben conciliar su autonomía orgánica y funcional, su asamblearismo corporativo —segmentado por su representatividad— con necesarios comportamientos productivos o de gestión<sup>452</sup> y responder más a los esquemas o modelos gerenciales que a los burocráticos, para legitimar socialmente los recursos que utilizan<sup>453</sup>. En ese modelo cobra especial relieve la figura del Rector, como primer ejecutivo de la Institución, cuyas funciones, como bien advierte Gustavo BUENO<sup>454</sup>, no deberían confundirse con las funciones de un director científico sino en un impulsor de proyectos, generador permanente de consensos y de equilibrios en una institución plagada de interlocutores.

El propio *Informe Bricall*<sup>455</sup> puso de relieve las insuficiencias del organigrama universitario implantado por la LRU, cuya preeminencia de órganos colegiados dificultan la toma de decisiones supone un entorno propicio para prácticas poco ortodoxas en orden a obtener las mayorías y denunciando atribuciones escasamente definidas de los cargos directivos de facultades, escuelas y departamentos, la intrincada red de órganos colegiados con amplia

---

<sup>451</sup> **Pello SALABURU**. “El gobierno de las universidades” en *Nuevas perspectivas para la financiación y el gobierno de las universidades Documento de Trabajo 6*. Fundación Sociedad y Educación, 2014, pág. 59. “Una Universidad de tamaño medio puede tener decenas de departamentos y centros, por lo que las decisiones que se van tomando pasan necesariamente por múltiples tamices y comisiones, dada la legislación existente. Al final, la capacidad de decisión está demasiado distribuida, repartida y atomizada”

<sup>452</sup> El Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades ([Decreto Legislativo 1/2013](#), de 8 de enero) menciona, en su artículo 31, los principios de gestión de los servicios académicos, administrativos, económicos que “adecuarán su organización y funcionamiento a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, así como a los de cooperación y asistencia activa a otras universidades y Administraciones Públicas”. Podrían (¡deberían!) estar en cualquier ley porque emanan directamente de nuestra Constitución de 1978.

<sup>453</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS** y **Fernando VALVERDE PEÑA**. *La participación del usuario en la financiación de la enseñanza pública universitaria: especial referencia a Andalucía*. Universidad de Jaén, 1998. Conclusión 8ª, pág. 46.

<sup>454</sup> De manera magistral lo expone el filósofo **Gustavo BUENO** (Suplemento “Campus” de *El mundo*. [Entrevista](#) del 21 noviembre de 2003) que apostilla: “Se parecen más a las del empresario de un gran complejo teatral, destinado a montar óperas, conciertos sinfónicos, obras dramáticas, conferencias. El empresario no tiene por qué ser un gran tenor, o un pianista, o un actor, ni siquiera un conferenciante. Es más: es mejor que no sea nada de esto”.

<sup>455</sup> **Josep María BRICALL** (director). *Informe Universidad 2000*, (Op. Cit) 2000.

y numerosa participación de todos los estamentos (PDI, PAS y estudiantes). En definitiva, aporta un diagnóstico poco favorable de la organización universitaria, donde prima sobre todo el debate frente a la eficacia y la adecuada definición de órganos y funciones. La LOU, en 2001, se presentó como redentora con la intención de extinguir esta situación<sup>456</sup>.

Durante las pasadas décadas de los sesenta y setenta, los movimientos universitarios tenían como meta la democratización del gobierno universitario, con la inclusión en la toma de decisiones de los tres sectores: profesorado, estudiantes y PAS, pero a partir de los ochenta, como nos recuerda **RODRÍGUEZ ESPINAR**<sup>457</sup>, la meta de las reformas ha estado en el logro de una mayor eficiencia y rendición de cuentas y, por tanto, los modelos de gobierno *profesional* y de *Nueva Gestión Pública* han alterado, tanto las estructuras organizativas como los procesos de decisión<sup>458</sup>.

Hoy por hoy, la realidad universitaria es mucho más compleja de lo que se revela en apariencia. El funcionamiento cotidiano y la toma de decisiones exige el uso de una gran cantidad de tiempo y esfuerzos, como nos explican ahora quienes han sido rectores<sup>459</sup>. Este escenario ha merecido un creciente rechazo a la participación en la gestión universitaria de amplios sectores de su personal docente e investigador, así como la “especialización” de algunos

---

<sup>456</sup> Argumentando en la exposición de motivos: “*La Ley establece una nítida distinción entre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento correspondiendo cada una de éstas a un órgano distinto de la estructura de la Universidad. Igualmente, se refuerzan los procesos ejecutivos de toma de decisiones por parte del Rector y del Consejo de Gobierno, se establecen esquemas de coparticipación y corresponsabilidad entre sociedad y Universidad; para ello, respetando la autonomía de las universidades, se completan las competencias del Consejo Social para que pueda asumir la supervisión de todas las actividades de carácter económico de la Universidad y el rendimiento de sus servicios*”.

<sup>457</sup> **Sebastián RODRÍGUEZ ESPINAR** “[El gobierno de las universidades: de la reflexión a la acción](#)” en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm. 1 (Ejemplar dedicado a: Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente), 2014, pág. 93.

<sup>458</sup> No debemos olvidar que el uso de los medios electrónicos está previsto en la DA primera de la [Ley 11/2007](#) para unas eficientes reuniones de los órganos colegiados, que “podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando, con respeto a los trámites esenciales establecidos en los artículos 26 y el 27.1 de la Ley 30/1992”.

<sup>459</sup> **Rafael PUYOL ANTOLÍN**. *Gestionar sin dinero* (Francisco Abad Alegría, dir.). LID editorial, 2012, pág. 56. El autor incluye el siguiente desahogo: “*Sé que es políticamente incorrecto hablar de exceso de democracia en una institución en donde ese sistema brilló por su ausencia durante mucho tiempo. Pero corro el riesgo de ser anatemizado al defender el argumento de que en la Universidad española hay un exceso de democracia que tiene como corolario esa burocratización tan lacerante que introduce lentitud e ineficiencia en el sistema, y además crea clientelismos que todavía complican más la situación. Quizás el ejemplo más claro de lo que digo está en la elección del Rector*”.

grupos<sup>460</sup>, muchas veces minoritarios, que controlan el funcionamiento real de la Universidad y no necesariamente movidos por intereses académicos o institucionales ni preocupados por buscar la excelencia universitaria<sup>461</sup>. Con contundencia lo resumió, en 2013, la Comisión de Expertos del MECD<sup>462</sup> cuando indicó que los órganos de gobierno en las universidades públicas “*son muchos y con demasiados miembros; como resultado, los procesos de toma de decisión son largos, costosos y poco eficientes*”.

Esta situación de rectores prisioneros de sus promesas electorales había sido puesta de relieve en múltiples foros y siempre apuntada por CHAVES GARCÍA<sup>463</sup>, que censuraba la imposibilidad de hacer programas a largo plazo: “con un estrechísimo margen de maniobra entre las promesas efectuadas para su elección y la formulación de nuevas para las próximas” y presidiendo un gobierno bloqueado, sometido al veto de ciertas oligarquías académicas, de alianzas entre decanos o de grupos de interés<sup>464</sup>. Esta realidad pareció preocuparle al legislador que quiso resolverla eligiendo al Rector por sufragio universal *ponderado*, eludiendo los pactos inconfesables con los claustres<sup>465</sup>. SOSA WAGNER, con su habitual buen humor, entiende que confiar a los estatutos universitarios el sistema de elección del Rector es entregar la decisión acerca de la desecación de una charca a las ranas que en ella

---

<sup>460</sup> Ángel ORTÍ LAHOZ. "[La permanente insuficiencia del presupuesto de la Universidad](#)" en *Auditoría Pública*, núm.3/ 1995, pág. 32.

<sup>461</sup> Pello SALABURU. “El gobierno de las universidades” (Op. Cit.), 2014, pág. 59.

<sup>462</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS DEL MECD. *Propuestas para la reforma* (Op. Cit.) 2013, pág. 40

<sup>463</sup> José Ramon CHAVES GARCÍA. "[La necesaria reorganización universitaria](#)". en *Auditoría Pública* núm. 3/1995, pág. 11.

<sup>464</sup> José Joaquín BRUNNER . “[Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias](#)” en *Revista de Educación*, no 355, mayo- agosto de 2011, pág. 152 donde concluye: “Como resultado, las decisiones son lentas, las personas en puestos de decisión no tienen formación administrativa y los administradores no tienen legitimidad para tomar decisiones”.

<sup>465</sup> Andrés OLLERO TASSARA. “La Universidad en lista de espera”. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3/1996. “La necesidad de contar con el apoyo de los grupos que dominan el Claustro (y sólo con el de ellos) empuja a ofrecerles una generosa panoplia de cargos directivos, más útiles como ocasión de influencia o complemento retributivo que como efectivo apoyo funcional” (pág. xix). Así mismo decía entonces: “La incapacidad de los Rectores -con la significativa excepción de la U. Carlos III- para hacer cumplir la normativa existente sobre limitación de convocatorias favorece, por ejemplo, el fenómeno de 'estudiantes' que hace lustros que aprobaron por última vez alguna asignatura y perpetúan su presencia, no rara vez indirectamente retribuida en los órganos de gobierno universitario” (pág. xxxiii).

chapotean<sup>466</sup>.

Sin embargo, como solía decir Don Miguel DE UNAMUNO (que también fue Rector, y además *perpetuo*) la solución de un problema crea otros nuevos. El modelo tradicional de elección *indirecta* salía, a largo plazo, mas barato para la Institución. El nuevo sistema electoral, que el *informe BRICALL* (Parágrafo VIII.46) ya apuntaba como posibilidad para una futura reforma<sup>467</sup>, debe demostrar si puede evitar el clientelismo, ahora no de grupo estable sino coyuntural. El saldo electoral de la LOU evidencia cambios pendulares de equipo rectoral<sup>468</sup> que parecen incapaces de garantizar la sostenibilidad financiera de la institución<sup>469</sup>.

El perfil del nuevo candidato a Rector con el modelo de sufragio universal de la LOU acentúa sus características políticas<sup>470</sup> —que el resto de los catedráticos no tiene— fomentando los contactos e interactuando con gran número de miembros de la comunidad universitaria, cultivando tantas amistades como resulte posible y, todo ello, dando una impresión cercana y accesible. Después, llegado al cargo, necesitará otras nuevas habilidades, más ejecutivas, de corte empresarial incluso, para conseguir estructurar una verdadera pirámide de liderazgo.

Quizás por ello, ya hace tiempo que la INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT<sup>471</sup> había sugerido a España no limitar la elección a

---

<sup>466</sup> **Francisco SOSA WAGNER.** “La autonomía universitaria (un mito que confiere poder)” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Dir. J. González García), Thomson-Cívitas, 2009. Pág 119.

<sup>467</sup> Modestamente, en 1997, la primera edición del *Régimen económico y financiero de las universidades* (Editorial Complutense, en la pág. 303 también se sugería como garantía de independencia para un fuerte Rector.

<sup>468</sup> Las elecciones a Rector en las universidades españolas muestran una eclosión reivindicativa de los distintos sectores de la comunidad universitaria, al margen de representaciones institucionalizadas (sindicatos, juntas de personal, escuelas científicas, etc.) todas enmarcándose en una suerte de “subasta desorganizada” del Rectorado, de incierto pronóstico y lo que es peor, sin la certeza de que el afortunado sirva los intereses generales de la institución.

<sup>469</sup> Como nos revela **Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA** (“[¿Cómo salvar de sí misma a la universidad?](#)” (Op. Cit), 2014, pág. 224) cualquiera que haya sido testigo de un proceso electoral universitario sabe que la corporación quiere básicamente dos cosas: que la dejen como está en términos de carga de trabajo (no más horas lectivas, no cambios de asignaturas, etc.) y que la promocionen en términos de status, pues cada profesor quiere acceder al cuerpo siguiente.

<sup>470</sup> **Manuel ALCÁNTARA SÁEZ.** *El oficio de político.* Tecnos, 2012, pág. 222.

<sup>471</sup> **INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT.** *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e Informe.* Consejo de Universidades. Secretaría General. Madrid. 1988, pág.

catedráticos de la propia universidad, como acontece en la actualidad en Portugal<sup>472</sup> y la persona que venga de fuera lo hará con una perspectiva nueva y “sin verse afectada por las paralizantes alianzas internas o los agravios acumulados”.

Presentamos a continuación dos órganos colegiados, de obligada existencia (art. 13 LOU) con especial protagonismo en cuestiones ejecutivas o financieras, lo cual nos permite dejar al margen el Claustro, cuyas funciones y competencias *estatuyentes* o electorales no pueden ser reforzadas por los Estatutos, como apunta PAREJO ALFONSO<sup>473</sup>, sin desfigurar su carácter ni el equilibrio entre los diferentes órganos necesarios y calificados como “de gobierno”.

### 6.3 El Consejo de Gobierno

La LOU crea, como máximo órgano de gobierno universitario, y presidido por el Rector, un Consejo de Gobierno que establecerá las líneas estratégicas y programáticas en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos. Como puede verse en su redacción, no se había producido un simple cambio del nombre de la antigua Junta de Gobierno. La LOU, con su preocupación gerencialista<sup>474</sup>, no sólo altera la composición del órgano, con un reclutamiento más ejecutivo, sino que devalúa el claustro, al que la LRU había asignado la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad.

---

58.

<sup>472</sup> En Francia, la organización institucional de las universidades fue profundamente reformada con la Ley de 10-8-2007, sobre libertades y responsabilidades de las universidades (LRU) otorgando competencias a las universidades sobre la gestión del patrimonio y la selección del personal, de las que carecían y atribuyendo la gestión y administración a un Consejo de Administración de 20-30 miembros, de los cuales entre 10 y 11 son externos (dos de ellos representantes de las instituciones territoriales). El presidente es elegido por el Consejo en el que están representados los estudiantes (3-5), PAS (2-3) y PDI (8-14).

<sup>473</sup> **Luciano PAREJO ALFONSO**. “El sistema de gobierno ...” (Op. Cit), 2009, pág. 230. Así resulta de la redacción literal del artículo 16 LOU, en su modificación de 2007, cuyo apartado 1 termina diciendo: “y las demás funciones que le atribuye esta Ley”. Dicción que parece cerrar la atribución de otras que no estén en ellas o no le sean immanentes.

<sup>474</sup> **José María SOUVIRÓN MORENILLA** y **Fernando PALENCIA HERREJÓN**. *La nueva regulación...* (Op. Cit), 2002, pág. 227.

Art. 15.1 LOU (2001)	Art. 16.1 LRU (1983)
<p>“El Consejo de Gobierno es el órgano de gobierno de la Universidad. Establece las <b>líneas estratégicas y programáticas</b> de la Universidad, así como las directrices y procedimientos para su aplicación, en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos y elaboración de los presupuestos, y ejerce las funciones previstas en esta Ley y las que establezcan los Estatutos.”</p>	<p>“La Junta de Gobierno es el <b>órgano ordinario</b> de gobierno de la Universidad. Estará presidida por el Rector...”</p>

De la comparación de los art. 16.1 LRU y 15.1 LOU, subrayamos que pasa de ser el órgano *ordinario* de gobierno a (¡simplemente!) *el órgano de gobierno*, con lo que no le ha de resultar ajeno lo extraordinario, esto es, lo que no sea común, regular o suceda habitualmente, que, según el diccionario de la RAE se escapaba de la anterior adjetivación. Está constituido por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General<sup>475</sup> y el Gerente, y un máximo de 50 miembros de la propia comunidad universitaria. Además, formarán parte los Vicerrectores, una representación de la comunidad universitaria, reflejando la composición de los distintos sectores en el Claustro, y una representación de decanos y directores, según establezcan los estatutos. Como puntualiza SARMIENTO ACOSTA, la redacción del art. 15 no alude específicamente a alumnos y personal de administración y servicios, como sí lo hacía el art. 16 LRU para establecer la composición de la desaparecida Junta de Gobierno<sup>476</sup>, si bien cuando algo entra en la tradición universitaria, generalmente se convierte en tierra conquistada.

Además, si los estatutos así lo determinan, podrán ser miembros del Consejo de Gobierno, tres vocales del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria. Esta previsión, busca establecer un *punto de*

<sup>475</sup> Curiosamente no define ni perfila la figura, resultado, pues, de ser portador de las competencias inmanentes, que también por tradición arrastra. Restándole las de administración general, asentadas en el gerente tras la LGE, que antes asumió y se declaraban en la Ley de Ordenación Universitaria de 1943.

<sup>476</sup> Manuel J. SARMIENTO ACOSTA. *Reflexiones preliminares ...* (Op. Cit.). 2003.

comunicación entre ambos consejos y evitar conflictos. En palabras de ORTEGA CASTRO<sup>477</sup>, Director General de Universidades del MECD, durante la tramitación y aprobación de la LOU-2001, se trata de:

*“Evitar que la sociedad participe en el gobierno de la Universidad, no solamente desde una labor de control que parte de «ustedes hagan lo que quieran, que aquí estaremos nosotros después para...». Los Consejos Sociales deben participar en el gobierno universitario, pero desde el principio, desde que se elaboran los presupuestos. «Además así aprenderán», como dicen algunos rectores”.*

Esa reflexión pone de manifiesto la innegable pugna entre ambos órganos colegiados universitarios<sup>478</sup>. La relación entre Consejo de Gobierno y Consejo Social no es de jerarquía, sino de competencia, como apunta Eduardo GONZÁLEZ<sup>479</sup>, con muchos asuntos que requieren aprobación sucesiva por ambos órganos, pues ambos órganos tienen las suyas propias y sus respectivos acuerdos ponen fin a la vía administrativa, dejando expedita la vía judicial.

En el plano dogmático es evidente que tanto Consejo de Gobierno como Consejo Social son órganos que forman parte de una única persona jurídica, la Universidad pública en que se integran y cuya voluntad expresan representando intereses de distinta naturaleza. El Consejo de Gobierno, por su mayoritaria composición académica, puede ejercer potestades y competencias inherentes a la autonomía de la Universidad, mientras que el Consejo Social por su mayoritaria composición sociopolítica solamente puede ejercer potestades y competencias vinculadas a aspectos ajenos a los estrictamente

---

<sup>477</sup> Vicente ORTEGA CASTRO “Líneas para la reforma universitaria” en [VI Curso sobre régimen de las universidades públicas](#). Universidad de Almería, 2002, pág. 499.

<sup>478</sup> Ramón PUNSET BLANCO. “[La forma de gobierno de las universidades públicas](#)”. *Revista de Administración Pública*, núm. 162. sept-dic, 2003, pág. 36. El autor es catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Oviedo donde fue Secretario General (2000-2004) y nos deja este sabio consejo: “El consenso debe convertirse en la forma habitual de adopción de acuerdos en el seno del Consejo de Gobierno. Al Rector corresponde, sobre todo, implantar con su liderazgo la cultura de la persuasión y de la integración. Por eso las sesiones del Consejo deben ser convenientemente preparadas políticamente, bien formalmente en las Comisiones de estudio de los asuntos que ha de tratar el plenario, bien en conversaciones y negociaciones informales y paralelas. Dirigir las sesiones del Consejo de Gobierno requiere, pues, por parte del Rector dominar el arte de la persuasión política. Un arte que tiene mucho de capacidad didáctica, por cierto”.

<sup>479</sup> Juan Eduardo GONZÁLEZ GONZÁLEZ. *Hacia una nueva reforma de las universidades públicas. el régimen del profesorado y el modelo de gobierno*. [Discurso de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia](#). 2014, pág. 15.



académicos. El problema se plantea en la existencia de procedimientos bifásicos, como el caso de la aprobación de presupuestos, las cuentas o algunos nombramientos y reglamentaciones sectoriales, en los cuales los estatutos suelen diseñar un procedimiento que parte de la propuesta del Consejo de Gobierno para su aprobación por el Consejo Social. O sea, el primero intervendría en la fase de instrucción y el segundo en la de decisión. En la hipótesis de que discrepe el Consejo de Gobierno de lo decidido por el Consejo Social, apartándose de su propuesta, en rigor el art.20 de la LJCA prohíbe que un órgano impugne las decisiones de la Universidad en que se integra<sup>480</sup>.

Tras la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Administraciones Públicas, se planteó la aplicación de la disposición adicional Primera a tales órganos, en tanto la misma contempla que las reglas de funcionamiento de los órganos colegiados del Capítulo II del Título II no serán de aplicación “a los órganos de gobierno de las entidades locales, a los órganos colegiados de gobierno de la nación y a los órganos colegiados de gobierno de las Comunidades Autónomas”. Pues bien, la determinación de si se aplica de forma prevalente la normativa de órganos colegiados estatal sobre la reglamentación universitaria o si por el contrario, prevalecen los reglamentos orgánicos de los órganos de gobierno universitarios no es baladí pues el incumplimiento de las reglas esenciales de funcionamiento de órganos colegiados es motivo de nulidad de pleno derecho en el art. 62 de la propia LRJPAC.

A este respecto, si bien en la letra y enumeración de la citada DA 1ª no figuran los órganos de gobierno de las universidades públicas, hay que

---

<sup>480</sup> Así, el [Auto 12/2000](#) TSJ de Asturias (Ponente: Dª. Olga GONZÁLEZ-LAMUÑO ROMAY) rechazó la impugnación de un acuerdo del Consejo Social por parte de sus miembros discrepantes, aduciendo la falta de legitimación activa de los demandantes en virtud de lo establecido en el artículo 20 de la LJCA pues “los miembros de órganos colegiados carecen de legitimidad para interponer recurso contencioso administrativo contra los actos emanados de los mismos”. Un Juzgado de lo Contencioso Administrativo había declarado esa inadmisibilidad frente a la adscripción funcional del Servicio del Control Interno al Consejo Social, en aplicación del art. 3.2. d de la [Ley asturiana 12/1997](#).



entender que el amparo para la prevalencia de la reglamentación específica universitaria se lo brinda la propia LOU, cuyo artículo 2.2 incluye dentro de la autonomía universitaria “a) La elaboración de sus estatutos (..) así como de las demás normas de régimen interno”. De ahí deriva, en relación con el Consejo de Gobierno, un régimen análogo al propio de los órganos de gobierno equivalentes de ámbito local, autonómico o estatal.

Desde los años anteriores a la promulgación de la LOU se está consolidando la idea del órgano de gobierno y control único<sup>481</sup>, combinación de Junta de Gobierno y Consejo Social cuya última mención se encuentra en el informe de la Comisión de Expertos MECD, en el año 2013, como hemos visto en capítulos precedentes. El propio *informe Bricall* la ofreció, en el año 2000, como alternativa al sistema vigente<sup>482</sup> y fue tenido en cuenta en las primeras reuniones preparatorias del borrador de la LOU, pero los públicos desencuentros de los rectores con el Ministerio eliminaron cualquier vestigio de generosidad oficial con los planteamientos procedentes de la Universidad.

Como fácilmente se colige de la redacción del art. 15.1 LOU, se establecen funciones muy concretas para el Consejo de Gobierno —sin dejar resquicio alguno para la legislación de las CC AA— en los aspectos clave de la vida universitaria: sus líneas estratégicas y programáticas, así como las directrices y procedimientos para su ejecución, en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos y elaboración de los presupuestos. Las ejerce sin perjuicio de las que, además, añadan los estatutos<sup>483</sup>.

### 6.3.1 Líneas estratégicas y programáticas de la Universidad

Ya hemos presentado la principal característica de nuestra universidad

---

<sup>481</sup> Una interesantísima alternativa al modelo actual ya se encontraba en **José María VALLÉS CASADEVALL**, "[Gobierno universitario: entre la autogestión estamental y la responsabilidad social](#)" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 5-6 (agosto 1996), págs. 59-67.

<sup>482</sup> **Josep María BRICALL** (director). *Informe Universidad 2000* (Op. Cit.) parágrafo VIII.45.

<sup>483</sup> Así, ante esta desconcentración generalizada, se recomienda aprobar en los estatutos una habilitación expresa al Consejo de Gobierno para aprobar “reglamentos-tipo” de régimen interno” de órganos colegiados de naturaleza homogénea, tales como juntas de centro, consejos de departamento o de instituto, al que adherirse por los mismos. **José Ramón CHAVES GARCÍA**. “La Universidad pública: un buque en el cabo de las tormentas” en *La reforma de los estatutos universitarios*. AEDUN y Consello Social de la Universidade de Vigo, 2008, pág. 162.

*reformada*: su amplia desconcentración de funciones así como la condición participativa y plural de sus órganos de decisión en una suerte de *totum revolutum*, aunque no faltan relevantes académicos que sospechan de una participación que opera como eficaz instrumento para ocultar la marginación real de los participantes<sup>484</sup>. Por el contrario, RODRÍGUEZ ESPINAR<sup>485</sup> sintetiza las razones que se arguyen para justificar la bondad de la participación de la comunidad académica en el gobierno, destacando dos: asegurar una más profunda discusión, dotando a la institución con un sentido de orden y estabilidad así como la importancia atraer al gobierno y administración al profesorado, cuyo conocimiento y experiencia sobre el sector difícilmente puede ser sustituida.

Esa peculiar estructura organizativa presenta diferentes niveles de decisión que interactúan y donde, en ocasiones, resulta difícil establecer quién depende de quién, lo cual acaba siendo, en alguna medida, que todos dependen de todos, lo que suele atribuir a la Universidad la agilidad del paquidermo. Un escenario que podría subsistir en el siglo pasado, pero con dificultades en un entorno como el actual, caracterizado por la competitividad, la globalidad, la dinamicidad y la incertidumbre<sup>486</sup>.

Tanto la LRU como la LOU, atribuyeron a las universidades, como manifestación de su autonomía (Art. 2.2 de la LOU, apartados c y d) la elaboración y aprobación de “planes de estudio e investigación”, así como la creación de estructuras específicas que actuasen de “soporte de la docencia e investigación”. La Universidad es una organización que obtiene una producción *conjunta*, un *output* múltiple e inseparable. Una empresa de servicios caracterizada por la intangibilidad de la prestación y por la simultaneidad de

---

<sup>484</sup> **Julio IGLESIAS DE USSEL**, Secretario de Estado de Universidades a la sazón del tiempo de aprobación de la LOU (“Los retos de la Universidad española en los inicios del siglo XXI” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, pág. 11) lo presenta de forma *descarnada*: “En sentido sociológico, la función latente de la multiplicidad de órganos, comités, reuniones, asambleas y permanentes deliberaciones -siempre sin límite de tiempo- que pueblan las universidades, es dar apariencia de participación y decisión colectiva en los asuntos, que si son importantes llegan ya predeterminados. No se busca la transparencia sino la legitimación de la opacidad”.

<sup>485</sup> **Sebastián RODRÍGUEZ ESPINAR** “[El gobierno de las universidades ...](#)” (Op. Cit). 2014, pág. 97.

<sup>486</sup> **M. Teresa ORTEGA EGEA**. “Una metodología de gestión para las universidades públicas: la gestión basada en las actividades y en el tiempo de realización” dentro de las *XII Jornadas Luso Españolas de gestión científica*, Universidade da Beira Interior (Portugal), 2003.

prestación y consumo. Recordemos las eminentes palabras de GONZÁLEZ NAVARRO<sup>487</sup>: “La Universidad ha de investigar para llegar a saber aquello que todavía no se enseña porque aún no se sabe”.

Las universidades públicas españolas aparecen como organizaciones o empresas *multiproducto* que, para la provisión de sus servicios establecen relaciones con un amplio y variado número de suministradores y que, a su vez, destinan sus productos a usuarios-clientes que se caracterizan por la heterogeneidad de sus demandas. En este sentido, no deja de ser llamativa la evolución clásica del *súbdito* hacia *ciudadano*, pasando por *administrado* y que tiene su calificativo propio en la jurisdicción contencioso-administrativa (“justiciable”). Sin embargo, en el caso del alumno, si bien es sujeto de una relación de sujeción especial con la Administración que le presta el servicio —lo que determina un estatuto singular— él mismo está llamado a gobernar nuestra participativa institución, como miembro de la comunidad universitaria, en una curiosa situación de ser “Administración y parte”.

A esta complejidad en la producción, HERNÁNDEZ ARMENTEROS<sup>488</sup> añade las dificultades que van a encontrar muchas de nuestras universidades para mantener la cautividad del mercado propio de su área territorial de influencia, al igual que viene sucediendo en otros países de nuestro entorno.

A continuación haremos una breve reflexión sobre los principales problemas de las dos funciones clásicas de las universidades.

*Política académica.*- Se acepta como premisa que la docencia es la función *principal* de las universidades. En la actualidad y dentro de lo que se denomina la “educación de masas”, las universidades dedican la gran mayoría de sus recursos a los programas docentes, tanto de estudios *oficiales* como *propios*. En este momento uno de los mayores problemas que tiene la enseñanza superior en Europa es el despilfarro de alumnos *fallidos*. Además, está la incapacidad de las universidades para atraer buenos estudiantes y un

---

<sup>487</sup> **Francisco GONZÁLEZ NAVARRO** en uno de los más entrañables artículos sobre la vida universitaria: “[La universidad en la que yo creo](#)” en *Revista de Administración Pública* núm. 153, 2000, pág. 124.

<sup>488</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS** “Los presupuestos por programas en el marco de la gestión de las universidades públicas. Alcance y limitaciones”. *XVIII Jornadas de Gerencia Universitaria* Universidad de Lleida, noviembre de 2000, pág. 7.

cierto desinterés por ofrecer un servicio atractivo<sup>489</sup>. El problema se ha intentado corregir —como vimos— mediante los modelos de financiación basados en resultados y, algunas universidades más avanzadas han utilizado el marketing en un mercado donde las instituciones de educación superior no son los únicos operadores.

El sistema universitario español se asienta en torno a la idea de no introducir diferencias entre los estudiantes, que además tienden a matricularse en el centro más cercano al domicilio familiar, por la resistencia paterna al desplazamiento filial, lo cual ha hecho “mediopensionista” a buena parte de la población estudiantil española. Con ello tampoco se crean demasiadas diferencias de calidad entre universidades, impidiendo que ninguna destaque en especial<sup>490</sup>.

Dos cuestiones se suscitan en este momento. Primero que es difícil predecir los conocimientos que van a necesitar los graduados y doctores en el futuro. Hace ya muchos años que en Estados Unidos se entendía oficialmente que en el siglo XXI las personas cambiarán de carreras (no de empleadores) unas cinco veces de media a lo largo de sus vidas<sup>491</sup>. La segunda, es la indiferencia, salvo raras excepciones, por el producto universitario final: el alumno transformado en graduado<sup>492</sup> sin encontrar demasiado críticos a los estudiantes con la Universidad donde cursan sus estudios. Su satisfacción media<sup>493</sup> es de 6,4 (en la escala del 0 al 10) indistinguible de una satisfacción media del 6,2 para los que ya cuentan con una titulación universitaria. Esas

---

<sup>489</sup> Muchas universidades comienzan a competir al impartir simultáneamente dos *titulaciones oficiales* (así, Licenciado en Derecho y Economía) o *mixtas* de oficiales y propias (v.g.: una Ingeniería con Riesgos Laborales) o *conjuntas* con otras universidades extranjeras.

<sup>490</sup> **José Ginés MORA RUIZ**. “La mejora de la eficacia de la enseñanza superior en el nuevo contexto europeo. *Papeles de Economía Española* núm. 95, 2003, pág. 189.

<sup>491</sup> **RONALD G. EHRENBERG** (editor) *The American University: National Treasure or Endangered Species?* Cornell University Press, 1997, pág. 106.

<sup>492</sup> Como prueba que sólo la mitad de los estudiantes que empiezan estudios superiores acaben obteniendo un título. **Jorge CALERO MARTÍNEZ**, “La educación superior en España: financiación y acceso” en *Revista de Educación*, núm. 330 (2003), págs. 212. Estadística Universitaria del MECD.

<sup>493</sup> **Víctor PÉREZ-DÍAZ y Juan Carlos RODRÍGUEZ**. [Opiniones de los españoles sobre sus universidades: algunas perspectivas](#). Cuaderno de trabajo. Núm. especial *StudiaXXI*. Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013, pág. 23. Con todo, un 23,1% no aconsejaría a sus hijos su Universidad y un 22,6% no sabe qué responder. La respuesta favorable a la propia universidad se asocia positivamente a la satisfacción con los estudios universitarios propios y con la evaluación de la calidad de la enseñanza.

medias, de todos modos, ocultan niveles de satisfacción muy diversos. Incluso un 54,3% aconsejaría a un hijo o hija que quisiera cursar estudios universitarios el hacerlo en su universidad.

La próxima década supondrá para las universidades más transformaciones de las que han vivido en sus ocho siglos de historia<sup>494</sup>. En palabras del Instituto de Investigación de Políticas Públicas del Reino Unido<sup>495</sup>, “la tradicional universidad multiusos, con una variada combinación de grados y un programa de investigación modestamente eficaz, ha llegado a su fin”, al igual que ha ocurrido con la implacable transformación de otros sectores como la banca, la industria audiovisual o los medios de comunicación<sup>496</sup>.

La amenaza más importante desde el mundo académico de habla inglesa vendrá de la universidad global norteamericana<sup>497</sup> y sus “colleges con ánimo de lucro” que promocionan los conocidos MOOC’s<sup>498</sup>. Hoy, la globalización, la red o la velocidad de las telecomunicaciones así como la calidad de los contenidos suponen una amenaza porque el monopolio de la certificación de la Universidad *local* será menos valiosa o necesita complementarse con una costosa formación especializada. Aparece el negocio de enseñar gratis y tras pagar un módico precio certificar que se han seguido a distancia unas materias o incluso (aumentando el precio) que has obtenido un diploma por superar unos exámenes en línea. Se pregunta LÓPEZ GONZÁLEZ<sup>499</sup> si estamos ante negocios marginales que no inquietan a las grandes

---

<sup>494</sup> Moisés NAÍM. [Las universidades: cuatro mentiras](#), *El País*, 2-3-2013.

<sup>495</sup> Saad RIZVI, Katelyn DONNELLY and Michael BARBER. [An avalanche is coming: Higher education and the revolution ahead](#). The Institute for Public Policy Research (IPPR), 2013. Pocos se han atrevido a hablar tan claro como el equipo coordinado por Sir Michael BARBER: “Creemos que es necesaria una transformación profunda, radical y urgente en la educación superior. Nos tememos que, tal vez como resultado de la complacencia, la precaución o la ansiedad, o una combinación de las tres, el ritmo del cambio sea demasiado lento”.

<sup>496</sup> Según el estudio “[El mercado global de e-Learning](#)” (OBS, 2014), en 2019 la mitad de las clases serán vía e-learning con dispositivos móviles y, durante la próxima década, los mejores profesores tendrán sus cursos disponibles produciendo un “efecto Ronaldo” donde las estrellas de la academia pueden fijar sus propias condiciones y llevar su marca y su reputación al mejor postor como sucede con los deportistas de alto nivel.

<sup>497</sup> Un ejemplo, para alejarnos de la clásica referencia al MIT: algunos cursos *en línea* de la Universidad de Phoenix han llegado a tener más de 600.000 estudiantes en docenas de países, aunque sus procedimientos de admisión dejaban bastante que desear y dieron lugar, en la década pasada, a una [severa multa](#) de diez millones de dólares por pagar incentivos a los reclutadores de alumnos.

<sup>498</sup> MOOC es el acrónimo en inglés de *Massive Open Online Course*, traducido al español como curso en línea masivo y abierto.

instituciones: “las tendencias empiezan siendo marginales, después emergentes y más tarde dominantes”.

*Política de investigación.*- En nuestro ordenamiento jurídico, la investigación es un derecho y un deber del personal docente e investigador de las universidades (artículo 40.1 de la LOU) al que se permite dedicar gran parte de la jornada laboral. En todos los países occidentales, la investigación se va sistematizando, más orientadas en lo comercial y más estratégicas, introduciendo prácticas y valores de gestión que chocan con las estructuras tradicionales.

La Universidad que diseñó la LRU tiene hoy una sustancia más empresarial, hasta el punto de avanzar hacia la Universidad *Tecnópolis*, que presentaremos más adelante y donde “el aula pierde su monopolio y pasa a ser un complemento de la función docente” (SOLÉ PARELLADA<sup>500</sup>), como entramado donde estudiantes y profesores conviven más en los laboratorios que en las aulas, con el “proyecto” como eje de enseñanza y donde las unidades autónomas periféricas se multiplican. Comienza a hablarse de los nuevos *clientes* (las PYMEs locales, las asociaciones de empresarios o las Cámaras de Comercio, por ejemplo) que obtendrían múltiples ventajas como el flujo de personal cualificado, un soporte técnico e incluso, mejorar su imagen ante sus propios clientes u otros *stakeholders*<sup>501</sup>.

---

<sup>499</sup> “La enseñanza reglada será atacada a nivel nacional e internacional por la enseñanza específica, con títulos propios, de muy alta cualificación. La taxonomía de saberes deudora del siglo XIX ha colapsado. La ubicuidad generará una oferta educativa muy vigorosa a escala global. ¿Estamos preparados para tan descomunal desafío? Pocos advierten que para dicho reto estamos solos. Nadie vendrá en nuestro auxilio. No esperen en vano. El Estado restaura objetos, patrimonio, no tiene atributos, poder, para restaurar intelectos o crear talento”. **Enrique LÓPEZ GONZÁLEZ**. [El aire de las Meninas. Escritos de más de una década](#). Instituto de Automática y Fabricación (Cognomática) de la Universidad de León, 2013, pág. 215.

<sup>500</sup> Similitud introducida por **Francesc SOLÉ PARELLADA** (“Universidad tecnópolis: Naves ardiendo más allá de Orión” en [IX Curso de régimen jurídico de universidades](#). (Coordinadora: BONACHERA LEDRO, M<sup>a</sup> Isabel), Universidad de Sevilla, 2008, págs. 191-211). Una *tecnópolis* es un sistema urbano en el espacio donde se producen sinergias para la coordinación entre los agentes que tienen diferentes funciones, como en un parque tecnológico. Supone un estadio más evolucionado que la universidad *vertical* o *matricial*, caracterizada por incluir organizaciones de investigación y servicios que surgen por propia iniciativa de sus miembros y cubren nuevas demandas (autofinanciadas) de formación continua, ensayos, consultoría, I+D. Sus características serán presentadas más adelante.

<sup>501</sup> **Mercedes MARZO NAVARRO, Marta PEDRAJA IGLESIAS y Pilar RIVERA TORRES**. “[Un modelo de relaciones empresa-universidad](#)” en *Revista europea de dirección y economía de la empresa*, Vol. 17, núm. 1/2008, pág. 49.

Hasta aquí el producto universitario. Para lograrlo es necesaria la utilización de diversas clases de recursos, cuyas líneas estratégicas describimos sucintamente a continuación.

*Política de recursos humanos.*- De acuerdo con el art. 2.2.e de la LOU, comprende “la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios”. También la determinación de las “condiciones en que han de desarrollar sus actividades”. Esas circunstancias deben ser cada día más satisfactorias, pues los trabajadores del conocimiento requieren de la motivación y una relación de equipo para ser eficaces. Por lo demás, se lleva a cabo mediante las relaciones de puestos de trabajo (RPT) tanto de personal docente como no docente, cuyas características veremos con ocasión del análisis de los riesgos de la actividad docente. La RPT refleja el modelo de gestión de personal de cada Universidad, aunque no es inusual que entre sí se copien las universidades, particularmente en el ámbito de cada comunidad autónoma, cuando acoge a varias. Expresa si se opta por opciones predominantemente funcionariales, laborales o mixtas, con criterios retributivos uniformes o diferenciados, con requisitos y/o méritos para los distintos puestos de trabajo y calendarios de modificación o revisión a corto o largo plazo<sup>502</sup>.

La política de PAS comprende una gran variedad de aspectos: determinación del número y la cualificación de los puestos, señalamiento de las retribuciones y objetivos, etc. Surgen tensiones entre el personal funcionario y los contratados *laborales*; también entre funcionarios de administración general

---

<sup>502</sup> Esta disyuntiva no existía antes de la creación por la LOU de las nuevas figuras de profesorado contratado. La dotación de puestos de profesor *laboral* es más gravosa, merced a los superiores costes sociales y a la necesidad de alcanzar un convenio colectivo. Por el contrario, su reclutamiento es más flexible y rápido. El equilibrio de estos factores determina la política de personal docente.



y especial (Bibliotecas, Informática, etc.) o entre altos funcionarios y gestores docentes (vicerrectores, servicios académicos, etc.). Dentro de una cultura orientada a los resultados, comienza a exigirse un mayor margen de maniobra para las gerencias públicas en la política de personal.

El art. 74.2 de la LOU ha venido a establecer el régimen retributivo del personal funcionario, “dentro de los límites máximos” que determinen las CC.AA y en el marco de las bases que dicte el Estado. Para el personal contratado laboral el convenio colectivo fijará las principales características de la relación, dentro de los crecimientos de masa salarial permitidos por la Ley de PGE de cada año.

*Política de Información y comunicación tanto interna como externa.*- Las universidades se han convertido en un objeto mediático, generadoras de gran cantidad de noticias, a pesar de lo cual, muchas instituciones tienen como única estrategia la “no comunicación”. Craso error, pues una buena estrategia de comunicación dotará a las universidades de una mayor proyección social. Su control y el cuidado de la imagen institucional constituye la tarea de los gabinetes de comunicación de apoyo a los rectorados: la imagen corporativa, las publicaciones y publicidad institucionales, las jornadas divulgativas o de “puertas abiertas”, la difusión *orientada* de noticias científicas, incluyendo la trascendental administración de la *Web* de la Universidad, sin olvidar las políticas de protocolo, tan importantes en los actos académicos<sup>503</sup>. Entraña la prevención de conflictos potenciales entre la universidad y *sus públicos*: desde las relaciones con otras instituciones hasta la emisión regular de notas de prensa o el eventual desarrollo del diario digital<sup>504</sup>, pasando por la moderna gestión de las redes sociales<sup>505</sup>. No debemos olvidar que los profesores y los investigadores se encuentran entre los profesionales de mayor consideración

---

<sup>503</sup> Dolores del Mar SÁNCHEZ GONZÁLEZ. “[Análisis comparativo de la normativa sobre protocolo de las universidades españolas](#)” en *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, núm. 5, Vol. III, 2013, págs. 49-68.

<sup>504</sup> Jessica FERNÁNDEZ VÁZQUEZ y Beatriz FEIJÓO FERNÁNDEZ. “[La comunicación institucional. El caso del diario digital de la Universidad de Vigo](#)” en *Icono 14*, volumen 11 (2), 2013, págs. 229-250.

<sup>505</sup> José Eduardo SIMÓN ONIEVA. “[El uso de las Redes Sociales en el ámbito de la comunicación universitaria andaluza](#)” en *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, núm. 8, Vol. IV, 2014. Págs 139-160.



social<sup>506</sup>.

Respecto de la comunicación interna, podemos afirmar que es una gran fuente de competitividad para cualquier organización basada en el conocimiento como la Universidad. Incluye tanto la comunicación vertical (ascendente y descendente) como la horizontal y diagonal, que las nuevas tecnologías permiten desarrollar en todos los niveles, primero de forma voluntaria y hoy, ya casi obligatorio su uso<sup>507</sup>.

Uno de los principales efectos que supone el avance de las nuevas tecnologías es que la información se dispersa cada vez más ampliamente en todos los ámbitos de la organización<sup>508</sup>, lo que permite fortalecer la cultura corporativa, genera actitudes cooperativas, mejora el desempeño y optimiza las rutinas a la vez que desarrolla el sentido de pertenencia y la hace menos estamental. Sin duda, la política de comunicación interna es una de las carencias más significativas de las gerencias, donde los sindicatos mantienen gran ventaja<sup>509</sup>.

*Política de equipamientos.*- Incluye la distribución territorial de los campus y dentro de estos, los diversos centros y titulaciones, según una estrategia deliberada. Tiene un componente académico y otro material. Referente a este, nos recuerda CAMPOS CALVO-SOTELO<sup>510</sup> que no existe un

---

<sup>506</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. [Barómetro febrero 2013](#). Pregunta 15. El 85,4% de los entrevistados entendieron que ser profesor de universidad, es una profesión que tiene “mucho” o “bastante” prestigio social.

<sup>507</sup> El artículo 28.2 del [Anteproyecto](#) de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las AA PP declara la obligación de todos los empleados públicos para relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración donde trabajen, para la realización de cualquier trámite o actuación de un procedimiento administrativo “que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración”.

<sup>508</sup> Los datos, las cifras, los *inputs* intangibles nos prestan el mismo servicio que la farola a una persona ebria, en ingeniosa metáfora de Rafael PUYOL: “más apoyo que iluminación. Para tener iluminación necesitamos gestionar el conocimiento, absorberlo, sistematizarlo, difundirlo y permeabilizar con él a todos los niveles de la organización que a su vez se convierten en nuevas fuentes de retroalimentación”. **Rafael PUYOL**. Ponencia dentro de la obra colectiva *Aprender para el futuro. Universidad y sociedad*. Fundación Santillana, 2002, pág. 156.

<sup>509</sup> El Tribunal Constitucional respaldó, en [STC 281/2005](#), el uso del correo electrónico corporativo por parte de los sindicatos más representativos para comunicarse con los empleados, sin perturbar la actividad normal de la empresa. Ver **Ana. I CARO MUÑOZ**. “Medios informáticos, protección de datos y empleo público” en *La administración electrónica y la protección de datos* (coordinadores: Santiago A. BELLO PAREDES y Ana I. CARO MUÑOZ). Universidad de Burgos, 2009, pág. 258.

<sup>510</sup> **Pablo CAMPOS CALVO-SOTELO**. *La Universidad en España. Historia, urbanismo y arquitectura*. Ministerio de Fomento, 2000.

único patrón. La distribución territorial de espacios busca resolver los tres dilemas que surgen en la arquitectura universitaria: primero, la relación entre ciudad y universidad, con la alternativa integración *versus* segregación; después la organización espacial interna, con la disyuntiva mirar hacia dentro o afuera y, por último, la configuración arquitectónica, con la alternativa homogeneidad o heterogeneidad<sup>511</sup>. Así, tenemos universidades multi-campus, cuyo ejemplo extremo lo representa la Universidad de Castilla-La Mancha; campus *dentro* la ciudad —caso de Salamanca— o alejados, como ocurre en Alicante y Vigo.

Desde la perspectiva urbanística, el campus es un sistema general de la ordenación urbana y una parte singular de la ciudad que debe estar adecuadamente conectada con las redes de servicios. Como recuerda el maestro Tomás-Ramón FERNÁNDEZ<sup>512</sup>, a diferencia de la *vieja Universidad* de edificios, la *nueva Universidad* de campus plantea un problema de integración en el conjunto urbano.

En España, contamos con algunas experiencias de planificación de espacios dignas de mención. Así, el Plan de Financiación de las Universidades de Galicia para el período 1990-1996, aprobado por el Parlamento Gallego el 17 de octubre de 1989 que determinaba un módulo deseable por alumno y año, que oriente la construcción de nuevos centros<sup>513</sup>. Así, se fijaba un módulo para nuevos centros, de 14 m<sup>2</sup>/alumno, en estudios experimentales y 5 m<sup>2</sup>/alumno no experimental, estimando un coste de 65.000 pts./m<sup>2</sup> construido. Para su equipamiento se destinaba un 10% del costo de construcción (30% en el caso de estudios experimentales). Por último, intenta alcanzar una ratio de 30 estudiantes por profesor (18 para experimentales).

Por su parte, el Programa Plurianual de Inversiones de las

---

<sup>511</sup> **Andrés PEDREÑO MUÑOZ.** *Universidad: utopías y realidades*. Cívitas, 1998. En su capítulo III narra la metodología y una guía de diseño para un campus.

<sup>512</sup> **Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.** “El campus universitario como encrucijada de competencias ¿Sin margen para la autonomía universitaria?” en *[IX Curso de régimen jurídico de universidades](#)*. (Coordinadora: BONACHERA LEDRO, M<sup>a</sup> Isabel) Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2008, pág. 18.

<sup>513</sup> *Avances no desenvolvemento do sistema universitario de Galicia*. Xunta de Galicia. Consellería de Educación. Dirección de **José Manuel TOURIÑAN LÓPEZ**. 1993, pág. 288.

Universidades Valencianas de 1993, para acabar con la masificación mediante la dotación de infraestructuras por estudiante en cada una de ellas, hasta alcanzar unos módulos “generalmente aceptados”, asumía las conclusiones del documento *Reflexiones para un debate sobre la capacidad objetiva de los centros universitarios* del Consejo de Universidades (La Laguna, 1991) que establecía unos parámetros de superficie: despachos: 12 m<sup>2</sup>/profesor; laboratorio: 15 m<sup>2</sup>/profesor; aulas: 1,5 m<sup>2</sup>/alumno; biblioteca: 2 m<sup>2</sup>/alumno.

Cosa distinta será el aprovechamiento de las aulas docentes. La NATIONAL AUDIT OFFICE del Reino Unido<sup>514</sup>, en su informe "La gestión del espacio en las instituciones de educación superior del País de Gales", de junio de 1996, mostró que el índice medio de utilización de las aulas estaba alrededor del 20%. Sin embargo, en las universidades americanas, algunos informes elevan la ratio hasta el 50%, que es una cifra nada desdeñable<sup>515</sup>.

En este apartado, es imprescindible realizar algunas reflexiones respecto a los equipamientos bibliotecarios, que ya ofrecen servicios sin necesidad de acudir a sus instalaciones. Como expresa MAGÁN WALSH<sup>516</sup>, estas bibliotecas *sin fronteras* dejarán de poseer grandes colecciones para distribuir información. Su riqueza se fundamentará en el potencial para acceder a la documentación electrónica y no en los grandes depósitos, como hasta ahora. Deberán contratar costosas licencias, emprender trabajos de digitalización y disponer de potentes servidores de información, así como atender los nuevos hábitos sociales de estudio y lectura con horarios distintos a los actuales. Se impone la necesidad de establecer consorcios para evitar la duplicidad de gastos, y recurrir a la inevitable especialización, tanto en las instalaciones como en la formación del bibliotecario. Internet ha dotado de nuevos roles al

---

<sup>514</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *The Management of space in Higher Education Institutions in Wales*. HC 458 1995/96. El estudio define la *tasa de utilización* del espacio como el producto del índice de frecuencia por el índice de ocupación.

<sup>515</sup> Algunas de estas auditorías pueden verse en **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**, "Las universidades públicas en la OCDE. Análisis de sus problemas de gestión a través de los informes de auditoría de los Órganos Estatales de Control Externo. Un enfoque temático" dentro del *V Curso sobre régimen de universidades públicas*. Alcalá de Henares, junio de 1999. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, 2000.

<sup>516</sup> **José Antonio MAGÁN WALSH**. "Funciones de la biblioteca universitaria a principios de un nuevo milenio. Retos y expectativas" en *Temas de Biblioteconomía universitaria y general* (MAGÁN WALSH, Coordinador). Editorial Complutense, 2001, págs. 16 y ss.

documentalista o gestor de información digital y el nuevo modelo de biblioteca universitaria es denominado Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI), que supone alianzas entre bibliotecas y servicios informáticos. La alternativa es la “mediateca *versus* la papelteca” y el futuro de la abundante información audiovisual de las bibliotecas universitarias se orienta hacia actuaciones como por ejemplo “La Universidad Responde”, de los Servicios Audiovisuales de las Universidades Españolas (SAVUES)<sup>517</sup>.

En este sentido, la Ley de la Ciencia<sup>518</sup> tiene algunas novedades de *tercera generación* como la previsión de que todos los investigadores cuya actividad haya sido financiada mayoritariamente con los Presupuestos Generales del Estado estén obligados a publicar en acceso abierto una versión electrónica de los contenidos aceptados en publicaciones de investigación (“sin perjuicio de los acuerdos en virtud de los cuales se hayan podido atribuir o transferir a terceros los derechos sobre las publicaciones”). Para su desarrollo, se encomienda a los agentes del sistema el establecimiento de repositorios institucionales de acceso abierto. Es una paradoja que, hoy en día, casi toda la ciencia publicada esté financiada por cuantiosos fondos públicos y se necesite “pagar el peaje” de editores comerciales para su divulgación internacional<sup>519</sup>.

Por último, la Universidad debe optar entre la concentración en grandes edificios, frente a la división en bibliotecas de facultad, de instituto o incluso de departamento, como nos indica la tradición, hoy felizmente superada. El equilibrio parece estar en un modelo mixto, determinado por las bibliotecas *de área*, suficientemente grandes, sin duplicidad de recursos humanos ni bibliográficos<sup>520</sup>: humanidades, biomedicina, ciencias jurídico-sociales o tecnología y ciencias experimentales.

---

<sup>517</sup> Alfonso LÓPEZ YEPES. “[Audiovisual en línea en la universidad española: bibliotecas y servicios especializados \(una panorámica\)](#)” en *Icono 14*, volumen 12, 2014. 342.

<sup>518</sup> [Ley 14/2011](#), de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. «BOE» núm. 131 de 2 de junio de 2011, art. 37.

<sup>519</sup> Pilar Juana GARCÍA SAURA. “El acceso abierto a los resultados de la actividad académica e investigadora (“Open Government” y “Open Access” en las universidades: ¿difusión en abierto y acceso directo a la producción científica?)” en *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (coordinadores: VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.). Aranzadi, 2014, págs. 711-741.

<sup>520</sup> Juan Carlos DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ. “Nuevas tendencias en infraestructuras de bibliotecas universitarias” en *Temas de Biblioteconomía* (Op. Cit.), 2001, pág. 617.

*Política financiera.*- De acuerdo con el art. 2.2.h de la LOU, comprende la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes. Habitualmente suele percibirse la política financiera como indisolublemente ligada, integrada y formando parte de las restantes políticas de la Universidad. Esta concepción asegura la viabilidad, coherencia y equilibrio de todas las actividades universitarias, fijando prioridades y reconociendo un “clima financiero” sometido a restricciones que favorezcan una gestión de los recursos tan eficiente como permita la cultura institucional.

Sin embargo, resulta muy difícil impregnar de una cultura del coste a las actividades universitarias, tradicionalmente acostumbradas a la financiación pública, de precios subvencionados y centradas en el corto plazo.

#### **6.4 El Consejo Social**

La creación del Consejo Social significó una fórmula orgánica ilusionante para evitar los eventuales excesos de la autonomía universitaria por la comunidad académica, definiéndose en la LRU como órgano de participación de la sociedad en la Universidad, para evitar el aislamiento, facilitar el control económico y captar financiación para las actividades propias de la institución. La LOU, tanto en su versión de 2001 como de 2007, define, mantiene y amplía sus competencias indicando<sup>521</sup> en su art. 14:

*1. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la universidad, y debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad.*

*2. Corresponde al Consejo Social la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios y promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad. A tal fin, aprobará un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria.*

Trascurridos más de treinta años de historia de este órgano, la doctrina académica valora su aportación de una manera muy crítica: desde la más

---

<sup>521</sup> Redactado por el apartado once del artículo único de la L.O. 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades («B.O.E.» del 13 de abril)

indulgente que, juzga su papel como *pobre y sin relieve*<sup>522</sup> o *modesto y escaso*<sup>523</sup> hasta quienes entienden su actuación como *decepcionante* y de *relativo fracaso*<sup>524</sup>. CÁMARA VILLAR<sup>525</sup> destaca la escasa fuerza que estos órganos han desarrollado, como regla general. En palabras de EMBID IRUJO<sup>526</sup>, se trata de un órgano “mal diseñado y encajado en la estructura universitaria con una práctica en absoluto conforme con las altísimas esperanzas que en él se depositaron”. De acuerdo con este autor, la asunción de las principales competencias (económicas) posibilita un “bloqueo” dentro de las instituciones universitarias que, en algunos casos, impide tomar decisiones o las retarda en el tiempo hasta su ineficacia<sup>527</sup>.

En efecto, su presencia dentro de la estructura organizativa universitaria nunca ha sido pacífica. Durante la vigencia de la LRU, el ejercicio de sus funciones y responsabilidades fue objeto de serias críticas. El Magistrado DíEZ-PICAZO representa esa concepción, en la siempre citada STC 26/87<sup>528</sup>, al discrepar de las competencias económicas del Consejo Social, en un célebre voto particular que solicitaba declarar expresamente que el Consejo no podía tener la facultad ni siquiera de aprobar el presupuesto, o bien que, “si se mantenía esa función, debía cambiarse la composición del Consejo para que su mayoría perteneciese a la comunidad universitaria”. Unos años después, la STC 235/1991 anuló<sup>529</sup> la aprobación por el Consejo Social del contenido del calendario académico, previsto en el Real Decreto 898/1985, sobre régimen del profesorado universitario.

Durante los años noventa, la opinión mayoritaria entendía que los

---

<sup>522</sup> Ramón PUNSET BLANCO. “[La forma de gobierno...](#)” (Op. Cit.), 2003, pág. 42.

<sup>523</sup> Francisco MICHAVILA y Benjamín CALVO. *La Universidad Española Hoy*. Síntesis, 1998, pág. 131.

<sup>524</sup> Jordi MONTERRAT GARROCHO, “Los apoyos del sistema” en la obra colectiva *Política y Reforma Universitaria* (José M<sup>a</sup> DE LUXÁN editor) Cedecs, 1998, pág. 193.

<sup>525</sup> Gregorio CÁMARA VILLAR. “[La autonomía universitaria ...](#)” (Op. Cit), 2012, pág. 87.

<sup>526</sup> Antonio EMBID IRUJO. *La enseñanza en España ...* (Op. Cit), 2000, pág. 90.

<sup>527</sup> Antonio EMBID IRUJO. “[La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas](#)” en *Revista de Administración Pública* núm. 146, mayo-agosto de 1998, págs. 43.

<sup>528</sup> [STC 26/1987](#) de 27 de febrero. «BOE» núm. 71, de 24 de marzo de 1987. Ponente: D. Fernando GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ- REGUERAL.

<sup>529</sup> [STC 235/1991](#) de 12 de diciembre. «BOE» núm. 13, de 15 de enero de 1992. Ponente: D. Vicente GIMENO SENDRA.

Consejos Sociales, con aquella composición y dedicación, estaban materialmente imposibilitados para asumir nuevas competencias<sup>530</sup>. Algunos sonoros enfrentamientos entre el Rectorado y el respectivo Consejo Social, como los protagonizados durante los años noventa en las universidades de Vigo, Zaragoza y Oviedo, pueden ser la prueba de que los consejos cumplen la difícil misión para la que fueron creados por la LRU, que no es otra que el contrapeso de los excesos económicos de algunos rectores.

En definitiva, se trata de una institución que presenta un equilibrio complejo y frágil, como afirma de PONS RAFOLS<sup>531</sup>, entre el principio de la participación de la sociedad en la Universidad y el principio democrático, mediante el cual se eligen los órganos de representación directa de la comunidad universitaria, incluso el propio Rector.

La LOU ha querido establecer una nítida distinción entre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento, correspondiendo cada una de éstas a un órgano distinto en la estructura de la Universidad. Para ello, indica su exposición de motivos que, “respetando la autonomía de las universidades, se completan las competencias del Consejo Social para que pueda asumir la supervisión de todas las actividades de carácter económico de la Universidad y el rendimiento de sus servicios. Sin embargo, la modificación operada a través la Ley Orgánica 4/2007, en el apartado 2 del art. 81 LOU, pretende reforzar el papel de colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad frente a la labor “supervisora”. En esa siempre ignota *mens legis* parece que se encontrara la idea de que si la financiación de las universidades venía de fuera de ellas, de sitio parecido habría de venir el control, así como el pulso de las necesidades de la sociedad a las que la Universidad habría de atender, como servicio público que se le declaraba.

La consideración de la autonomía universitaria como un derecho fundamental, que hemos visto anteriormente, agudizó estos posibles planes del

---

<sup>530</sup> Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. “Balance y perspectivas del control interno de las universidades”. *Las Universidades Públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova, 1999, págs. 209-238.

<sup>531</sup> Francesc Xavier PONS RAFOLS “[La participación de la sociedad en la Universidad](#)” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44 (Ejemplar dedicado a: “¿Cambio de modelo en la Universidad?”), 2012, pág. 31. El artículo supone una importante aportación al estudio de la naturaleza, composición y funciones del Consejo Social.



legislador, en tanto exige que no la rebase o la desconozca "mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete «el contenido esencial» *del derecho fundamental*" tal como dicta la STC 26/87. Por eso, alguna de las funciones que se atribuyeron al Consejo Social (órgano de participación de la sociedad, no lo olvidemos) no debían afectar al contenido esencial de la autonomía. Pues si se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas "entonces si resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución" como afirmó la tantas veces citada STC 26/87. El Alto Tribunal ha proscrito que determinados órganos universitarios puedan invadir funciones académicas, directamente vinculadas —o puede que generosamente consideradas— con la libertad de cátedra, en un sentido amplio. Sin embargo, en ningún caso el Tribunal ha prohibido que respecto de otras funciones, los órganos universitarios tengan una composición mayoritaria no académica<sup>532</sup>.

Este órgano resultó muy limitado en sus posibilidades precisamente por esas exigencias de preservación de la autonomía universitaria, de acuerdo con esa controvertida doctrina Constitucional pues: «la representación minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria». Por lo tanto, «si [...] se atribuyen al Consejo Social funciones académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución» (FJ 9.a). De esta manera no puede decidir sobre minoración de vacantes en los cuerpos de profesores funcionarios, ni modificar las plantillas de profesorado teniendo en cuenta las necesidades de los planes de estudio e investigación, tal como preveía la LRU (art. 39.1 y 47.3).

Lo que no parece pertinente al juicio de CÁMARA VILLAR<sup>533</sup> es pretender otorgar a este consejo una función directiva primordial en la Universidad "para que sea de este modo la representación social no sólo la que controle a la universidad y colabore con ella, sino la que la dirija efectivamente para

---

<sup>532</sup> José María BAÑO LEÓN . "Las potestades normativas de las universidades" en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 11, diciembre 1997, pág.42.

<sup>533</sup> Gregorio CÁMARA VILLAR. "[La autonomía universitaria ...](#)" (Op. Cit), 2012, pág. 88.



pretendidamente conseguir más efectividad”, como efectúan los *Board of Trustees* de las universidades norteamericanas<sup>534</sup>, que en el alma del legislador parece que latieran, para reconfigurar los patronatos que la LGE de 1970 mostró y que enseguida se suspendieron *ad calendas graecas*. Tradición y modernidad no llegaron al encuentro, acaso por ser públicas la mayoría de las universidades españolas, pues en lo privado sí parece regir tal distribución de papeles.

Desde el punto de vista del control, el Tribunal de Cuentas, en sus informes singulares de las universidades que carecen de ICEX les ha enmendado la plana<sup>535</sup> valorando que: “sus reuniones tienen en la mayoría de los casos un carácter testimonial, en beneficio de las facultades del Consejo de Gobierno”. Algo que suscita al supremo órgano fiscalizador una reflexión sobre el futuro de las instituciones universitarias y los órganos rectores de las mismas “a fin de potenciar la eficiencia en la adopción de decisiones y su profesionalización, con los cambios normativos pertinentes que posibiliten una actualización de las estructuras y mejoren la gobernanza de la Universidad”.

La LOU encomienda a las CC AA la regulación de la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria. Sin embargo, a diferencia de la LRU, no fija los porcentajes de miembros de procedencia universitaria y social. Se limita a señalar que la representación de miembros de la Universidad en el Consejo Social, además del Rector, el Secretario General y el Gerente, estará integrada por un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros, todos ellos con voto.

Como avanzamos en apartados precedentes, la LOU implantó en 2001 la llamada “infiltración” de tres consejeros *sociales* en el Consejo de Gobierno, entre grandes dudas jurídicas. Una situación que alteró la reforma de 2007 al

---

<sup>534</sup> Marilyn MCCOY "Governing and Administering Change" en *Reinventing the University*. John Wiley & Sons, 1995, pág. 59.

<sup>535</sup> Por todos, el informe del TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA de [Universidad de la Rioja. Ejercicios 2010-2011](#). Conclusión tercera, subapartado II.2.1.2.

condicionarlo a su reconocimiento estatutario. La STC 223/2012<sup>536</sup>, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos artículos de la LOU, dejó pasar la oportunidad de oro para pronunciarse sobre si la *infiltración* de miembros del Consejo Social en el Consejo de Gobierno podía ir en detrimento de la autonomía universitaria, pues se limitó a considerar que la reforma operada por la LOMLOU, en este aspecto y en otro muchos, había dejado sin objeto el reproche de inconstitucionalidad.

#### **6.4.1 Funciones y competencias**

Los consejos sociales aglutinan una triple naturaleza de funciones, según se trate de autorizar, supervisar o fomentar actuaciones de la universidad. Sin embargo, no faltan autores<sup>537</sup> que critican la confusión de términos y que el órgano institucional de participación de la sociedad en la Universidad acabe actuando, como consecuencia de su composición, como un mecanismo de control político o como un mero *controller* financiero de la actividad de la Universidad. Una construcción que confunde, cuando no pervierte, la verdadera función de representación de los intereses sociales que acaba restando valor a su función fundamental.

Veamos a continuación las principales características de sus competencias en la legislación autonómica reguladora:

A) *Promoción o impulso*.- La modificación de la LOU en 2007 quiso recordar la labor de captación de fondos entre el tejido empresarial, incorporando una exigencia programática: “aprobará un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la Universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria”, a fin de convertirlo en algo sistemático.

Por otro lado, cuenta con funciones de relación con la sociedad por lo que deben promover (“intensificar” dice el preámbulo de la ley madrileña<sup>538</sup>) vínculos de colaboración mutua entre la Universidad y las entidades sociales,

---

<sup>536</sup> [STC 223/2012](#), de 29 de noviembre de 2012. Ponente: D<sup>a</sup> Encarnación ROCA TRÍAS.

<sup>537</sup> **Francesc Xavier PONS RAFOLS**. “[La participación de la sociedad ...](#)” (Op. Cit), 2012, pág. 31.

<sup>538</sup> [Ley 12/2002](#), de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid. «BOE» núm. 55, de 5 de marzo de 2003.

económicas, profesionales y culturales representativas de cada región o incentivar o incluso *canalizar* el mecenazgo como dice la ley canaria<sup>539</sup>.

Los consejos sociales deben buscar (algo más, “garantizar” declara la ley balear<sup>540</sup>) esa colaboración entre la Universidad y la sociedad mediante la adecuación de la oferta de estudios universitarios y la promoción de actividades culturales y científicas que difundan el trabajo académico. El impulso de la investigación (“estimular la inversión empresarial en investigación”, indica la ley catalana<sup>541</sup>) y la transferencia de sus resultados. En resumen, reclaman la mayor calidad de la enseñanza y la investigación universitarias. Un paso más, puede verse que han intentado avanzar las leyes de las CC AA.

Otro campo de actuación posible tiene que ver con el impulso de actividades de acercamiento de los estudiantes universitarios a las demandas laborales de las empresas, de la Administración y de las instituciones para favorecer su inserción profesional. Algunas leyes atribuyen competencias al órgano para promover la realización de prácticas profesionales de los estudiantes universitarios en empresas u otras entidades sociales<sup>542</sup>. Para ello, es imprescindible la realización de estudios sobre la situación laboral de los graduados universitarios, la demanda social de las nuevas enseñanzas y su posible revisión. Así, es interesante la previsión de la Ley navarra<sup>543</sup>, entre otras, para impulsar “una oferta de formación permanente dirigida a profesionales en ejercicio y adaptada a sus necesidades”. Asimismo, suponen un buen mecanismo para impulsar las relaciones con los antiguos alumnos (a fin de mantener los vínculos y potenciar las acciones de mecenazgo,

---

<sup>539</sup> Art. 5 de la [Ley 11/2003](#), de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias («BOE» núm. 127, de 28 de mayo de 2003) modificada por la [Ley 5/2009](#), de 24 de abril («BOE» núm. 132, de 1 de junio de 2009).

<sup>540</sup> Art. 2,A,2 de la [Ley 2/2003](#), de 20 de marzo, de organización institucional del Sistema Universitario de las Islas Baleares (Título I. Del Consejo Social de la Universidad de las Islas Baleares). «BOE» núm. 91, de 16 de abril de 2003.

<sup>541</sup> Art. 21.2 de la [Ley 1/2003](#), de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña (Título III. Capítulo III. El Consejo Social). «BOE» núm. 60, de 11 de marzo de 2003.

<sup>542</sup> Como hace el art. 5,d. de la [Ley 12/2002](#), de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid. «BOE» núm. 55, de 5 de marzo de 2003. La actividad estaba regulada ya con los Centros de Orientación y Empleo (COIEs) desde los años ochenta.

<sup>543</sup> Art. 8,g de la [Ley Foral 15/2008](#), de 2 julio, del Consejo Social de la Universidad de Navarra. «BOE» núm. 199, de 18 de agosto de 2008.

manifiestan las leyes castellano-manchega<sup>544</sup> y la andaluza<sup>545</sup>). En definitiva, son competencias de formulación difusa, voluntaristas en su ejercicio y jurídicamente inexigibles en la práctica.

B) *Aprobación o autorización*.- Son parte de notoria importancia como verdaderos actos plurales —en que intervienen varias estructuras universitarias— de carácter administrativo, pues, a nuestros efectos, suponen declaraciones de voluntad de la universidad que corona, confirma o hace rectificar un órgano colegiado, agotando la vía administrativa. Por lo tanto, impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 6.4 LOU). En términos generales, y sin perjuicio de estudiar con detenimiento cada competencia, éstas son de tres tipos:

- *Aprobación definitiva* en procedimientos bifásicos.- A propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad aprueba importantes actos de contenido económico: el presupuesto al que se acompañarán nada menos que las RPTs, y, por si esto fuera poco, la posible programación plurianual que permita un marco estable de financiación autonómica, las cuentas anuales (propias y de sus fundaciones o empresas), los actos de disposición de los bienes inmuebles y de los muebles de extraordinario valor, los precios públicos de las enseñanzas propias o los complementos retributivos para el profesorado (contratado o funcionario) ligados a méritos individuales docentes, investigadores, de desarrollo tecnológico, de transferencia de conocimiento y de gestión.
- *Autorización previa* para la Comunidad Autónoma de otros actos.- Es el caso de la autorización del endeudamiento o el “informe previo favorable” para la creación, adscripción o supresión de enseñanzas, centros o institutos universitarios<sup>546</sup>. También por su propia cuenta para la

---

<sup>544</sup> Art. 11.3.2, f de la [Ley 7/2003](#), de 13 marzo, del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha. «BOE» núm. 131, de 2 de junio de 2003.

<sup>545</sup> Art. 20.2,g [Decreto Legislativo 1/2013](#), de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades. Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades (Título I, Capítulo VI, del Consejo Social de las Universidades Públicas).

<sup>546</sup> Lo más enrevesado (¡y donde no falta nadie!) es la creación y supresión de centros en el extranjero que “será acordada por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Educación, Cultura y Deporte y de Asuntos Exteriores, a propuesta de Consejo Social de la Universidad, y previo informe del Consejo de Gobierno de la Universidad, aprobada por la Comunidad Autónoma, previo informe

constitución de sociedades o fundaciones y la enajenación de determinado patrimonio, de acuerdo con la normativa específica que dicten las CC AA. La Ley de la Ciencia añadió el previo informe del Consejo Social en la participación del profesorado en empresas de base tecnológica, promovidas o participadas por la Universidad<sup>547</sup>.

- *Decisiones propias*.- Dictadas al margen de las autoridades académicas y autonómicas, tales como la aprobación de su propio reglamento de funcionamiento interno, ciertas convocatorias de becas, ayudas o convenios de relación institucional. Como decisión autónoma, debe resaltarse la aprobación de las normas que regulen el progreso y la permanencia en la Universidad de los estudiantes, previo informe del Consejo de Universidades (art. 46.3 LOU) y como acertadamente recuerda SOUVIRÓN MORENILLA<sup>548</sup>, tras la preceptiva información y participación de la representación estudiantil, en los términos previstos en el artículo 7.1 del Estatuto del Estudiante Universitario<sup>549</sup>.

C) *Supervisión o control*.- La LOU quería cimentar sobre esta función la principal actividad de los consejos sociales<sup>550</sup>. Su exposición de motivos (párrafo III) declara de manera presuntuosa que “la Ley establece una nítida distinción entre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento, correspondiendo cada una de éstas a un órgano distinto en la estructura de la Universidad”. Parece que, en el ámbito institucional, se refiera, respectivamente, al Consejo de Gobierno, al Rector y al Consejo Social o a la posible —y antes preceptiva— Junta Consultiva.

Pues bien, la LOU, como antes dispuso la LRU, atribuye al Consejo

---

del Consejo de Coordinación Universitaria”. (Artículo 85 LOU).

<sup>547</sup> D.A. 24ª [LOMLOU](#) modificando la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.

<sup>548</sup> **José María SOUVIRÓN MORENILLA**. “El Estatuto del Estudiante Universitario : una nueva pieza del marco jurídico de nuestras universidades” en *El nuevo derecho administrativo : libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis, 2011, págs. 905.

<sup>549</sup> [Real Decreto 1791/2010](#), de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario. «BOE» núm. 318, de 31 de diciembre de 2010

<sup>550</sup> Para un análisis de esta competencia en las leyes autonómicas de consejos sociales, ver **Josep María VILALTA** (dir.) *et al.* [La rendición de cuentas...](#) (Op. Cit), 2006, págs. 133 y ss.

Social la misión de supervisar las actividades económicas (“y administrativas”, añade la ley madrileña<sup>551</sup>) de la Universidad, así como del rendimiento de sus servicios<sup>552</sup>. Además, con técnicas de auditoría (y las normas que establezcan las CC AA) controlar sus inversiones, gastos e ingresos y evaluar el rendimiento de los servicios. Todo ello sin olvidar el acuerdo necesario para el nombramiento del Gerente, competencia ésta difícil de encajar en otros apartados y que no tiene su correlato en la destitución<sup>553</sup>.

En un estudio realizado en 1998 por José María FLUXÁ<sup>554</sup>, sobre 39 consejos sociales de universidades públicas, se alcanzó el siguiente resultado sobre las tareas efectivamente realizadas:

<b>Actividades del Consejo Social</b>	núm.
Encarga directamente la auditoría	8
Participación en la elaboración de la programación plurianual	15
Complementos retributivos singulares	16
Participación en el programa de calidad	18
Planes estratégicos	18
Normas de gestión del patrimonio universitario	19
Forma parte de la Fundación de la Universidad	20
Aprobó normas de permanencia de los estudiantes	20

Hasta aquí, las atribuciones financieras que la LOU establece para los consejos sociales. A continuación entran en juego las leyes autonómicas, que deberían contribuir a configurar el órgano, de acuerdo a las percepciones y concepciones que los parlamentos apunten en cada región.

---

<sup>551</sup> Art. 4,b de la madrileña [Ley 12/2002](#), de 18 de diciembre.

<sup>552</sup> Ambiciosa es la previsión de la Ley navarra que encomienda al Consejo Social la supervisión del *rendimiento de la Universidad*, que es más que la suma de sus servicios.

<sup>553</sup> “La lógica jurídica nos indica que, ante ese silencio, los requisitos para revocar un acuerdo han de ser, como mínimo, los mismos que para adoptarlo. Esta es la postura adoptada por la legislación valenciana, que exige también el concurso del Consejo Social para acordar la revocación del Gerente”. **CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS. SECRETARÍA. [Estudio-propuesta ...](#)** (Op. Cit), 2010, pág. 39.

<sup>554</sup> **José María FLUXÁ CEBA.** “Análisis autocrítico de los Consejos Sociales”. *El Consejo Social en el gobierno de la universidad del presente y del futuro*. Jornadas de Presidentes y Secretarios de Consejos Sociales, 5 y 6 de noviembre de 1998. Universidad de Salamanca, 2000, págs. 33-36.

## 6.4.2 Composición

Ya hemos visto que la LOU encomienda a las CC AA regular la designación de los miembros del Consejo Social entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria. Las experiencias de las distintas legislaciones autonómicas son dispares y con el común denominador de ser poco originales, donde se echa en falta una mayor presencia de importantes sectores, como los antiguos alumnos o los colegios profesionales<sup>555</sup>, cuya representación es esencial para las funciones que ostenta el órgano<sup>556</sup>. A continuación pueden compararse, de forma muy simplificada, las distintas leyes reguladoras, aprobadas desde la promulgación de la LOU hasta la fecha, con la distribución de sus vocales y la institución que los propone.

Distribución de los miembros del Consejo Social en las distintas CC.AA con ley post-LOU															
CC. AA.: Propon.	And.	I. Bal.	Canarias	CLM	CyL	Cat.	Gal.	Mad.	Rioja	Nav.	Arg.	Extrm.	P. Vasco	Mur.	Com. Val.
Parlamento	4	3	3	3	3	2	6	4	3	5	5	3	8	4 (n)	2
Gobierno	8 (a)	2	4 (d)	3	7	3	6	4 (h)	3	4	3	3		3	4
Empresarios	2	3	2	2	6	1	4	2	3	2	2	2	3	3	4
Sindicatos	2	3	2	2	6	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3
EE. Locales	2	3 (c)	7 (c)	2	-	1	1	1	1		3	2		1	2 (j)
Otros	1 (b)	-	2 (e)	-	1 (f)	1 (g)	-	-	1 (f) + 1(i)				3 (m)		3 (k)
Presidente (z)	1	1	-	1	1	-	1	-	-	1			1	1	1
<b>Total Externos</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>19</b>
Universidad	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>15</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>25</b>

(a) La mitad a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad (un antiguo alumno y tres de organizaciones con convenios o contratos de I+D o prácticas; (b) de organizaciones de la economía social; (c) de cada consejo o cabildo Insular; (d) tres a propuesta de la universidad; (e) un vocal de los colegios profesionales, otro de vocal de las asociaciones de padres de alumnos (APAs); (f) de la Agencia de Desarrollo Económico; (g) antiguo alumno; (h) de organizaciones con convenios o contratos; (i) Presidente del Consejo Escolar; (j) Uno por la Diputación y otro por el Ayuntamiento; (k) Uno de colegios profesionales y dos, a propuesta del Presidente del Consejo Social, de intereses profesionales, económicos, culturales, artísticos, científicos, técnicos o de antiguos estudiantes. (m) Designados por cada territorio históricos (n) Dos parlamentarios y dos vinculados a organismos científicos, entidades financieras, culturales o colegios profesionales (z) Cuando el Presidente del Consejo Social no forma parte de alguno de los apartados anteriores y es designado directamente. **Fuente: elaboración propia.**

<sup>555</sup> Así, el art. 5.4 de la [Ley 2/2003](#), 28 de enero, de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas prevé un vocal por los colegios profesionales y dos por las entidades legalmente constituidas “que representen los intereses profesionales, económicos, financieros, culturales, educativos, artísticos, científicos, técnicos o de antiguos estudiantes”.

<sup>556</sup> El interesante documento [Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana](#) de la COMISIÓN DE EXPERTOS INTERNACIONALES DE LA EU2015. 21 de septiembre de 2011, pág. 103 pide modificar los consejos sociales en cuanto a su composición y funciones, cuyos miembros externos deberían ser “elegidos por su competencia personal y profesional y no como representantes de los sectores sociales, actuando con libertad y una mayor dedicación”.



El cuadro anterior resume las diversas previsiones de la legislación autonómica y merece algunos comentarios, al menos en sus extremos. En Cataluña<sup>557</sup> no se quiso alterar la proporción existente en la derogada LRU, estableciendo una composición total en 15 miembros, que mantiene el equilibrio 2/5 “universitarios” (los 6 obligados) y sólo nueve “externos” (que son 3/5, como en la LRU). La iniciativa debe ser elogiada por su operatividad y utilidad. Esta *concesión* legislativa catalana, plausible desde una perspectiva gerencial y ejecutiva (que la propia LOU confiesa) no debe hacernos suponer una cierta relajación de los consejos sobre sus responsabilidades; al contrario: se enmarca dentro de la tendencia incrementalista de las competencias de este órgano<sup>558</sup>.

Frente a esta alternativa, en Castilla y León<sup>559</sup>, se optó por un modelo más amplio, que duplica el número previsto en la citada Ley de Cataluña, merced a sus 30 miembros, incluyendo seis representantes de las organizaciones empresariales y otros seis de las centrales sindicales. Tanta redundancia no puede menos que ser criticada. Una decisión *intermedia* entre ambas normas la encontramos en los 18 miembros del Consejo de la Universidad de Extremadura, los 19 miembros de los consejos de Castilla-La Mancha o Madrid, los 20 de Navarra, Cantabria o La Rioja, los 21 de Murcia y Baleares y Aragón, los 25 del País Vasco, Asturias o Comunidad Valenciana así como los 26 integrantes de los consejos sociales en la Ley reguladora para Andalucía, Galicia o Canarias.

Es interesante la previsión de la Ley andaluza<sup>560</sup>, a pesar de sus 26 miembros. En efecto, junto con el presidente, los representantes del parlamento (4), el Gobierno (4), los sindicatos (2), los empresarios (2) y las entidades locales (2), incorpora como novedad un vocal a propuesta de las organizaciones de la *economía social* y cuatro vocales “a propuesta del

---

<sup>557</sup> [Ley 1/2003](#), de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña (Título III. Capítulo III. El Consejo Social). BOE núm. 60, de 11 marzo 2003. Art. 81, que incluye tres personas designadas por la Generalitat, un representante de las organizaciones empresariales y otro de los sindicatos, un antiguo alumno y un representante municipal.

<sup>558</sup> **Álvaro SÁNCHEZ NAVARRO**. “El desarrollo de la competencia...” (Op. Cit), 2000, pág. 291.

<sup>559</sup> [Ley 3/2003](#), de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León. (Título III. El Consejo Social). BOE núm. 97, de 23 abril 2003. Art. 25.1

<sup>560</sup> Art. 21.1 del [Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades](#).



Consejo de Gobierno de la Universidad”. Sensata decisión legislativa que busca un cierto equilibrio al hacer partícipe de la designación a este órgano académico. Además, la ley exige que uno de esos vocales sea antiguo alumno y los restantes pertenezcan a entidades andaluzas con proyectos y convenios de I+D o programas de prácticas.

De forma similar, la ley canaria<sup>561</sup> prevé una designación *generosa* por el Gobierno insular de tres vocales, uno a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad (entre aquellos empresarios “que colaboren de forma estable en la financiación universitaria”) y otros dos “a propuesta del Rector”, entre entidades con convenios de I+D+i o prácticas profesionales y personalidades de reconocido prestigio en los ámbitos científico, cultural, artístico y tecnológico.

Por último debe mencionarse la original y pionera previsión de la Ley asturiana del Consejo Social<sup>562</sup> que designa como miembros “natos” a los directores generales del Principado con responsabilidades en las áreas de Universidad y Presupuestos. Una atribución que se ha demostrado muy eficaz para una relación práctica entre ambas instituciones, al haber sentado en el pleno a dos interlocutores privilegiados para los intereses universitarios<sup>563</sup>.

Un sector crítico<sup>564</sup> con la existencia del Consejo Social destaca que los miembros no universitarios, designados por Instituciones, con poca dedicación y con poco conocimiento de los temas universitarios, acaban representando el papel que requiere su procedencia y sus simpatías políticas o bien actuando en el seno del órgano a remolque de la iniciativa del Rector y de su equipo, lo que

---

<sup>561</sup> Art. 5 de la [Ley 11/2003](#), de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias (BOE núm. 127, de 28 mayo 2003).

<sup>562</sup> Artículo 6.3,d de la [Ley 2/1997](#), de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo. «BOE» núm. 214, de 6 de septiembre de 1997.

<sup>563</sup> Como he podido constatar durante el año que fui secretario del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, frente a la superficial opinión de que supone un *desembarco* autonómico, la realidad es que compromete bastante más a los directores su presencia, pulsando de primera mano los problemas reales, deben “mojarse” sin que puedan alegar desconocimiento de muchas situaciones que allí fueron debatidas, con lo que su voto prácticamente era un compromiso institucional.

<sup>564</sup> **Francesc Xavier PONS RAFOLS**. “[La función social de la Universidad y la presencia de actores externos en sus órganos de gobierno](#)” en *Revista de Educación y Derecho*, núm. 7, Octubre 2012 - Abril 2013, pág. 10.

plantea dudas de su necesidad. Por el contrario, el propio Tribunal de Cuentas<sup>565</sup> entiende “**acertada**” su composición y designación de miembros a través de personalidades del mundo empresarial, aunque observando la necesidad de modificación legal para avanzar hasta un “*órgano con capacidades técnicas que aglutine a componentes tanto de la vida académica como de participación de la sociedad en la Universidad*”, intentando dar un respaldo a la fusión de los dos principales órganos colegiados de la Universidad.

Mención aparte merece la figura del Presidente del Consejo, cuyos términos la LOU remite a la ley autonómica<sup>566</sup>. Sobre su perfil, DEL VALLE PASCUAL y LÓPEZ QUEVEDO<sup>567</sup> presentan con ironía el dilema en que se encuentra quien propone su nombramiento, antes de sugerir una personalidad de primera fila, «con una agenda intransitable». La alternativa es buscar a alguien sin sobrecarga ocupacional en su originaria tarea científica, sindical o empresarial, lo cual haría sospechar que tampoco fuera el galvanizador que la Universidad estaría esperando, pues, salvo gloriosas excepciones «se está desocupando por deméritos propios. Y si se opta por nombrar a alguien de confianza, podríamos estar en el lugar de donde la LRU pretendió sacarnos».

### **6.4.3 Medios suficientes**

Algún sector de la doctrina<sup>568</sup> entiende que, desde un punto de vista organizativo, el Consejo Social no parece un verdadero órgano universitario; duda que mantiene el artículo 14.4 de la LOU cuando dice que «El Consejo Social, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes». No obstante, desde un ángulo estrictamente jurídico, su ontología es incontestable: es un órgano

---

<sup>565</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [\*Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012\*](#), 2015. II.1.1.2, pág. 26.

<sup>566</sup> El nombramiento del Presidente, en toda la normativa autonómica se produce por decisión del Gobierno regional o su Presidente, salvo en Navarra, en que es elegido por el propio Consejo Social de entre los vocales en representación de los intereses sociales.

<sup>567</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL** y **Miguel LÓPEZ QUEVEDO**. “Los Consejos sociales en el marco autonómico” en *II Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la gestión Universitaria*. Universidad de Murcia, 1997, pág. 64.

<sup>568</sup> **Manuel J. SARMIENTO ACOSTA**. “Reflexiones preliminares sobre la organización universitaria establecida por la LOU” *Actualidad Administrativa* núm. 8, febrero de 2003.

colegiado necesario universitario, cuyos acuerdos agotan la vía administrativa y son impugnables directamente (art. 6.4 LOU), de acuerdo con lo establecido en la legislación contencioso-administrativa<sup>569</sup>. Un problema distinto se plantea con la ejecución de los acuerdos del Consejo Social, que corresponde al Rector, merced al reparto competencial concebido tanto en la LRU como en la LOU, parece que para evitar una cierta *diarquía*, que no es difícil advertir como eventual fuente de conflictos.

La previsión legislativa que garantiza esos medios está destinada a incrementar y fortificar el desarrollo de sus competencias, sin que deban estar en manos de los recursos y la colaboración que le aporte la gerencia universitaria. Los consejos sociales se lamentan con reiteración de su precariedad<sup>570</sup> de medios materiales y humanos y reclaman una estructura técnica permanente para cumplir sus misiones y competencias<sup>571</sup>. Por otra parte, todas las leyes autonómicas (salvo en La Rioja) prevén que el Consejo Social elabore su propio presupuesto, que se integrará en el general de la Universidad como un programa específico, capítulo aparte, o centro de coste independiente<sup>572</sup>.

El apoyo más contundente lo tenemos en la Ley 2/2003, 28 de enero, de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas que, en su artículo 23, remite al reglamento los medios al servicio del Consejo y establece como organización mínima “un servicio económico-presupuestario y un servicio

<sup>569</sup> [Ley 29/1998](#), de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. «BOE» núm. 167, de 14/07/1998.

<sup>570</sup> **Salvador SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ**. “Misión y funciones de los Consejos Sociales”. *El Consejo Social en el gobierno de la universidad del presente y del futuro*. Jornadas de Presidentes y Secretarios de Consejos Sociales, 5 y 6 de noviembre de 1998. Universidad de Salamanca, 2000, pág. 55. El autor fue presidente del Consejo Social de la Universidad de Salamanca (1996-2012) y nos deja un sabio consejo: “Debemos reconocer sencillamente que los Consejos Sociales no tenemos estructura técnica financiera o administrativa, para hacer un examen riguroso, como debería proceder a la aprobación o la liquidación de los presupuestos; es decir, podemos hacer sinceramente un análisis bastante somero por medio de la Comisión Económica que hay en cada Consejo Social, con el informe que nos dan el Vicerrector Económico, el Gerente, etc. Debo declarar que en ninguna empresa que presido se aprueban los presupuestos con tan poco conocimiento en profundidad de los mismos como se hace en el Consejo Social”.

<sup>571</sup> **Leonardo SÁNCHEZ FERRER**: “Informe sobre el Sistema de Gobierno de las universidades española basado en una encuesta a miembros del Consejo de Universidades y Presidentes de Consejos Sociales”, en *Sistemas de gobierno de las universidades españolas: situación actual y perspectivas de futuro*, (SÁENZ DE MIERA, editor.). Cuadernos del Consejo de Universidades, 1999, pág. 204.

<sup>572</sup> **CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS. SECRETARÍA**. [Estudio-propuesta ...](#). (Op. Cit), 2010, pág. 51.

de régimen jurídico y administrativo”, que dependerá funcionalmente del presidente. Este articulado ha sido criticado por establecer una estructura obligatoria (“como mínimo” dice la Ley) con independencia del tamaño y las necesidades reales de la Universidad respectiva.

Lo más frecuente es que las Leyes reguladoras de los consejos sociales se limiten a hacer dos tipos de previsiones:

- *Garantía de medios.*- Significa, por una parte, que el Consejo Social elabora su propio presupuesto, que figurará o se integrará dentro de los presupuestos generales de la Universidad. Por otro lado, que dispondrá de una organización de apoyo técnico y de recursos suficientes, para el adecuado cumplimiento de sus funciones (art. 14.4 LOU). Algunas leyes se limitan a legitimar la utilización de los medios universitarios, evitando duplicidades innecesarias con la creación de órganos exclusivos del consejo<sup>573</sup>.
- *Garantía de privilegios.*- Supone reconocer una serie de prerrogativas, necesarias para el ejercicio de las responsabilidades de supervisión y control por parte del Consejo. Aquí cabe tanto satisfacer las necesidades de asesoramiento e información como el acceso a todo tipo de documentos. En este último caso se podrá recabar de los restantes órganos de la Universidad, la información que considere precisa para el ejercicio de sus funciones.

Esta organización de apoyo es dirigida por el Secretario del Consejo Social, que tiene encomendadas además, la preparación de las reuniones del Pleno y las Comisiones, dar fe de los acuerdos, custodiar los libros de actas de las sesiones, expedir los certificados de sus acuerdos, custodiar los expedientes o archivos y auxiliar al Presidente en cuantas tareas le encomiende. Cuando la Secretaría no demanda dedicación a tiempo completo, puede ser prestada por personal docente (salvo en las comunidades de Madrid o Navarra, donde se prohíbe expresamente<sup>574</sup>) y se retribuye con un

---

<sup>573</sup> Así, el art. 24 de la Ley 1/2003, de los Consejos Sociales de Galicia que prevé que el Consejo “se valdrá del personal de administración y servicios adecuado para su funcionamiento, obligándose la universidad a garantizar lo dispuesto en el artículo 14.4 de la LOU” (medios suficientes).

<sup>574</sup> Artículo 15.2 de la madrileña [Ley 12/2002](#).

complemento específico de cargo de cuantía equivalente al percibido por los miembros académicos del equipo rectoral. Muchas leyes han previsto la posibilidad de que el Presidente del Consejo Social designe Secretario a una persona de su confianza, previendo incluso su retribución<sup>575</sup>.

El Secretario puede ser nombrado entre los propios vocales del Consejo. No es el caso de la Comunidad Valenciana<sup>576</sup>, donde se designa a “persona que no sea vocal del Consejo Social”, ni en las universidades canarias<sup>577</sup>, cuya secretaría “deberá recaer en personas ajenas al Consejo Social”. Tampoco en Asturias, Castilla y León, Madrid o Extremadura. Por el contrario, en Andalucía<sup>578</sup>, la Ley 15/2003 requiere, en su art. 22.2, que el Secretario sea designado por el Presidente del propio Consejo “de entre sus miembros”.

Sobre la tarea del Secretario del Consejo Social, en su doble vertiente de gestor de la oficina de la Secretaría (con medios adecuados y suficientes) y de confianza del Presidente, se pronunció recientemente nuestro Tribunal Constitucional<sup>579</sup> declarando que las funciones del secretario del Consejo Social no son distintas de las “puramente administrativas vinculadas a la jefatura del aparato administrativo de una organización y al ejercicio de las funciones propias de la condición de secretario de un órgano colegiado, lo que incluye, lógicamente, la asistencia a las sesiones del mismo”. Como falta la nota del apoyo o asesoramiento especial justificando que su designación se sustente en criterios de estricta confianza, no puede ser ocupado por personal eventual que justificarían tanto su libertad de nombramiento y su cese.

---

<sup>575</sup> Así, las Leyes de los consejos sociales de la Comunidad de Madrid y de Valencia garantizan para su titular el máximo nivel de complemento de destino, nivel 30. Respecto al uso del Contrato de Alta Dirección, los cometidos sólo encajarían en la figura del Gerente de la Universidad sin alcanzar a los órganos que carecen de esta fuerza ejecutiva. Así, la STSJ de Aragón de 15-2-1995 entiende que: “las funciones encomendadas a la Secretaría del Consejo Social de la Universidad carecen de la entidad suficiente para configurar la noción del personal de alta dirección”.

<sup>576</sup> Art. 16.2 de la de la [Ley valenciana 2/2003](#).

<sup>577</sup> Art. 13.2 de la [Ley canaria 11/2003](#).

<sup>578</sup> Art. 22.2 del [Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades](#).

<sup>579</sup> [STC 156/2013](#), de 23 de septiembre de 2013, de 23 de septiembre de 2013 (Ponente: D. Juan José GONZÁLEZ RIVA). Nulidad del art. 68.3 de la Ley 5/2005 de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón que establecía un sistema de cese del secretario del consejo social de la Universidad, propio del personal eventual, pese a no tener atribuidas funciones de confianza y asesoramiento especial. Analizando sus funciones, entendió el Alto Tribunal que “no encajan el ámbito de la confianza o el asesoramiento especial, ni tampoco se desarrollan de forma no permanente en la organización administrativa”.

## 7 La Gerencia Universitaria

La Gerencia se define como un órgano complejo, integrado por las unidades que se responsabilizan de los servicios administrativos y económicos de la Universidad previstos en el artículo 23 de la LOU. Al frente de ella se sitúa un órgano unipersonal: el *Gerente*, propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social<sup>580</sup>, “atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia”.

El Gerente es una figura básica para la gestión y administración económica de la Universidad, al que la LOU, como antes la LRU, prohíbe ejercer “funciones docentes” porque tales responsabilidades exigen una especial dedicación y, más aún, una singular cualificación profesional. No se trata, pues, de un requisito de acceso, sino de ejercicio del cargo. No ha querido la ley universitaria imponer —en todo caso impedir— que desempeñara tal cargo alguien ajeno a la academia, sino que sólo se distanciara de ella durante el tiempo de realización de la tarea, acaso porque ha habido y hay quien desempeña la actividad de manera brillante<sup>581</sup>.

Presenta el Gerente una doble naturaleza. Por una parte es un órgano de la Universidad y, como tal, forma parte, como miembro *nato*, del Consejo de Gobierno (art. 15.2 LOU), del Consejo Social (art. 14.3 LOU) y del Claustro Universitario. Por otra parte es un *puesto*<sup>582</sup> que figura, o debiera hacerlo, en la RPT del personal de administración y servicios —cosa no muy lógica de ser desempeñado, como se da el caso, por un docente— con los requisitos que se establezcan para su desempeño<sup>583</sup>: libre designación para los funcionarios y contrato de alta dirección para trabajadores sujetos al régimen laboral. La LRU

---

<sup>580</sup> CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS. SECRETARÍA. [Estudio-propuesta...](#) (Op. Cit), 2010, pág. 54. “Ante el silencio de la LOU sobre el cese del Gerente la lógica jurídica nos indica que los requisitos para revocar un acuerdo han de ser, como mínimo, los mismos que para adoptarlo. Por tanto, procede exigir también el concurso del Consejo Social para acordar la revocación del Gerente, no sólo su nombramiento”.

<sup>581</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL** cuenta la evolución de esta figura en los últimos tiempos de la institución, así como su opinión de que debiera ser otra su configuración. Ver “Razón y mando en la universidad” en *Actualidad administrativa* 3/2015.

<sup>582</sup> Distingue **José Ramón CHAVES GARCÍA** (*La Universidad en Pildoras*. Everest, 2012, pág. 19) entre «órgano» y «puesto de trabajo». Hay órganos sin puesto de trabajo (por ejemplo, el Rector) y órganos con puesto de trabajo para su titular (el Gerente) y el caso habitual de puestos de trabajo que no revisten la consideración de órgano, como un puesto base de auxiliar.

no exigía al Gerente titulación superior, requisito que, a diferencia del Secretario General<sup>584</sup> y de forma inexplicable, tampoco recoge la LOU, aunque se ha incluido en muchos Estatutos.

Concepto distinto al Gerente es la Gerencia, que está integrada por un conjunto de órganos jerárquicamente ordenados que constituyen el soporte estructural de la gestión, la columna vertebral de la economía universitaria, pues no sólo acoge la estructura gerencial del rectorado sino también en la gerencia de facultades, escuelas e incluso institutos; aunque, para salvar la supeditación a decanos y directores se acude a la figura de que orgánicamente depende de éstos y funcionalmente del gerente.

La naturaleza, el contenido y el objeto de las decisiones de la gerencia universitaria afectan a variados sectores de la organización universitaria. Ahora bien, quien está en el vértice de la estructura gerencial (el Gerente) no puede tener ni tiempo, ni conocimientos —ni omnipresencia— ni habilidades suficientes para decidir sobre todos los problemas. Por ello, estará asistido por un equipo que, con sus propias decisiones, resuelve una parte más o menos amplia de los asuntos complejos, en el marco de una estrategia general, de la que se excluye lo académico e investigador, en manos siempre de uno o varios vicerrectorados.

Este equipo de la Gerencia, que abarca, como mínimo a vicegerentes, jefes de área, servicio o sección y administradores o gerentes de centro, supone un importante recurso para la Universidad Pública, sin reflejo normativo, pues la función pública directiva lleva años pidiendo una profunda

---

<sup>583</sup> La posibilidad de que el puesto de Gerente figure indistintamente como personal laboral o funcionario fue reprochada por nuestra jurisprudencia territorial. En la esfera pragmática, algunas universidades han optado por excluir la figura del Gerente de la Relación de Puestos de Trabajo, tanto de personal funcionario como de contratado laboral, ante su carácter de órgano de gobierno unipersonal, que repudiaría su consideración de personal de plantilla (aunque de la plantilla sea) tal vez para facilitar que lo ocupe un docente, que no estaría en excedencia en su cuerpo —de ser funcionario— o actividad, de ser PDI laboral. Sea como fuere, en una RPT habrá de estar, pues así ocurre en el caso del Rector, Vicerrector o Secretario General, con independencia de que desempeñen los respectivos órganos unipersonales.

<sup>584</sup> Art. 22 LOU. El Rector nombra el Secretario General entre funcionarios públicos que presten servicios en la Universidad, pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente. Es de reprochar que la LOU, tras la modificación de 2007, LOMLOU, no deja de ser curioso que no se utilicen las denominaciones de titulados de grado o de máster que, curiosamente, sí usa el EBEP también de 2007.

reflexión que prepare el camino para la futura reforma general de la legislación de funcionarios, que resuelva los nombramientos por simpatía política, el cese discrecional, la ausencia de planificación de carreras, todo lo cual supone un enorme despilfarro. Temporalidad no basada en la obtención de resultados o la evaluación de tareas. No se trata de defender la adjudicación de tareas directivas de carácter vitalicio sino de buscar fórmulas nuevas y flexibles, regidas por los principios de profesionalidad, imparcialidad y eficacia.

## 7.1 La “burocracia” universitaria

La mayor parte de la doctrina sobre gestión pública<sup>585</sup> asume que la Administración ha evolucionado desde la *burocracia maquina*, dominada por principios como la jerarquía, la uniformidad, la impersonalidad o el formalismo, hasta la *burocracia profesional*, en términos de MINTZBERG<sup>586</sup>, referencia obligada para todos los estudiosos de la teoría de las organizaciones. La primera se basa en la división del trabajo según el principio de especialización, en una autoridad clara (que centraliza la toma de decisiones), en unos procedimientos para regular cualquier circunstancia y en la normalización de los derechos y deberes de los empleados públicos, incluyendo la selección y promoción profesional según la competencia técnica.

Por el contrario, la burocracia profesional tiene como características una mayor autonomía de sus trabajadores, con satisfacción y formación elevada y continua, la normalización profesional y el trato directo con los clientes, aquí usuarios del servicio público, pues la anterior denominación resulta poco grata a los universitarios. Para MINTZBERG<sup>587</sup>, en esa burocracia profesional el

---

<sup>585</sup> Isabel DE VAL PARDO, *Administración de Entidades Públicas*. Instituto de Estudios Económicos, 1999, pág. 96.

<sup>586</sup> Henry MINTZBERG, *La estructuración de las organizaciones*. Ariel, 1988. Su esquema, generalmente aceptado, identifica cinco partes fundamentales de cualquier organización, si bien no siempre claramente localizadas: el **núcleo de operaciones** (directamente relacionados con las actividades, su correcto funcionamiento es vital para la supervivencia de la organización), el **ápice estratégico** (es la Alta Dirección responsable de la formulación e implantación de la estrategia y la supervisión de la organización), la **línea media** (conjunto de directivos con capacidad decisoria situadas entre los dos anteriores), la **tecnestructura** (contables, ingenieros, etc. no involucrados en la ejecución directa del servicio, tratan de hacer más efectivo el trabajo de los demás) y el **staff de apoyo**, unidades especializadas de naturaleza variada y carácter especializado, desde el asesor jurídico al guarda de seguridad.

<sup>587</sup> Henry MINTZBERG, *La estructuración...* (Op. Cit.), 1988, pág. 383.



principal mecanismo de coordinación es la normalización de habilidades, la parte fundamental de la organización es el *núcleo operativo* y los principales parámetros de diseño son la preparación, la especialización horizontal y la descentralización, tanto vertical como horizontal<sup>588</sup>.

De acuerdo con esa clásica tipología de MINTZBERG, la Universidad es una *burocracia profesional*, donde trabajan especialistas (profesorado) debidamente capacitados y con un amplio control sobre su propio trabajo, que les otorga un amplio grado de independencia, en comparación con otros empleados públicos. En concreto, se trata de una burocracia profesional con rasgos estamentales<sup>589</sup>, donde los propios miembros de la academia eligen a sus directivos entre el propio profesorado, dando como resultado un modelo de gestión no profesional donde crece el volumen y las complejidades totales del trabajo administrativo y de gestión, que es asumido por los propios académicos<sup>590</sup>.

La *tecnoestructura* no es tan importante como en otras instituciones porque, hasta ahora, no ha sido necesaria en la actividad cotidiana de la docencia<sup>591</sup>. El *ápice estratégico* y los responsables de la Alta Dirección de la Institución son reclutados dentro de la misma, en nuestro modelo colegiado. Un *staff de apoyo* (la Gerencia y los servicios universitarios) integrado, en su mayoría, por Personal de Administración y Servicios (PAS) organizado con criterios de *burocracia maquinal*, apoya o auxilia a los anteriores según principios de jerarquía, seguimiento estricto de procedimientos, mayor impacto normativo, actividad administrativa continua y uso de documentos y

---

<sup>588</sup> En resumen, este tipo de configuración se adecúa a aquellas organizaciones de un cierto tamaño, que trabajan en entornos estables pero complejos, con una moderada incertidumbre, con tecnologías rutinarias pero ejecutadas por expertos y donde la dirección opta por la desconcentración. **Álvaro CUERVO GARCÍA**. *Introducción a la Administración de Empresas*. Civitas, 2001, págs 229 y ss.

<sup>589</sup> **Diego CASTRO y Giorgeta ION**. «[Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración](#)» en *Revista de Educación*, núm. 355/2011, pág. 165.

<sup>590</sup> Denominación, la de *directivos*, que cuenta con una carga legal más exigente en el EBEP (art, 13), según explica **Juan Francisco MESTRE DELGADO** en “El personal directivo de la universidad”, en *La reforma de los estatutos universitarios* AEDUN y Consello Social de la Universidade de Vigo, 2008, págs. 29 y ss.

<sup>591</sup> Así, la inexistencia de técnicos para definir o canalizar los contenidos del profesor universitario en el aula o divulgarlos posteriormente. Esto no quiere decir que siga siendo así, en el futuro, con la universidad *on line*, donde pueden jugar un papel imprescindible y de mejora del producto educativo.

comunicación escrita<sup>592</sup>.

En efecto, aquellas instituciones que se dedican al conocimiento son estructuras bastante planas (con pocos niveles jerárquicos) y no tienen tecnoestructuras potentes porque hay pocos procedimientos normalizados y el poder radica “abajo”, en quienes producen directamente el *output*. En palabras de SOLÉ PARELLADA<sup>593</sup>, para que funcionen estas organizaciones es imprescindible un pacto entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones, en forma de pacto de objetivos y la necesaria rendición de cuentas: “*Cuando alguno de los principios lógicos que presiden las burocracias —maquinales o profesionales— se quiebra, la organización no funciona y empiezan los comportamientos perversos o los juegos de poder internos*”. En definitiva, el modelo se adapta a entornos estables pero complejos, con baja incertidumbre y tecnologías rutinarias pero llevadas a cabo por expertos, lo que está variando en los últimos años, con la creciente globalización y la aparición de nuevos destinatarios de los servicios<sup>594</sup>.

## 7.2 Diversidad de gestores en la Universidad

En la Universidad española, el término *gestor* alcanza a una gran variedad de personas. Primero, está el Rector que se responsabiliza de muchas tareas: “la dirección, gobierno y gestión de la Universidad”, tal como delimita la exposición de motivos y regula el artículo 20 de la LOU. Sin embargo, estará auxiliado por muchos órganos unipersonales, la mayor parte de los cuales es consecuencia del principio participativo de los diversos miembros de la Comunidad Universitaria. La desconcentración de funciones, como veremos, es una característica de nuestras Instituciones de Educación Superior.

En mi opinión, el principal *gestor* es el Gerente, en el sentido que anuncié, y el futuro pasa por potenciar su profesionalidad dentro de una

---

<sup>592</sup> Diego LÓPEZ MARTÍNEZ. “[La calidad en los servicios y gestión de las universidades](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, número especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014, pág. 1940.

<sup>593</sup> Francesc SOLÉ PARELLADA. “Universidad tecnópolis ... (Op. Cit.), 2008, pág. 192.

<sup>594</sup> Joan Lluís CAPELLERAS I SEGURA. *Factores condicionantes de la calidad de la enseñanza universitaria: un análisis empírico*. [Tesis doctoral](#) dirigida por José María VECIANA VERGÉS. Universidad Autònoma de Barcelona, 2002, pág. 38.

administración universitaria cada vez más separada de los ámbitos académicos y cada día más exigente en términos de rendición de cuentas o *accountability*<sup>595</sup>. Para llevar a cabo su tarea cotidiana, cuenta fundamentalmente con el apoyo que venimos denominando Gerencia integrada por personal de administración y servicios (PAS) que, de acuerdo con el art. 73.2 LOU, tiene como misión el ejercicio de la gestión y administración “particularmente en las áreas de recursos humanos, organización administrativa, asuntos económicos, informática, archivos, bibliotecas, información, servicios generales, servicios científico-técnicos, así como el soporte a la investigación y la transferencia de tecnología y a cualesquiera otros procesos de gestión administrativa y de soporte que se determine necesario”. En relación con las autoridades académicas, su papel es de mero “apoyo, asistencia y asesoramiento”. Las leyes de función pública de las CC AA deben prever su aplicación al Personal de Administración y Servicios, como hace la reciente ley extremeña<sup>596</sup>.

En términos generales, junto a un sector del PAS —que se detalla en el epígrafe siguiente— también son gestores los titulares de los siguientes órganos unipersonales:

A.- *Los vicerrectores*. Son responsables en la práctica de la gestión de las diversas funciones universitarias. Sin embargo, la LOU elude cualquier definición de sus competencias<sup>597</sup>, limitándose a apuntar que el Rector podrá nombrar vicerrectores “entre los profesores doctores que presten servicios en la Universidad” (art. 21 LOU). Pueden serlo tanto funcionarios como contratados en régimen laboral, aunque deberán tener una dedicación completa, por exigencia del art. 68.2 de la LOU. Se retribuyen reduciendo su

---

<sup>595</sup> Miguel Ángel QUINTANILLA. "La misión y el gobierno de la universidad abierta" en *Revista de Occidente*, núm. 216/1999, pág.137.

<sup>596</sup> [Ley 13/2015](#), de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. «BOE» núm. 108, de 6-5-2015 que incluye el PAS de la UNEX en su ámbito de aplicación (art. 3.1.c) previendo además el art. 10.4 que “a los órganos de la Universidad de Extremadura que tengan atribuidas las competencias en materia de personal, de conformidad con su normativa vigente, se entenderán atribuidas las competencias que esta Ley atribuye a los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

<sup>597</sup> Para especificar las actividades encomendadas a los vicerrectores es necesaria la delegación de competencias (art. 13 de la LRJPAC) que necesita ser publicada en boletín o diario oficial correspondiente. Aquí vuelve a suscitarse el enigma dogmático de si es correcto que impliquen el ejercicio de potestades públicas propias cuando no sean funcionarios.

dedicación académica y otorgándoles un complemento específico de cargo. Junto con el Gerente y el Secretario General, los vicerrectores son miembros del Consejo de Gobierno aunque no del Consejo Social, donde sólo hay un representante del profesorado, que bien puede ser vicerrector o no.

Como el Gerente es el jefe de personal de todo el PAS, pero algunos de estos dependen funcionalmente de los vicerrectorados o de centros y departamentos, la interferencia del Gerente con los académicos está asegurada (PAREJO ALFONSO<sup>598</sup>) en detrimento de la capacidad de estos para dirigir efectivamente los servicios de su ámbito de responsabilidad, lo que repercute en la cohesión del equipo rectoral y es origen de conflictos.

B.- *Los directores de Centro, Departamento e Instituto.* La Universidad española cuenta con un modelo de académicos-gestores reclutados a través de un sistema de elección representativa, de carácter transitorio y de tipo no profesional<sup>599</sup>, que ejercen las funciones (artículos. 24, 25 y 26 LOU) lógicamente, de dirección y, también, de *gestión* ordinaria de las estructuras respectivas. Un sector del PAS ha creído ver en estas afirmaciones un retroceso en la profesionalización de la Administración universitaria. Nada lo impide, como demuestran algunos estatutos universitarios reconociendo incluso la función directiva del PAS<sup>600</sup>.

La LOU y la normativa autonómica han reconocido al profesorado retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales de gestión, otorgadas tanto por el Gobierno como por las propias CC. AA. En este último caso, el

---

<sup>598</sup> Luciano PAREJO ALFONSO. “El sistema de gobierno ...” (Op. Cit),2009, pág. 246.

<sup>599</sup> Diego CASTRO CEACERO, Marina TOMÁS I FOLCH “[El gobierno y la gestión de la Universidad: estudio de los órganos unipersonales](#)” en *Estudios sobre educación*, núm. 19, 2010, págs. 165-184. Los autores estudiaron la evolución del desempeño directivo de los decanos de facultad y los directores de departamento. Identificaron tres etapas diferenciadas en el desarrollo de la gestión, como ciclo de vida. La etapa inicial del cargo, de contextualización que implica dominar el nuevo rol directivo donde se constata una alta motivación hacia el cargo, donde la micropolítica juega un importante protagonismo. La etapa de desarrollo supone la máxima implicación y una amplia dedicación a las funciones directivas, orientada a la consecución de los objetivos propuestos a la búsqueda de la máxima productividad y donde la evidencia de los primeros logros es muy importante. La última fase es en la que el directivo ha adquirido el pleno desarrollo en el cumplimiento de sus funciones, su capacidad de influencia y liderazgo es mayor.

<sup>600</sup> Así, el art. 162 de los Estatutos de la USAL: “El PAS es el sector de la Comunidad Universitaria al que corresponden las funciones de *dirección*, en su caso, gestión y administración, apoyo, asistencia y asesoramiento en los servicios universitarios que contribuyen a la consecución de los fines propios de la Universidad”.

Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno, podrá acordar la asignación singular e individual de dichos complementos retributivos.

C.- *Los investigadores y los grupos de Investigación reconocidos.* Gestionan de hecho los fondos generados por su propia actividad e iniciativa (art. 83 LOU). Desde hace muchos años, los investigadores se quejan del crecimiento de las labores de gestión, que amenazan con superar sus tareas científicas<sup>601</sup>. No les falta razón. Me consta que algunos relevantes científicos excusan su participación en programas de I+D+i ante la enorme carga administrativa que suponen<sup>602</sup>. Otros acaban contratando, con cargo al propio proyecto, personal administrativo y técnico para la gestión de las subvenciones y contratos de los que son responsables científicos<sup>603</sup>.

El gran aumento de los recursos de investigación, durante las últimas décadas, ha propiciado que se instalase en la organización universitaria el enfoque de la *gestión de proyectos*<sup>604</sup> como conjunto de acciones que deben realizarse para cumplir con un objetivo definido dentro de unos plazos, utilizando en su ejecución unos recursos identificados (humanos y materiales), dentro de un presupuesto limitado. Además, debe integrar recursos de las distintas partes de la Universidad debiendo mantenerse al día en un variado y cambiante entorno legal (laboral, medioambiental, de patentes o de seguridad)

---

<sup>601</sup> J. BELLAVISTA, T. TURPIN, S. HILL Y J. DE MIGUEL. "Cultura organizativa de investigadores y entorno político y social" en la revista *Papers* núm. 54/1998, págs. 79-109.

<sup>602</sup> He aquí un ejemplo de la Unión Europea, que hemos seleccionado entre muchos: la "COM (97)149 final" de 16-4-1997 incluye multitud de quejas de los investigadores: "la burocracia que rodea a éste y otros programas marco ha ido aumentando constantemente hasta el punto de que algunas empresas y organismos públicos se han negado a participar. Deben tomarse medidas para mejorar la delegación y reducir el papeleo innecesario" (Grupo de evaluación sobre Aplicaciones telemáticas). Asimismo se dice: "la preparación de las propuestas requiere un esfuerzo considerable equivalente, por término medio, a un 5% del coste del proyecto para cada propuesta". (Grupo de evaluación sobre Tecnologías Industriales y de los materiales).

<sup>603</sup> Así lo ha puesto de manifiesto el informe del TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, 2/2013 titulado «[¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?](#)» que señala buenas prácticas para reducir más los plazos de concesión de las subvenciones en un marco donde los controles de la calidad de la selección y seguimiento de los proyectos funcionan bien. Sin embargo, el modelo de control financiero del VII PM hace que los beneficiarios de bajo riesgo estén sometidos a demasiados controles.

<sup>604</sup> *Proyecto* como esfuerzo temporal para crear un resultado único. La administración de proyectos incorpora valores distintos a la "gestión por procesos", poniendo énfasis en la planificación, la transversalidad, el calendario, la calidad, el cliente o la rendición de cuentas. Koldo ECHEBARRÍA. "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública" en [Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI](#) (editores: Francisco LONGO y Tamyko YSA). Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008, pág. 108.

que debe dominar mientras continúa ejerciendo normalmente su actividad *principal*: la docencia. Una complejidad que constituye una verdadera área de riesgo.

D.- Algunas universidades incluyen en sus estatutos —con diversas denominaciones— otro tipo de cargos intermedios<sup>605</sup> entre el vicerrector y el jefe de servicio: delegados, adjuntos o directores de área. Se trata de cargos académicos unipersonales de servicios universitarios, como deportes, residencias, apoyo a la Investigación, publicaciones, etc. Estos delegados del Rector incorporan una importante cantera de ejecutivos entre el profesorado aunque, a su vez, suponen un cierto desmembramiento de la estructura organizativa y ponen en peligro la consolidación de una gestión profesional y continuada. Así lo sugieren los especialistas en educación superior<sup>606</sup> expresando su preocupación ante la falta de experiencia en materia de gestión profesional por parte de los expertos académicos que ocupan puestos de responsabilidad y, como apunta MARCELLÁN ESPAÑOL<sup>607</sup>, donde un sector del profesorado encuentra su vía personal de promoción. MORA RUIZ<sup>608</sup>, siempre crítico con la escasa profesionalización de los cuadros dirigentes de las universidades españolas, va más allá: “Los académicos elegidos o nombrados temporalmente por sus colegas para ocupar cargos directivos son, en muchos casos, unos gestores mediocres a pesar de la buena voluntad y los sacrificios personales de la mayoría de ellos”.

Todos los gestores mencionados mantienen relaciones administrativas o financieras, directas o indirectas, tanto con otros órganos internos como externos. Algo que se concreta en multitud de flujos y necesidades de asesoramiento o supervisión de los servicios de la Gerencia, cuando no del propio Gerente. Esto nos lleva a la naturaleza del trabajo de los directivos que

---

<sup>605</sup> Así, los *directores de área* del artículo 61.3 de los Estatutos de [UNIOVI](#).

<sup>606</sup> D.G. EDUCACIÓN Y CULTURA. COMISIÓN EUROPEA. [El gobierno de la educación superior en Europa. Políticas, estructuras, financiación y personal académico](#). Eurydice. Red europea de información en educación, Secretaría General Técnica del MECD, 2009, pág. 103

<sup>607</sup> Francisco MARCELLÁN ESPAÑOL. “Políticas de profesorado ...” (Op. Cit.), 2011, pág. 29. Así, las “tareas académicamente correctas” son investigación=publicación, docencia=obligación derivada del salario, gestión=posibilidad de promoción personal.

<sup>608</sup> José Ginés MORA RUIZ. “Tendencias en gestión universitaria y su evaluación” en [VI Curso sobre régimen de las universidades públicas](#). Universidad de Almería, 2002, pág. 366.

se caracteriza<sup>609</sup> por la *variedad* (son diversas y múltiples), la *brevedad* (dedican poco tiempo a cada actividad) y la *fragmentación*, porque en el quehacer cotidiano deben ir realizando sus múltiples actividades sin solución de continuidad; la precipitación de los asuntos les obliga a pasar de una faena a otra, que es prioritaria en cada momento, retomándola en otro posterior: las interrupciones forman parte de su trabajo.

### 7.2.1 Los directivos profesionales en la Universidad

Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración<sup>610</sup>. Así lo dice el art.13.1 del EBEP que además dispone: “El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios: (...)”. Estamos ante una remisión del EBEP al desarrollo reglamentario por cada Comunidad Autónoma, en vez de fijar una reserva de ley autonómica sobre aspecto tan crucial para facilitar la flexibilidad de su aprobación<sup>611</sup>.

Sin embargo, aunque aparentemente reserva a cada Administración la definición del personal directivo sujeto a ese régimen lo cierto es que la calificación de los directivos se llevará cabo según “las normas específicas de cada Administración”. Ello comporta tres precisiones.

En primer lugar, que no cabe fijar por acto administrativo (ni singular ni general, como son ahora calificadas las RPTs) el puesto merecedor de la condición de directivo profesional. Además, esas “normas específicas” podrán ser tanto las que apruebe la propia Administración (esto es, la Universidad en

---

<sup>609</sup> Henry MINTZBERG, *La naturaleza del trabajo directivo*. Ariel, 1983.

<sup>610</sup> Así, el art. 33.2 de la [Ley 2/2015](#) del Empleo Público de Galicia entiende por funciones directivas las tareas gerenciales o de dirección o coordinación de unidades administrativas integradas por el número mínimo de efectivos de personal que se determine reglamentariamente. Esos puestos “se contemplarán en una relación de puestos directivos de contenido análogo al de la relación de puestos de trabajo”. La [Ley 13/2015](#) de Función Pública de Extremadura en su art. 21.4 afirma que “las relaciones de puestos de trabajo de personal directivo no serán objeto de negociación colectiva”.

<sup>611</sup> Cfr. Luis CANAL FERNÁNDEZ. *El personal directivo profesional a la luz de la ley 7/2014: de la profesionalización de la función directiva a la desfuncionarización de los altos cargos*. [Disertación](#) de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia. 2015. Epígrafes 4 y 12.



uso de su potestad reglamentaria doméstica) como la Administración matriz (esto es, los estatutos de la Universidad aprobados por Consejo de Gobierno autonómico). Por último, y en relación con aquellas CC AA con pluralidad de universidades bajo su competencia, debería evitarse la dispersión de régimen directivo por los agravios comparativos y disfunciones que, bajo la óptica de igualdad, carecerían de justificación razonable.

El nombramiento de personal directivo en la Universidad Pública española está plagado de problemas prácticos cuando se sale del habitual reclutamiento entre personal docente. Así, cuando se designa un vicerrector u otro cargo académico, se incorpora de manera temporal un régimen retributivo que no supone ningún cambio de situación administrativa, sino una experiencia puntual, que se sucederá por la siguiente. Al profesor se le concede una reducción o exención de docencia (lo que les permite seguir en servicio activo si son funcionarios o seguir con la relación contractual si son profesores contratados laborales) para dedicarse a su nueva tarea directiva que se compensa con el componente de cargo académico correspondiente<sup>612</sup>, ahora más valorada por su puntuación en las acreditaciones.

Este sistema, para Eduardo GONZÁLEZ<sup>613</sup>, conlleva ventajas e inconvenientes. Así, el hecho de que la retribución percibida forme parte del complemento específico (y no del complemento de destino, rígido según el cuerpo al que se pertenezca) ha supuesto la negación a los *cargos* universitarios —salvo al rector— la condición de alto cargo y el consiguiente derecho al cobro, en su caso, de un posible complemento respectivo tras su cese, aunque la doctrina no es pacífica en este punto. Además, el homogéneo sistema retributivo previsto —con independencia del tamaño, complejidad o peculiaridades universitarias— no permite graduar las retribuciones, ni contempla ningún tipo de evaluación del rendimiento, inherente a la dirección pública profesional tras el Estatuto Básico del Empleado Público.

---

<sup>612</sup> Dentro del complemento específico, artículo 2.3, b del Real decreto 1086/1989, de 29 de agosto.

<sup>613</sup> **Juan Eduardo GONZÁLEZ GONZÁLEZ.** “El régimen jurídico del personal directivo profesional” *X Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria* (Coordinadores: BONACHERA LEDRO, M.I.; CARO MUÑOZ, A.I.; PALENCIA HERREJÓN, F. y GARMENDIA FERRER, E.). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014, pág. 282.



Eduardo GONZÁLEZ<sup>614</sup> reseña las aristas de la decisión de nombramiento de un miembro del PAS para un cargo directivo, como la Secretaría General, si el puesto no existe en la RPT vigente —situación habitual— y debe modificarse, con la complejidad que conlleva (negociación con la representación, aprobación del Consejo de Gobierno, del Consejo Social y publicación) lo que es bastante disuasorio. Descartada la figura del personal eventual (sólo con funciones de confianza y asesoramiento especial, de acuerdo con artículo 12 EBEP) para resolverlo tampoco parece adecuado el contrato de Alta Dirección (al igual que para vicesecretario) que es exclusivo para el máximo nivel de organización con los más amplios poderes directivos: el Gerente. Por supuesto, tampoco para Secretario del Consejo Social como hemos apuntado al estudiar esa figura y su jurisprudencia.

En el caso de designar a un miembro del PAS para un cargo que lo admita (como Secretario del Consejo Social o vicesecretario General) Eduardo GONZÁLEZ<sup>615</sup> propone la solución, que califica de un tanto arriesgada, favorable a aplicar al PAS un sistema similar al previsto para el profesorado. Así, quien es designado para ocupar ese cargo directivo y tiene un puesto de trabajo —por ejemplo de jefe del servicio— puede continuar desempeñándolo, con todas sus retribuciones, más una cantidad<sup>616</sup> equivalente a la prevista en el Real Decreto de retribuciones del profesorado para el cargo de que se trate. Sin embargo, puede ser posible para un puesto dentro del mismo ámbito funcional pero, en

---

<sup>614</sup> **Juan Eduardo GONZÁLEZ GONZÁLEZ.** “El régimen jurídico ... “ (Op. Cit), 2014, pág. 283.

<sup>615</sup> Arriesgada, pero que ha tenido el aval de la [STSJ Asturias, de 30 noviembre 2009](#) (Ponente: D. Jesús M<sup>a</sup> CHAMORRO GONZÁLEZ) y cuyo FJ4<sup>a</sup> dice literalmente: “Insistimos en que el complemento, no lo es por razón del puesto, sino por razón del cargo y en consecuencia no acierta esta Sala a entender que concurra un vicio de ilegalidad en la decisión impugnada. No hay vinculación entre la Vicesecretaría General y un determinado puesto de trabajo de manera definitiva y permanente en el tiempo, sino una coincidencia temporal por razones de la decisión legítima que en cada momento pueda tomar el Rector de designar a un funcionario docente, o no docente”. Ver **Juan Eduardo GONZÁLEZ GONZÁLEZ.** “El régimen jurídico ... “ (Op. Cit), 2014, pág. 284.

<sup>616</sup> La sala entendió que la solución era ajustada derecho distinguiendo entre puesto y cargo, declarando la compatibilidad de ambos: "No es posible pretender que un órgano de gobierno forme parte de la RPT, ya que no se trata de un puesto de trabajo, y ello con independencia de que sea desempeñado por un funcionario no docente y en consecuencia puede un funcionario que desempeñe un puesto de trabajo ser Vicesecretario General. Insistimos en que el complemento no lo es por razón del puesto sino por razón del cargo y en consecuencia no acierta esta Sala a entender que concurra un vicio de ilegalidad en la decisión impugnada. No hay vinculación entre la Vicesecretaría General y un determinado puesto de trabajo de manera definitiva y permanente en el tiempo, sino una coincidencia temporal por razones de la decisión legítima que en cada momento pueda tomar el Rector de designar a un funcionario docente, o no docente”.

otro caso, existirá una doble dependencia trabajando en distintos ámbitos y teniendo que desplazarse en función de las necesidades.

Al final, el organigrama universitario distribuirá los diferentes servicios económicos y administrativos bajo la dependencia funcional de algún vicerrectorado. Esto trae dos habituales patologías universitarias. Primero, propiciando que los puestos de jefe de servicio fuesen tradicionalmente provistos mediante convocatorias por el sistema de libre designación, motivados por la responsabilidad y confianza de sus funciones en el vicerrector. Algo que la jurisprudencia autonómica y nuestro Tribunal Supremo han venido combatiendo en todas las Administraciones a través de una doble vía; por una parte, con la exigencia de la motivación clara de esa forma de provisión para los puestos concretos en las RPTs y, por otra, en la reducción de la discrecionalidad de los nombramientos<sup>617</sup>.

En segundo lugar, no debemos obviar las frecuentes colisiones en muchas áreas de los vicerrectores frente a las atribuciones del Gerente. Es clásica la tensión con los vicerrectores de asuntos económicos<sup>618</sup> pero también surgen multitud de discrepancias con los miembros del equipo rectoral del área de investigación o profesorado.

### **7.3 La función directiva del Gerente universitario**

Como responsable de los servicios económicos y administrativos de la Universidad, la función del Gerente puede sintetizarse en tres grandes actividades. Primero, contribuir a la dirección estratégica de la Universidad (Consejo de Gobierno, equipo rectoral). Esta función está integrada con las

---

<sup>617</sup> **Rafael GIL CREMADES.** “[Un giro jurisprudencial histórico: el Tribunal Supremo abandona su doctrina de que en la función pública administrativa no hay que justificar los nombramientos para puestos de libre designación](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014, págs. 1547-1576.

<sup>618</sup> Sobre la existencia de Vicerrectores de Asuntos Económicos en la normativa LRU es interesante la [STS de 1-12-2003](#) (Ponente: D. Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA) que confirma otra del [STSJ de Galicia de 26-1-1998](#), por la que se anulaba, en la Universidad de Vigo “la atribución de competencias que corresponden claramente a la Gerencia ... de administración, autorización de gastos y ordenación de pagos, elaboración de los presupuestos y hacienda, patrimonio e inventario”. Como matiza la sentencia de instancia: “los vicerrectores no resuelven, sino que sólo averiguan, instruyen y trazan políticas, sin vaciar las competencias del Gerente”. La anulada atribución de competencias “incide en las funciones que estatutariamente corresponden al Gerente, creando ese solapamiento y la confusión apuntados”.

restantes estrategias y comporta, además, la tarea de cuidar las relaciones con todos los interlocutores internos y externos, que denominamos *stakeholders*, y que pueden ser tanto de carácter público (consejerías, ministerios, Administración Tributaria, Intervención General, ICEX) como privado (sindicatos, medios de comunicación, proveedores, entidades financieras, etc.) y tener intereses contrapuestos<sup>619</sup>. Por último, debe prestar apoyo y asesoramiento a los gestores, a través de las importantes funciones técnicas de administración económica, organizativa o de personal. Todo ello supone una tarea bastante compleja en instituciones como la Universidad que tienen un tamaño considerable y una diversidad paradigmática.

Las universidades, como el resto de las instituciones, han sufrido una evolución en su estrategia de crecimiento. Mientras que en la década de los años 80 todas las organizaciones buscaron adquirir tamaño con la creación de conglomerados, décadas después las organizaciones se están moviendo en la dirección opuesta, con una tendencia al aplanamiento y adelgazamiento de las mismas, pues los *empleados del conocimiento* crecen verticalmente haciendo innecesarios muchos mandos intermedios<sup>620</sup>. Otra característica de nuestro tiempo es la inclinación institucional a centrarse en su actividad *troncal* y la externalización (“outsourcing”) de las actividades que no añaden valor<sup>621</sup>.

El actual escenario, con restricción de los recursos, ha acabado con la dinámica de incrementos presupuestarios para cubrir las crecientes demandas sociales. Con los mismos medios y ante nuevas demandas se ha hecho

---

<sup>619</sup> Ignacio ALDEANUEVA FERNÁNDEZ. “[Los grupos de interés en el ámbito de la responsabilidad social universitaria: un enfoque teórico](#)” en *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 46, 2013, págs. 235-254.

<sup>620</sup> Alfredo A. AGUIRRE SÁDABA, Ana M. CASTILLO CLAVERO y Dolores TOUS ZAMORA. *Administración de organizaciones. Fundamentos y aplicaciones*. Pirámide, 1999, pág. 237. Hoy en día, el paradigma del éxito en la organización moderna es la denominada estructura del *trébol*. A partir de un centro constituido por la Alta Dirección, brotan tres ramas u hojas del *trébol*: una formada por el núcleo profesional de directivos y trabajadores *propios*, que se ocupan de las funciones críticas. Otra integrada por el conjunto de actividades *externalizadas*, contratadas con empresas; y por último, una fuerza de trabajo flexible, que presta sus servicios a la empresa por medio del teletrabajo, contratos temporales, becarios y *precarios*. Esto lo hacen las universidades desde hace años. Dicen los gurús del *management* que la máxima perfección del *trébol* (¡de cuatro hojas!) se alcanza cuando los propios clientes hacen por sí mismos el trabajo que necesitan: es el caso de los alumnos que se matriculan a través de Internet.

<sup>621</sup> Manuel VILLORIA MENDIETA. "La gestión de las personas en las Administraciones Públicas postburocráticas" en el libro colectivo *La nueva Administración Pública* de R. BAÑÓN y E. CARRILLO (compiladores). Alianza Universidad Textos, 1997, pág. 249.

necesario corregir las prioridades recortando o eliminando programas existentes. Desde de la década pasada, muchos Estados occidentales se embarcaron, en la elaboración de programas de reforma o *modernización administrativa*<sup>622</sup> tales como *Reinvención* de la Administración (Estados Unidos), *Renovación* (Francia y Suecia), *Desburocratización* (Holanda), *Función Pública 2000* (Canadá), *Reorganización* (Nueva Zelanda y Australia) y *Estrategia de Eficiencia* (Reino Unido<sup>623</sup>).

Todas estas teorías gerenciales con base en el mercado<sup>624</sup> produjeron una profunda alteración en la cultura de la gestión pública. Una mayor orientación al mercado, deseable o no, se ha convertido en algo incuestionable y, lejos de desaparecer, se expande. Se trata de una consecuencia más de la globalización en la educación superior<sup>625</sup>, sin que esté exenta de polémicas pues influye directamente en cuestiones como la identidad académica, el vínculo entre la figura del docente-gestor o el mercantilismo del conocimiento, la competencia entre instituciones y la calidad de los servicios educativos.

En definitiva, se persigue transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, en lo que Henry MINTZBERG<sup>626</sup> definió como “gobierno virtual”. En definitiva, supone distinguir, en lo posible, las funciones políticas de las ejecutivas, creando espacios para la gestión profesional de los servicios. Se invoca el creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad de las Administraciones Públicas para satisfacer adecuadamente las necesidades sociales y se asume como objetivo, en mayor o menor medida, reforzar la libertad de elección del consumidor y

---

<sup>622</sup> Un repaso a las experiencias innovadoras en el mundo local puede verse **Ricardo RIVERO ORTEGA y Valentín MERINO ESTRADA**. *Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*. INAP, 2015. Analiza el (insuficiente, según los autores) marco teórico de la innovación, un concepto más audaz que la reforma y más adaptativo que la modernización.

<sup>623</sup> Así, **Ken LOACH** en su film “La cuadrilla” (2001) sobre la liberalización y los ahorros de costes en las contratas de los ferrocarriles británicos. El guión es del economista Rob DAWBER (18 años en British Rail) y los actores (no profesionales) que dan gran credibilidad a la historia.

<sup>624</sup> **Manuel ARENILLA SÁEZ**. “La gobernanza del Sistema ... (Op. Cit), 2012, págs. 66-251.

<sup>625</sup> **Michele GIOTTO, Joan MUNDET HIERN y Xavier LLINÀS AUDET**. “[Estrategia en la Universidad: ¿cuestión de calidad, gerencialismo y relaciones político-financieras?](#)” en *Revista de Educación*, 361. Mayo-agosto, 2013. Pag. 95.

<sup>626</sup> **Henry MINTZBERG**. “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review* may-june, 1996, págs. 75-83.

acrecentar el control democrático de las instituciones, rebajar costes, optimizar la calidad de los servicios y, en fin, reducir carga burocrática.

Con este caldo de cultivo, no tardaron en surgir los nuevos paradigmas de gestión en las organizaciones, como la *Reingeniería* o rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas, haciendo uso al máximo posible de las tecnologías de la información; el *Downsizing*: que las organizaciones produzcan lo mismo o más, pero con menos recursos, reduciendo el tamaño; el *Empowerment*, el *Benchmarking*<sup>627</sup> o el *Lean Management*: que engloba los enfoques anteriores para lograr operaciones más "delgadas", apoyándose en tres pilares: personal inteligente y autodirigido, empleo intensivo y estratégico de la tecnología e innovación continua.

Un amplio sector, que agrupamos dentro de lo que se llama la *Nueva Gestión Pública*<sup>628</sup>, opina que la única solución viable a largo plazo para las universidades es la dirección de las mismas como empresas reales del mundo comercial, en su vertiente cívica: considerar al alumno como un cliente y recoger un superávit en todo el trabajo que llevan a cabo. Así, sostienen<sup>629</sup> que los estudiantes se ven desplazados desde su condición de miembros de una comunidad académica —involucrados en la construcción e implantación de las decisiones— a una condición de clientes o meros consumidores. El mercado de los servicios universitarios también integra al empresario empleador o

<sup>627</sup> El *Benchmarking* o evaluación comparativa es una técnica de dirección basada en la medición planificada y la motivación, que identifica y cuantifica a través de indicadores los desfases que presenta la organización con respecto al "*Best in class*" (representante de la mejor práctica). Busca atender los factores críticos de éxito y mejorar los procesos internos mediante comparaciones externas.

<sup>628</sup> **David OSBORNE** y **Ted GEABLER**. *La reinención del Gobierno*, Paidós, 1994. Más recientemente **David OSBORNE** y **Peter PLASTRIK**. *Herramientas para transformar el gobierno*, Paidós, 2003. Su decálogo, designado como gestión pública empresarial es una Gestión Pública: **1. Inspirada por misiones**: Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por reglas y procesos. **2. Orientada hacia los resultados**, no de inputs y procesos. **3. Orientada hacia los clientes**. **4. Orientada al mercado**, tomando en consideración la opinión pública. **5. Previsora**: Con planificación estratégica para visualizar el futuro, identificar los problemas prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla. **6. Catalizadora**, pasando de ser proveedor de servicios a facilitador, promotor o coordinador de las iniciativas del sector privado. **7. Competitiva**, exigiendo criterios de competencia en la prestación de servicios para reducir los costes y aumentar su calidad. **8. Desconcentrada**, delegando autoridad a los niveles más próximos a los clientes, reduciendo las jerarquías y fomentando el trabajo en equipo. **9. Comunitaria**, otorgando poder al ciudadano y reduciendo a los funcionarios. **10. Empresarial**, capaz de analizar el cambio, buscar oportunidades, evaluar los riesgos y diseñar las estrategias de innovación organizacional.

<sup>629</sup> **Hugo CASANOVA CARDIEL** y **Roberto RODRÍGUEZ GÓMEZ**. "[Universidad, política y ...](#)" (Op. Cit), 2014, pág. 152.

innovador, quien es escuchado de diversas maneras; una de ellas relativa a la formación de profesionales conforme a las exigencias productivas, pero también sus necesidades de investigación, desarrollo e innovación, fruto decisivo del entorno y del tejido productivo. CUERVO GARCÍA<sup>630</sup> pone como sencillo ejemplo, los centros de biotecnología de Cambridge (Reino Unido), de Boston y de Múnich que tienen resultados diferenciados aunque “no consecuencia de su nivel de investigación sino de la rigidez del mercado laboral, del localismo, de la falta de capital riesgo y de la ausencia de cultura de start-ups”.

Esta mercantilización de la educación superior, como fenómeno multidimensional, está presente —querámoslo o no— en mayor o menor medida en todas las universidades donde podemos encontrar tres vertientes, según Antoni VERGER<sup>631</sup>:

- **La liberalización.** Introduciendo normas y principios del mercado, como la competencia, la libertad de elección y el uso de *rankings*. Van desde las fórmulas de financiación institucional hasta la búsqueda de nuevos ingresos como alquilar sus espacios para eventos o cursos externos, la entrada de publicidad en los centros o el patrocinio privado de determinadas actividades, equipamientos o infraestructuras. Lo encontramos también en los amplios catálogos de venta de servicios universitarios (de investigación, de consultoría, etc.) como de posgrados a precio de mercado o la participación de forma intensa en programas de investigación promovidos por el sector privado. En todos ellos sobresale un nuevo papel de los académicos como buscadores de fuentes de ingresos externos<sup>632</sup>.

- **La privatización.** Participando con actores privados en la titularidad,

---

<sup>630</sup> Álvaro CUERVO GARCÍA. [Discurso](#) de investidura como *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Salamanca, 10 de junio de 2008, pág. 6.

<sup>631</sup> Antoni VERGER PLANELL. “[Políticas de mercado, Estado y Universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior](#)” en *Revista de Educación*, núm. 360, enero-abril de 2013, pág. 270.

<sup>632</sup> Antoni VERGER PLANELL. “[Políticas de mercado ...](#) (Op. Cit.), 2013, pág. 274. La generalización de los *ránquines* que comparan las universidades en el ámbito internacional, estatal o regional responden a esta filosofía y favorece que los gobiernos concentren más recursos en un número limitado de universidades para poder así situarlas favorablemente en esta peculiar competición global.



provisión o financiación. Incluye la oferta de programas formativos a precio de mercado que coexisten con la oferta pública; también en la sustitución o el complemento de las becas y ayudas con créditos o préstamos así como la constitución de parques tecnológicos entre las universidades y el sector privado. También está presente en la creación de *centros educativos virtuales* que permiten impartir cursos a un coste más bajo gracias a Internet y, a menudo, con gastos en personal docente menores que en los centros presenciales<sup>633</sup>.

- **La comercialización.** Comprando y vendiendo los servicios universitarios tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Supone tanto el *suministro transfronterizo* (a través de *e-learning* y, en general, de la educación a distancia) como estableciendo en el extranjero filiales o nuevos centros educativos independientes, incluso sin inversión directa como el franquiciado, el hermanamiento entre centros o los programas de titulación conjunta<sup>634</sup>. La propia UNESCO<sup>635</sup> alerta sobre los riesgos de una excesiva “mercantilización” de los servicios de enseñanza superior. Tras la Directiva de Servicios de la UE, los Estados miembros tendrán que garantizar su *liberalización* a una amplia gama de actividades, ya se presten a empresas o a consumidores<sup>636</sup>; lo que incluye, junto a la mayoría de las profesiones reguladas, una variada gama de actividades entre las que se encuentran los servicios en el área de la formación y la

---

<sup>633</sup> Antoni VERGER PLANELLS. “[Políticas de mercado ...](#)” (Op. Cit.), 2013, pág. 280.

<sup>634</sup> Antoni VERGER PLANELLS. “[Políticas de mercado ...](#)” (Op. Cit.), 2013, pág. 281 Esto nos obliga a alertar contra la política comercial auspiciada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) o por tratados de libre comercio de ámbito regional con peligrosas negociaciones para la liberalización comercial de servicios educativos.

<sup>635</sup> UNESCO. *Hacia las sociedades del conocimiento*. Ediciones UNESCO, 2005, pág. 95, donde presenta un proceso calificado por algunos comentaristas de “MacDonaldización” del conocimiento.

<sup>636</sup> Las diversas iniciativas europeas y españolas tendentes a la mejora regulatoria y la reducción de cargas, tanto en general como en materia de servicios, provoca en Marcos VAQUER CABALLERÍA ([El criterio de la eficiencia ...](#)) (Op. Cit), 2011, pág. 124) una sugerente reflexión general sobre la aparente devaluación del valor económico de las instituciones canónicas del Derecho administrativo: “muchas de las cuales son despachadas de forma apodíctica como «barreras», «cargas», «distorciones» o «costes de transacción» para el mercado, que conviene eliminar o, cuando menos, reducir a su mínima expresión”. La «acusación de *contra-productividad*» ha provocado una cierta tendencia a su «jibarización», a reducir los tiempos, las formas y los efectos que acaban simplemente en la *desregulación*. Una percepción sesgada del Derecho administrativo como problema o amenaza que parece proyectar la moderna economía que contrasta, en su opinión, con el prestigio de que goza cuando “rige sin complejos la actividad sectorial de *imperium* de los reguladores económicos”.

educación<sup>637</sup>, lo que ha alertado a un sector doctrinal<sup>638</sup> sobre la eventual reducción futura de los controles administrativos en las universidades.

Estas corrientes defienden una universidad *proactiva*, con abandono progresivo de los criterios de gestión característicos de las Administraciones Públicas donde, en palabras de Emilio FONTELA<sup>639</sup>, “el dinero venía de arriba” y la adopción de criterios de gestión empresarial en las que el “dinero viene de abajo”. Esta evolución, que se va imponiendo paulatinamente, tiene como detractores a respetados y venerables académicos que ven en estas ideas el fin de un romántico ideal de servicio público que, sencillamente, desapareció con la Universidad de masas<sup>640</sup>. Aquí cobran sentido las palabras de Francisco TOMAS Y VALIENTE<sup>641</sup> en su discurso de investidura como Doctor honoris-causa de la Universidad de Salamanca, el 21 de junio de 1994: “la Universidad es y debe seguir siendo muy tradicional, profundamente sospechosa y algo inútil”. Como recuerda SOSA WAGNER<sup>642</sup>, la Universidad *irrentable* ha sido una de las llaves del progreso.

El problema no es nuevo. El sociólogo institucionalista, Thorstein VEBLEN<sup>643</sup>, lo denunciaba a principios del siglo pasado, señalando como culpables evidentes a los rectores de las universidades y su séquito de

---

<sup>637</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADO INTERIOR Y SERVICIOS. COMISIÓN EUROPEA. [Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios](#). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007, pág. 10. La directiva excluye explícitamente de su ámbito de aplicación a los Servicios no económicos de interés general, aunque ya advierte que los estados miembros no pueden atribuir esa categoría “a todos los servicios de un determinado campo, como el de la educación”. Una previsión que parece pensada para la enseñanza de idiomas o las escuelas de conducción.

<sup>638</sup> Carlos Alberto AMOEDO SOUTO. “Crisis y cambio de modelo en las universidades públicas. Reflexiones de urgencia” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 33/2012, págs. 74-81, pág. 75.

<sup>639</sup> Emilio FONTELA MONTES. “Universidad, economía de mercado y sociedad de la información” en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 15 (1996), pág. 15.

<sup>640</sup> Francisco GONZÁLEZ NAVARRO. “La universidad en ....” (Op. Cit.), 2005. En la página 165 califica esas ideas de disparate “por más que cada vez con mayor frecuencia se esté emitiendo este mensaje”.

<sup>641</sup> Preciosa cita recogida por SOSA WAGNER en *El mito de la autonomía ...*, (Op. Cit), 2004, pág. 74.

<sup>642</sup> Francisco SOSA WAGNER. “Una ficción envenenada: la autonomía universitaria” en *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* (Editores: Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO GAL y Xavier PERICAY. Anagrama, 2013, pág. 356.

<sup>643</sup> Thorstein VEBLEN. *The Higher Learning in America: A Memorandum on The Conduct of Universities by Businessmen*. 1918. “Es una pauta no escrita y de la que pocas veces se habla, pero que subyace bajo la política académica universitaria, que las distintas universidades compiten por el comercio de educación vendible, más o menos de la misma manera que los establecimientos rivales en el comercio minorista compiten por sus clientes”.



ayudantes: los administradores de los campus que<sup>644</sup>, “cegados en su afán de acumular dinero para ampliar el tamaño y la reputación de sus instituciones, intentan continuamente hacer tragar los métodos del mercado sobre una comunidad recalcitrante de académicos”. Una de las consecuencias de este enfoque fue el paulatino alejamiento de la academia de los problemas institucionales, que ya no le afectaban, lo que hizo a numerosos analistas estadounidenses<sup>645</sup> valorar tal situación como no deseable, en una época de rápidos cambios que exige la implicación de toda la comunidad universitaria.

Concluimos con una referencia obligada a la Universidad *emprendedora* que, al importar esas ideas del sector privado, esa *proactividad* reclama un aumento de la capacidad de anticipación a las demandas y la gestión del cambio. El concepto fue avanzado a principios de los años noventa por Burton CLARK<sup>646</sup>, tras identificar algunos factores internos y circunstancias de contexto que explicaban la existencia de universidades innovadoras, que miraban con relativa confianza un futuro —sin duda incierto— y a la vez creían bajo control el presente. Así, sintetizó cinco factores de éxito<sup>647</sup>: un núcleo directivo reforzado, el desarrollo de una periferia descentralizada, una base diversificada de financiación, un núcleo académico estimulado y una cultura emprendedora integrada.

Posteriormente, CLARK<sup>648</sup>, acrecienta su esquema conceptual analizando

---

<sup>644</sup> Citado por **Derek BOK**. *Universities in the marketplace. The commercialization of higher education*. Princeton University Press, 2003, pág. 19. Incluso el nacimiento de las Escuelas de Comercio fue recibido con cierta sospecha en los campus americanos, temerosos de que el dinero y la eficacia llegase a prevalecer sobre las decisiones académicas y que el veredicto del mercado suplantase el juicio de los estudiosos decidiendo qué enseñar y a quién nombrar.

<sup>645</sup> **Sebastián RODRÍGUEZ ESPINAR**. “[El gobierno de las universidades...](#)” (Op. Cit), 2014, pág. 97.

<sup>646</sup> **Burton R. CLARK**. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press, Pergamon-Elsevier, 1998. Este eminente profesor de la Universidad de California elaboró sus conclusiones tras conocer la evolución durante los años noventa de algunas universidades europeas, de las que seleccionó cinco: Joensuu (Finlandia), Chalmers (Suecia), Twente (Holanda), Warwick (Inglaterra) y Strathclyde (Escocia). Ver en castellano **Burton R. CLARK**. “Creando universidades emprendedoras en Europa”. *Revista Valenciana d’Estudis Autònomic*s núm. 21/1997, extraordinario de la XXIII Reunión de Estudios Regionales, págs. 373-391.

<sup>647</sup> **Francesc SOLÀ i BUSQUETS** “La organización de la Universidad ante la nueva economía”. en *La Universidad en la nueva economía* (Coord: A. SAENZ DE MIERA). Consejo de Coordinación Universitaria, 2002, págs. 68-69.

<sup>648</sup> **Burton R. CLARK**. *Sustaining Change in Universities, Society for Research into Higher Education*. Londres: *Open University Press*. 2004

la evolución del papel tradicional de la universidad como “simple” productora de graduados para ser un sujeto activo en el desarrollo regional, al cobrar fuerza la interacción entre sus actividades internas de docencia e investigación, con instituciones del medio externo con las que puede generar beneficios mutuos. En consecuencia, la investigación se aleja de la libertad de los profesores y de los grupos de investigación acercándose a los temas de utilidad para el entorno, conectando con las necesidades reales de la comunidad.

En el mismo sentido, la *Universidad Tecnópolis* (SOLÉ PARELLADA<sup>649</sup>) como el estadio más evolucionado de organización universitaria, fruto de las exigencias de la sociedad moderna —tales como la formación continua o los centros mixtos con empresas— alumbró la figura del profesor *intraemprendedor* capaz de impulsar contratos y liderar proyectos autofinanciados, con multitud de profesionales alrededor, en formación o perfeccionamiento, donde el aula pierde el monopolio y pasa a ser un complemento. En mi opinión, un modelo emergente exclusivo de grandes polos de conocimiento, que no encaja en el esquema administrativo actual (de aversión al riesgo<sup>650</sup>) y, por tanto, llamado al conflicto, por no hablar de la dificultad de su control y la evaluación de las posibles responsabilidades<sup>651</sup>.

### 7.3.1 El gerencialismo

La *Nueva Gestión Pública* surge como un tipo de gestión orientada por estándares medibles y por el control público mediante la obtención de resultados. En el ámbito universitario se asocia directamente a la rendición de cuentas y a la necesidad de ejercer un control público sobre el sistema educativo mediante la institucionalización del *Estado evaluador*; un concepto ,

---

<sup>649</sup> Francesc SOLÉ PARELLADA. “Universidad tecnópolis ... (Op. Cit.), 2008, pág. 197.

<sup>650</sup> Francesc SOLÉ PARELLADA y Xavier LLINÀS AUDET. [De la burocracia profesional a la tecnópolis ...](#) (Op. Cit.), 2011, pág. 24: “La *Universidad tecnópolis* no está exenta de peligros. Es una universidad que se arriesga, y arriesgarse quiere decir aumentar la probabilidad del fracaso. La Universidad tecnópolis implica un aumento de la profesionalidad en sus gestores y la disposición de estos a atender las demandas y exigencia de las nuevas unidades”.

<sup>651</sup> Ana Isabel FORTES GONZÁLEZ. “La responsabilidad patrimonial de la administración ante las nuevas formas de control administrativo” en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis, 2011, págs. 563-590.

éste, divulgado por NEAVE<sup>652</sup>, como forma evolucionada del *Estado Benefactor*, que encarna un nuevo tipo de relaciones entre Universidad, Sociedad y Estado basadas en el control posterior y a distancia sobre el output universitario. Esto nos lleva a los indicadores y a la medición del desempeño como herramientas principales, en función de los cuales, los poderes públicos pueden incentivar, penalizar o premiar a los centros mediante políticas de financiación. En definitiva, se deja de considerar a la Administración como responsable directa de la provisión educativa y su papel será establecer estándares de contenidos y de rendimientos así como evaluar si los centros logran los objetivos marcados de manera eficaz<sup>653</sup>.

El gerencialismo nace así dentro de esa nueva cultura de la gestión pública, como un conjunto de técnicas acuñadas en el sector privado, de aplicación general y universal. Supone cambios interrelacionados de organización y de cultura que conducen a un sistema totalmente integrado de gestión y de control, radicalmente diferente de la burocracia profesional, ahora sometida a un régimen más riguroso de rendición externa de cuentas, mediante un seguimiento continuo, en el cual predomina el control de la calidad y del rendimiento<sup>654</sup>. Esta corriente tiene grandes defensores, como práctica concebida y alimentada por las investigaciones y publicaciones de los académicos en las escuelas de negocios, complementadas con las ideas y propuestas de empresas consultoras. Se puede decir, con AGUILAR VILLANUEVA<sup>655</sup>, que ha sido un trayecto iniciado con la gestión burocrática científica que les llevó a la gestión estratégica, a la gestión de calidad total e incluso hasta la gestión del conocimiento. Un recorrido gerencial sustentado en innovaciones notables de la gestión financiera o contable y en el control de gestión con cuadros de mando cada vez más equilibrados e integrales.

---

<sup>652</sup> Guy NEAVE. *Educación superior: historia y política*. Gedisa editorial, 2001. Capítulo seis. Guy NEAVE y F.A. VAN VUGHT. *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Gedisa editorial, 1994, págs. 43-51.

<sup>653</sup> Antoni VERGER PLANELLS. “[Políticas de mercado...](#)” (Op. Cit.), 2013, pág. 276.

<sup>654</sup> Michele GIROTTO, Joan MUNDET HIERN y Xavier LLINÀS AUDET. “[Estrategia en la universidad...](#)” (Op. Cit), 2013. Pag. 98. El actual sistema de Educación Superior del Reino Unido es un buen ejemplo de este fenómeno donde se ha pasado de un sistema de profesorado a un sistema de gestores, que están cada vez más sujetos al mercado externo y a las regulaciones estatales.

<sup>655</sup> Luis F. AGUILAR VILLANUEVA. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica (FCE), 2007, pág. 232.

El *gerencialismo* público despierta también notables críticas<sup>656</sup> pues, junto a su casi axiomática benignidad intrínseca (optimización de recursos en relación con los resultados obtenidos) se enfrenta, por un lado, a la cláusula del Estado Social español y, por otra, a las consecuencias indeseadas de aminorar o difuminar la vigencia del principio de legalidad en la actuación administrativa<sup>657</sup>. En definitiva, son el resultado de una extensa y profunda colonización de las estrategias ajenas al derecho administrativo por una nueva burocracia política asesorada por gestores formados en el sector privado. Aunque reconociendo los efectos positivos de su importación, resulta necesario dimensionar su utilización, añadir mejores y más efectivos controles, sin olvidar que la pertenencia al sector público exige, en opinión de NEVADO-BATALLA<sup>658</sup>, no preterir determinados valores y principios de actuación que aseguran la obligada atención preferente al interés general en un marco de absoluta legalidad.

Esta nueva cultura gerencial o supone una simple reforma técnica en las maneras de gestionar, sino que implica un cambio conceptual de la Universidad, donde el debate entre el modelo representativo y otros más orientados a la eficacia es constante<sup>659</sup>. Unas técnicas de gestión que se han reproducido sin demasiadas adaptaciones a la organización administrativa, cuando el sector privado carece de los condicionantes y exigencias formales de la organización pública y su proceder<sup>660</sup>. Así, la implantación en las universidades de estas fórmulas organizativas empresariales, con el pretexto de la rentabilidad, de la productividad, de la competitividad, de la calidad o de la excelencia, promueven el abuso, la opresión, la intensificación del trabajo o la

---

<sup>656</sup> **Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO.** “Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de gestión pública: propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción” en *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (coordinadores: Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS). Ratio Legis, 2004, pág. 92.

<sup>657</sup> **Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO.** “Cumplimiento de ...” (Op. Cit.), 2004, pág. 95.

<sup>658</sup> **Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO.** “Estándares de la OCDE y cultura del buen gobierno. Análisis y perspectivas” en *Chile en el club de los países desarrollados* (coordinadores: Juan Emilio CHEYRE, José Miguel OLIVARES TRAMÓN y Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA, 2010, pág. 45.

<sup>659</sup> **Diego CASTRO y Giorgeta ION.** «[Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración](#)» en *Revista de Educación*, núm. 355/2011, pág. 164.

<sup>660</sup> Cfr. **Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO.** *Legalidad y buena administración: garantías del ciudadano frente a la corrupción y las malas prácticas en la gestión pública*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2009.

descualificación y terminan por causar inseguridad, estrés, desgaste y malestar<sup>661</sup>.

Lo cierto es que esos cambios han ido calando en todos los directivos públicos, conducidos a un trabajo menos operativo y más estratégico, perdiendo peso la gestión funcional a favor de los procesos. Una evolución desde la gestión de productos a la de servicios, desde la gestión del interno<sup>662</sup> a la gestión del entorno y de la gestión de activos a la gestión de competencias-conocimiento. El enfoque de procesos, por ejemplo, estructura la actividad directiva a partir de los requerimientos de sus clientes y al tener su satisfacción como principio, eleva la calidad y la eficiencia económica al rango de supremo valor administrativo, aunque incorpore también otros valores irrenunciables como la observancia de la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas o la participación ciudadana<sup>663</sup>.

Esta perspectiva gerencialista no se ha implantado plenamente en todas las organizaciones públicas de España, siendo la situación muy desigual en los tres niveles territoriales de gobierno, donde el *legalismo* es predominante en bastantes sectores<sup>664</sup>. Sin embargo, en las universidades —como en otros muchos servicios públicos— la introducción de la dirección estratégica ha favorecido una actividad institucional orientada (“alineada”, dirían sus seguidores) hacia los objetivos centrales formulados en la planificación estratégica, con seguimiento de los entornos relevantes para ponderar las dificultades y facilidades que se presentan o avecinan, tomando las decisiones

---

<sup>661</sup> Michele GIROTTO, Joan MUNDET HIERN y Xavier LLINÀS AUDET. “[Estrategia en la Universidad...](#)” (Op. Cit), 2013, pág. 101. Una investigación británica sobre los gestores académicos y su vinculación con el gerencialismo encontró pocas pruebas de que determinadas formas de gestión sean más exitosas que otras. Eso sí: todo el personal (docente o no) mostró una gran lealtad a sus instituciones, aunque con frecuencia creía que estas estaban mal gestionadas, con muy poca dirección estratégica y con predominio de una comunicación inadecuada.

<sup>662</sup> El interno de una organización se refiere a la situación que guardan sus componentes internos fundamentales, tales como estructura orgánica (el sentido de distribución de la autoridad división del trabajo) normas, valores, cultura, sistemas, equipos tecnológicos, recursos financieros, activos, habilidades y destrezas del personal, reputación social (marca). Vid. Luis F. AGUILAR VILLANUEVA. *Gobernanza ... (Op. Cit.)* 2007, pág. 293.

<sup>663</sup> Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. “[Calidad de los servicios](#)” en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 5, núm. 1, 2003, pág. 21.

<sup>664</sup> Salvador PARRADO DÍEZ. *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo Blanch, 2015, pág. 12.

oportunas<sup>665</sup>. Este modelo de gestión por resultados es muy exigente en términos de metas e indicadores y las gerencias universitarias deben contar con información, con cuadros de mando y *scorecards* que ahora se han vuelto más integrados y equilibrados, en contraposición al exclusivo acento de antaño en los objetivos económico-financieros de las organizaciones que terminaban por privilegiar objetivos de corto plazo, que carecían de visión estratégica y terminaban por perjudicar el posicionamiento sostenido de la institución<sup>666</sup>. Los veremos más adelante.

Los resultados de los estudios disponibles<sup>667</sup> muestran que casi todas las universidades españolas se han involucrado en algún tipo de planificación estratégica, si bien de manera dispersa, tanto a nivel de contenidos como de los procesos. Estas prácticas de gestión, que históricamente habían sido sólo empleadas por empresas, en muchas ocasiones han sido superpuestas sobre las estructuras tradicionales, sin ofrecer ninguna formación para su uso y sumándose a las antiguas tareas docentes e investigadoras<sup>668</sup>.

#### 7.4 El gerente y la gerencia. Evolución de su posición

En las Instituciones universitarias, la evolución de la gerencia discurre paralela a la noción de servicio público y a la gestión de las estructuras públicas, tal como la hemos presentado en los epígrafes anteriores. Trasladado a la función del gerente, ese camino puede sintetizarse en tres etapas.

---

<sup>665</sup> **Luis F. AGUILAR VILLANUEVA.** *Gobernanza ... (Op. Cit)*, 2007, pág. 311.

<sup>666</sup> **Xavier ROIG** que fue miembro del Consejo Social de la UPF entre 2004 y 2007 opina todo lo contrario (*La dictadura de la incompetencia*. Planeta, colección Gestión 2000, 2010, pág. 63) que al sistema de enseñanza pública no le gusta ni le interesa competir o posicionarse y por eso no existen estadísticas de empleabilidad, éxito y fracaso universitario: “El objetivo es muy claro, que nadie pudiera medir sus resultados profesionales como educadores y ahorrarse el hecho de tener que competir o justificarse”

<sup>667</sup> **Xavier LLINÀS AUDET, Michele GIROTTO y Francesc SOLÈ PARELLADA.** “[La dirección estratégica universitaria y la eficacia de las herramientas de gestión: el caso de las universidades españolas](#)” en *Revista de Educación*, núm. 355 (Monográfico sobre la gestión estratégica de la Educación Superior: retos y oportunidades) mayo-agosto de 2011, págs. 33-54. El artículo describe el contexto actual de la dirección estratégica universitaria y el uso de la planificación estratégica en España, presentando las diversas experiencias llevadas a cabo, reflexionando sobre los desafíos futuros de la dirección estratégica universitaria y los sistemas de toma de decisiones, con el uso eficaz de las herramientas de gestión para la calidad de los servicios universitarios.

<sup>668</sup> **María Paloma SÁNCHEZ MUÑOZ y Susana ELENA PÉREZ.** “[Gestión Estratégica de la Universidad Contemporánea: Reflexiones sobre la Potencialidad de los Modelos de Capital Intelectual](#)” en *Revista madri+d*, núm. 42, 2007.

*Gerencia-control.*- Tras la inmediata promulgación de la LRU, se supone que en la administración universitaria deben primar los mecanismos de control de las operaciones, concentrando su actividad en el cumplimiento de la regularidad de la normativa, sin asumir riesgos, impropios de la Administración Pública y bajo la perspectiva de la *desconfianza*, sobre todo del personal docente. Heredera de la filosofía del Gerente como administrador o servidor público, como alto funcionario delegado del Ministerio, su agenda de trabajo se basa en la “gestión del día a día”: la firma o las visitas. Más gestor de lo que hay, de la norma, de la supervivencia, que de lo que debiera haber. Su titular, procedente de algún cuerpo superior de funcionarios, incorpora un primordial componente técnico para la resolución de problemas jurídicos o económicos, como cabeza de un sistema que primaba la carrera administrativa, donde la jerarquía hace posible el ejercicio del saber especializado.

Su tarea se dirige no tanto a los “administrados” como a fiscalizar o servir de componente técnico a los miembros del equipo rectoral. Los vicerrectorados son los encargados de regir la prestación de los diversos servicios, correspondiendo al gerente “poner orden” para que estos cumplan los correspondientes procedimientos administrativos y financieros.

*Gerencia-servicio.*- A medida que aumenta el tamaño de la gerencia, disminuye su componente técnico frente a factores de liderazgo pues pierde peso la jerarquía frente al trabajo en equipo, que él coordina; su misión, como jefe, no es contener o reprimir si no "dar poder" a los colaboradores (ya no tanto subordinados) desde su posición de líder. Aparece la gestión de los recursos humanos como estadio más avanzado que la simple administración de las retribuciones, donde la popularidad del Gerente y la ausencia de tensiones internas serán una importante palanca para favorecer la reelección del Rector. Se sustituye la desconfianza por la confianza, sobre todo del personal docente, que comienza a ser considerado un cliente (el alumno todavía no) al que facilitar algunos servicios, como la gestión de la investigación donde empieza a apreciarse una fuerte competencia.

Algunas gerencias comienzan a aplicar los sistemas de certificación ISO y sellos de calidad, lo que significa, entre otras cosas, normalizar y describir



procedimientos administrativos o realizar periódicamente encuestas de satisfacción. Empiezan a implantarse los sistemas de dirección estratégica en equipo tomando como base criterios de calidad, pasando de los objetivos internos a los objetivos externos, en permanente comparación con otras instituciones<sup>669</sup>.

*Gerencia emprendedora.*- En un marco presupuestario difícil, se percibe la necesidad de anticiparse y gestionar el cambio de un entorno cada vez más competitivo, en fondos y contratos o subvenciones para investigación, en estudiantes nacionales y extranjeros. El gerente de la Universidad española del siglo XXI es, como en otros muchos sectores, el directivo de una organización basada en el conocimiento, con valiosas redes informales, con trabajadores del conocimiento (que no generan gastos sino ingresos) a los que tendrá que aplicar la lógica del marketing interno para conseguir que se impliquen plenamente en la estrategia universitaria<sup>670</sup>.

Desaparece el componente técnico de los gerentes a favor de las relaciones humanas, hasta el punto de ocuparse por personal docente, con apoyo en cualificados directivos *profesionales*. Obsesionados por la búsqueda de la calidad (interna y externa) como valor estratégico frente a la regularidad de los procesos, se apoyan en cualificados equipos de vicegerentes y jefes de servicio que resuelven todas las incidencias y que plantea la necesidad de disponer de gestores públicos con liderazgo de directivos con una mayor capacidad política, gestora y técnica, que piensen y planifiquen<sup>671</sup>.

En realidad, este Gerente ya no resuelve problemas sino que los crea, proponiendo constantes nuevos retos a su equipo. Los estudiantes y los profesores ahora son clientes *internos* muy exigentes que interactúan y demandan (cada vez más) un alto nivel de calidad en la gestión<sup>672</sup>. Si algo no

---

<sup>669</sup> Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. “[Calidad de los servicios](#)” (Op. cit), 2003, pág. 21.

<sup>670</sup> Subir CHOWDHURY. *Management siglo XXI*. Prentice Hall, 2000, pág. 228.

<sup>671</sup> Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. “Estándares de la OCDE y cultura del buen gobierno. Análisis y perspectivas” en [Chile en el club de los países desarrollados](#) (coordinadores: Juan Emilio CHEYRE, José Miguel OLIVARES TRAMÓN y Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA, 2010, pág. 37.

<sup>672</sup> A diferencia de lo que sucede en una empresa tradicional, apunta Pello SALABURU ETXEBERRIA (“[Modelos organizativos en la educación superior](#)” en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014, pág. 238) que “no resulta fácil distinguir con claridad suficiente la relación entre el factor humano y el producto elaborado en la universidad: por ejemplo, ¿quiénes son los clientes?



funciona, aunque sea consecuencia de una interpretación estricta de la normativa, debe ser solventado por la gerencia.

La mayoría de las gerencias se encuentran operando en algún lugar entre la segunda y tercera etapas, aunque quizás existan aun casos *retrasados* en la primera. Aunque su papel todavía tiene mucho que ver con la disciplina del gasto, su capacidad de influencia dependerá del necesario respaldo y del liderazgo o legitimidad del Rector así como de los conflictos generados en el seno de los equipos rectorales, cada vez más habituales ante la creciente limitación de recursos.

Como acertadamente afirma AGUILAR VILLANUEVA<sup>673</sup> la calidad ha sacudido la teoría tradicional de las organizaciones, introduciendo grandes cambios en todas sus concepciones. Así, el enfoque que privilegiaba los resultados financieros de las organizaciones se ha ido desplazando hacia la calidad de los servicios y el enfoque de la productividad —antes hostil o indiferente a la calidad— ha desplazado su atención del producto hacia el cliente. Frente a unas estructuras y procedimientos *impersonales* como factor de éxito universitario —que fomentaba la pasividad y la desafección— se ha vuelto la atención hacia las personas y hacia su calidad intelectual, técnica y moral. Aquél enfoque *introvertido* de la administración se ha *extrovertido* hacia los usuarios (los académicos, los estudiantes, la sociedad demandante de servicios) y sus aspiraciones, poniendo un punto final a la empresa sin clientes, a la Administración Pública sin público<sup>674</sup>.

La doctrina más *gerencialista* plantea introducir en la Universidad los valores y creencias de la mejora continua y la orientación al cliente

---

¿Solo los estudiantes? ¿La sociedad? ¿Y los profesores no son en muchas ocasiones diseñadores del producto, fabricantes y clientes al mismo tiempo?”.

<sup>673</sup> Luis F. AGUILAR VILLANUEVA. *Gobernanza ...* (Op. Cit.), 2007, pág. 318.

<sup>674</sup> El estudio realizado durante la década pasada por MARTÍN SOSA y BARRIO JUÁREZ, patrocinado por 26 consejos sociales de universidades españolas, pulsó la opinión de 4.000 familias que habían tenido hijos universitarios durante los cinco años anteriores sobre el funcionamiento de las unidades administrativas de las facultades y escuelas, con una ligera inclinación a la valoración positiva. Pocas respuestas (un 5,9%) aportaron una imagen «muy positiva», un 30,8% parece manifiestamente satisfecho, un 35% «ni positiva ni negativa», aunque encontramos una preocupante valoración «negativa» (19,8%) e incluso «muy negativa» (10,8%) entre las respuestas. Félix Antonio BARRIO JUÁREZ. *Universidad y Sociedad. Una perspectiva sociológica sobre la gestión universitaria y el impacto de la Universidad en su Entorno*. Universidad de Salamanca (Tesis doctoral, director: Pedro CORDERO QUIÑONES), 2003.

comprometiendo toda la Gerencia, en sentido amplio, para el cambio cultural. La cultura organizacional supone el conjunto de creencias y valores compartidos, y a ser posible generado por sus miembros, describe la forma como se hacen las cosas en una organización, orientando su comportamiento<sup>675</sup>. Estos nuevos enfoques de la gerencia pública exigen, además del poder de dirección formal —por tanto apoyado en la jerarquía—, contar con cierto liderazgo, es decir influencia mediante la que se puede lograr que los miembros de la organización colaboren activa, voluntariamente y con entusiasmo en el logro de los objetivos universitarios. Se trata de habilidades diferentes y, en el caso del liderazgo, muy influido por la cultura específica de la organización, jugando un papel relevante como creador o transmisor de esa cultura<sup>676</sup> y permitiendo, en fin, promover el cambio hacia un nuevo sistema de valores relacionados con la calidad que entre a formar parte de la conducta del PAS.

## **7.5 Características financieras de la gestión universitaria**

Garantizada la autonomía económica y financiera de las universidades Públicas en la LOU (art. 79.1), como antes en la LRU ( art. 52), la gerencia debe resolver de forma cotidiana los principales aspectos de la gestión financiera: el presupuesto (elaboración, ejecución y liquidación), la contratación, la tesorería, los sistemas de información, la contabilidad y el control interno. Las peculiaridades propias de las universidades nos permiten presentar, desde un punto de vista formal, las características comunes de su gestión financiera, que son las que siguen.

*Dependencia.-* Más de tres cuartas partes de los ingresos tiene procedencia pública. En torno al 90% del presupuesto está condicionado o influenciado por decisiones extrauniversitarias, surgidas de la consejerías de

---

<sup>675</sup> **Diego LÓPEZ MARTÍNEZ.** “[La calidad en los servicios ...](#)” (Op. Cit), 2014, pág. 1942. La cultura como tal es implícita, informal e invisible. Los valores hacen referencia a lo que esta bien o mal en una organización, definiendo así la actuación de los comportamientos y las creencias, son puntos de vista acerca de cómo funcionan las cosas. Son valores y creencias en una cultura burocrática: el conformismo, la búsqueda de estabilidad, la aversión a iniciar procesos innovadores, la poca iniciativa, la gran resistencia al cambio y el limitarse a cumplir ordenes por parte de los empleados públicos.

<sup>676</sup> **Diego LÓPEZ MARTÍNEZ.** “[La calidad en los servicios ...](#)” (Op. Cit.), 2014, pág. 1944.

Educación de las CC.AA o de los Ministerios. Tanto los programas operativos de inversiones como la cuantía de los precios académicos o la transferencia anual para gastos corrientes son impuestas en gran medida por la Administración competente en materia universitaria.

*Comportamiento cíclico.-* Los procesos presupuestarios son por naturaleza reiterativos, tanto en su ámbito temporal como sustancial. Todos los años, casi en las mismas fechas hacemos lo mismo, incluyendo el inicio del curso académico. El servicio de presupuestos realiza ajustes continuos con el resto de las unidades. Es un terreno poco dado a innovaciones, aunque puede afirmarse que en la última década se ha producido un importante avance en la presentación y contenido de los presupuestos y sus liquidaciones. Las crecientes exigencias de los consejos sociales y de los auditores institucionales no son ajenas a estas iniciativas de mejora.

*Capacidad crítica.-* El diseño de nuevos procedimientos exige extremar las cautelas pues, ante cualquier control que pueda parecer superfluo o redundante, las críticas no tardarán en movilizar las estructuras corporativas. Además, los académicos son la materia gris de una nación y no es de extrañar que su ingenio para eludir formulismos presupuestarios o controles no tenga parangón en otras Administraciones. En la centenaria biblioteca de la Universidad de Salamanca se cuenta la tradición de los famosos *libros redondos* como testigo histórico de la facilidad para eludir controles formales por los académicos<sup>677</sup>.

*Gran complejidad.-* Las universidades son administraciones complejas, asentadas en un año *académico* que es distinto del presupuestario, con gran número de centros de responsabilidad, abundancia de anticipos de caja fija en multitud de unidades de gasto o cuentas bancarias, inexistencia de control

---

<sup>677</sup> A mediados del siglo XVIII, el ilustre matemático salmantino, el Dr. TORRES VILLARROEL, se desplazó a Centro-Europa comisionado por el claustro, que le concedió un anticipo para comprar libros. Sin embargo, encontró más interesante adquirir unas espléndidas y útiles esferas del mundo. Al proceder a su justificación ante algún riguroso contable castellano, éste le hizo saber que el anticipo sólo permitía adquirir *libros* y no este tipo de material *inventariable*; el catedrático resolvió la situación asentando en los registros oficiales la adquisición de *libros redondos*. Aunque la explicación más académica y simple es que, en esa época, se denominaba así a las esferas, como sugieren **José Ramón NIETO GONZÁLEZ y Eduardo AZOFRA AGUSTÍN**, *Inventario artístico de bienes muebles de la Universidad de Salamanca*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, pág. 290.

formal de la dedicación de la jornada de trabajo docente o una complicada gestión de la investigación científica, cuyo correcto entendimiento se torna muy difícil para el gestor no especializado. Nos detendremos a continuación en la desconcentración de la gestión financiera, como característica básica de nuestra organización económica en red.

### 7.5.1 La desconcentración

De acuerdo con la exigente terminología jurídica, utilizaremos el término *desconcentración* para indicar el traslado de competencias y responsabilidades desde el centro a la periferia de una misma organización. Dejamos la expresión *descentralización* para indicar fenómenos de creación de personas jurídicas distintas de la organización matriz. Ambos fenómenos se reproducen en el entorno universitario.

Técnicamente, la desconcentración es un modo de actuación administrativa impuesto por la Constitución Española (art. 103) y concretado en la LRJPAC (art. 12.2) para la transferencia *permanente* de la titularidad y el ejercicio de competencias por otros órganos<sup>678</sup> “jerárquicamente dependientes, en los términos y con los requisitos que prevean las normas de atribución”. Es una técnica organizativa que tiende a la responsabilización de todos los actores del sistema. Se produce entre órganos y no entre personas y, por lo general existe un tercer sujeto, que es el que decide la desconcentración. Se distingue de la delegación de competencias que es un acto administrativo singular (no una norma, como la desconcentración) por el que se atribuye a otro órgano (aunque no sea jerárquicamente dependiente) el ejercicio de determinadas competencias. Se distingue de la delegación de firma porque ésta no altera la competencia del órgano delegante y no necesita publicación<sup>679</sup>.

Existe consenso en la doctrina organizativa<sup>680</sup> sobre las ventajas de eficacia y eficiencia, información de las prioridades, flexibilidad, ahorro de

---

<sup>678</sup> **Ramón PARADA VÁZQUEZ.** *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público.* Marcial Pons, 2003, págs. 45 y 46.

<sup>679</sup> **IGAE.** *Desconcentración y delegación de competencias en materia de gasto público.* Ministerio de Economía y Hacienda, 1997, págs. 32 y ss.

<sup>680</sup> **Ben JONGBLOED** (Director). *Estrategias de gasto. Una visión más profunda de la gestión financiera de la universidad europea.* Asociación de Universidades Europeas-CRE, 2000, pág. 18.

costes, innovación y rapidez del acercamiento de las decisiones tanto a los protagonistas de su ejecución como a los destinatarios de las consecuencias. Los procesos de desconcentración de funciones favorecen la participación y está especialmente recomendada para organizaciones como las universidades: grandes y complejas, autorreguladas y con trabajadores del conocimiento, de alta cualificación profesional, para acrecentar la responsabilidad, la motivación y la productividad.

Estos procesos no están exentos de críticas —ninguno lo está, es la verdad— en relación con las dificultades de su implantación práctica. Se destacan la dificultad para el establecimiento o medición de objetivos y de precios internos, la necesidad de mayor dedicación de tiempo a labores de gestión por parte de los académicos (para lo que no están formados ni motivados), la falta de coordinación entre departamentos, la duplicidad de servicios o el aumento del coste administrativo, pues los centros de decisión deben ser dotados de medios materiales y humanos para gestionar el gasto. La biblioteca es un ejemplo de economías de escala, donde el equilibrio está en el justo medio. En el mundo universitario, a estas razones funcionales se añaden razones de índole académica, consecuencia del principio democrático que impregna toda nuestra institución<sup>681</sup>.

#### *7.5.1.1 Las unidades de gasto*

En principio, el Rector es el órgano de contratación de la Universidad. La LOU, como antes la LRU, no efectuó esta afirmación, aunque se desprende del carácter de representante legal de la institución. La mayoría de los estatutos recogen expresamente esta competencia que puede ser objeto de delegación o desconcentración, exigiendo la LRJAP su publicación en el BOE. o B.O. de la Comunidad Autónoma.

La capacidad del Rector para contratar no tiene más límites que los previstos en la Ley de Contratos del Sector Público, relativos a aspectos del procedimiento<sup>682</sup>. Sin embargo, las bases de ejecución o normas presupuestarias de las propias universidades pueden imponer que

<sup>681</sup> Como ejemplos podemos mencionar el artículo 192.2 de los [Estatutos USAL](#) (“la universidad establecerá un sistema de gestión de recursos desconcentrado”) o el 107 de UVIGO, que impone una gestión “desconcentrada en unidades estructurales para cumplir mejor sus objetivos”.

determinadas decisiones, por su cuantía o plurianualidad, deban de someterse al Consejo de Gobierno o al Consejo Social.

Desde el punto de vista económico, la gestión desconcentrada consiste<sup>683</sup> en la asignación de mayor capacidad de decisión a los responsables de centros de coste para permitirles emplear los recursos con mayor libertad y agilidad, pero también con mayor responsabilidad, lo que redundará en beneficio de la eficiencia organizativa. Combina la cesión de una mayor autonomía de gestión con la exigencia de rendición de cuentas.

En organizaciones *ramificadas*<sup>684</sup>, como la Universidad, se puede desarrollar la contabilidad de forma centralizada (en los servicios de contabilidad de la gerencia) o dispersar una parte en los distintos centros de responsabilidad. Puede disociarse la competencia para efectuar y contabilizar los gastos pero no los pagos. Y dentro de estos, pueden limitarse según su cuantía o naturaleza.

El procedimiento de ejecución del gasto está compuesto por dos fases diferenciadas, la primera de las cuales se identifica con la *ordenación del gasto*, y la otra denominada *ordenación del pago*. En principio, corresponde al Rector la facultad de autorizar los gastos y ordenar los pagos. Sin embargo, es frecuente encontrar delegada esa competencia (o la firma<sup>685</sup>) en un Vicerrector o en el Gerente, ya por vía estatutaria, aunque también a través de las normas de ejecución del presupuesto (al asignar responsables de programas de gasto o unidades orgánicas) o mediante un acuerdo especial y expreso, conforme a

---

<sup>682</sup> Aquí es obligado referirse al tránsito electoral entre equipos de gobierno. Un período donde el Rector saliente sólo realiza *actos de trámite*. Entre los pocos sobre el tema estudios debemos destacar la obra de **María Concepción CAMPOS ACUÑA**. *Manual práctico para la constitución y gestión de las nuevas corporaciones locales* (El Consultor, 2015) que dedica el capítulo tercero al *gobierno en funciones* y la continuidad en la gestión, donde realiza una aproximación conceptual al “gobierno en funciones” y los acuerdos excluidos de la “administración ordinaria” con límites éticos y legales.

<sup>683</sup> **María José GONZÁLEZ LÓPEZ**. *La incidencia de la función ...* (Op. Cit), 2002, pág. 224.

<sup>684</sup> **José Carlos CASO FERNÁNDEZ** y **María P. SERRANO ANGUITA**. “La contabilidad de las organizaciones ramificadas” capítulo del *Manual de Contabilidad Pública*. IGAE. Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 1995.

<sup>685</sup> La delegación de firma no es más que una delegación limitada a ésta y sometida al régimen específico del art. 16 de la LRJPAC, sin alterar la competencia ni la materialidad de la decisión del órgano delegante y sin necesidad de publicación, debiendo hacer constar en los actos la autoridad de procedencia. La *suplencia*, por su parte, regulada en el art. 17 de la LRJPAC, tiene lugar en supuestos de ausencia, vacante o enfermedad, sin alteración, por tanto, ni de la titularidad ni del ejercicio de competencias.

la LRJPAC. El alcance de la delegación puede llegar, en universidades de mayor tamaño<sup>686</sup>, hasta los decanos o directores de centro, departamento, instituto o servicio, configurando verdaderos centros de responsabilidad con una cierta autonomía sobre ingresos y gastos. Algo habitual en las universidades de todo el mundo<sup>687</sup>.

La desconcentración requiere contar con un sistema de información financiera (no sólo contable) que, en el caso español dirige el Gerente, con una función de coordinación o apoyo de las distintas unidades. Como su número puede llegar a ser elevado en algunas universidades, debe tener como contrapartida una mejor supervisión del control interno, por los propios gestores o atribuida al órgano de auditoría interna o fiscalización. Una actividad que, como veremos más adelante, permite garantizar que las transacciones sean realizadas y registradas de una manera adecuada, según prevean las correspondientes normas universitarias.

#### **7.5.1.2 Articulación presupuestaria**

La desconcentración se plasma en el presupuesto universitario mediante una desagregación en la clasificación orgánica o funcional del estado de gastos (o en un anexo) para la asignación o distribución de créditos presupuestarios a los distintos órganos de determinados tipos de gasto. Su correcta implantación está condicionada por la presencia de las siguientes rúbricas:

*A. Pactos con las unidades.*- Establecen acuerdos internos que prevean los objetivos e indicadores de cada unidad. Puede articularse a través de contratos-programa *impropios* o en el documento presupuestario, a través fórmulas basadas en "*inputs*", procesos u *outputs*, del mismo modo que los gobiernos regionales hacen con sus universidades.

---

<sup>686</sup> Así, los Estatutos UB, cuyo artículo 177.2 autoriza al Rector a delegar en "las diferentes autoridades académicas" la facultad de autorizar los gastos y ordenar el pago.

<sup>687</sup> Para intentar recortar los costes administrativos, la Universidad de Stanford adoptó, en 1989, un presupuesto muy desconcentrado, con indicadores de rendimiento como la carga docente, I+D e incentivos: las facultades cuyas publicaciones tienen revisiones favorables reciben más tiempo para investigación, se les otorgan mejoras salariales por la excelencia en la enseñanza. En particular, se concedió un alto sueldo a los gestores. En la práctica, casi dos tercios de la plantilla han sido evaluados con buen rendimiento y se les dan recompensas sólo mientras se mantenga. El cambio fue llevado a cabo tras una abierta discusión y presentación de información, con cada unidad defendiendo sus marcas. **Bikas C. SANYAL**. *Innovations in University Management*. UNESCO, 1995, pág. 141.

Dentro de las variables utilizadas para la distribución de los créditos presupuestarios entre las unidades, predominan<sup>688</sup> los *inputs*, relacionados con la actividad docente, como los créditos matriculados ponderados por el grado de experimentalidad (o su carácter teórico/práctico) o la dotación de profesorado equivalente a tiempo completo. También se emplea, aunque en mucha menor medida, el número de áreas de conocimiento de los departamentos o la dispersión de centros donde imparten su docencia. No es fácil encontrar indicadores de *output* que sean aceptados por los académicos (créditos aprobados sobre matriculados, resultados evaluación de la actividad docente) aunque sí por los investigadores (tesis, producción científica, recursos generados).

*B. Margen de decisión en determinados tipos de gastos.-* Trasladar la autorización de determinados gastos exige cierta flexibilidad, tanto en la elección de su naturaleza (según el grado de delegación conferido) como de su asignación presupuestaria. Requiere que exista una fácil transferencia o comunicación entre las partidas asignadas<sup>689</sup>.

Respecto a los gastos desconcentrados, no se delegan los relativos a personal ni aquellas inversiones o servicios que exigen formalizar expedientes de contratación por las correspondientes secciones centralizadas de la gerencia, con la autorización del Rector<sup>690</sup>. Sin embargo, la gran mayoría de las universidades los suelen aceptar para multitud de gastos corrientes y ocasionalmente en su pago: mantenimiento y conservación de maquinaria, mobiliario y equipos, material de oficina no inventariable, material fungible de laboratorio, correo, mensajería, vehículos, gastos de funcionamiento, que incluyen los

---

<sup>688</sup> **María José GONZÁLEZ LÓPEZ.** *La incidencia de la función...* (Tesis doctoral), pág. 584 y ss.

<sup>689</sup> **AL GORE.** *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos.* Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pág. 23. El autor era un defensor de la reducción del número de partidas presupuestarias y asignaciones específicas: "Cuando el Departamento de Defensa permitió a diversas bases militares experimentar con un presupuesto unificado, los comandantes estimaron que podrían cumplir sus objetivos con un 10% menos de dinero. Si esta experiencia pudiera aplicarse a todo el gobierno, podría significar un ahorro enorme".

<sup>690</sup> El teléfono, la energía eléctrica, agua, gas, gasóleo, limpieza, jardinería, seguridad, las revistas científicas suelen gestionarse desde los servicios centrales, sin perjuicio de su imputación a centros de coste *desconcentrados*.



gastos relativos a protocolo y representación, conferencias e indemnizaciones por razón del servicio y la adquisición de fondos bibliográficos<sup>691</sup>. La herramienta más utilizada es el sistema de anticipos de caja fija, como provisión permanente de tesorería en cajeros pagadores, para hacer frente a los gastos desconcentrados periódicos y repetitivos.

La profesora María José GONZÁLEZ<sup>692</sup> ha calculado el porcentaje que representan los gastos desconcentrados en centros y departamentos sobre el total del presupuesto de las distintas universidades, concluyendo que ninguna Universidad distribuía más de un 5% del presupuesto por estos conceptos, presentándose los valores más elevados (superiores al 4%) en las universidades de Vigo, Valencia, Salamanca y Complutense de Madrid. Los actuales recortes presupuestarios parecen haber reducido esta vía, a favor de la centralización y homologación de proveedores.

*C. Recuperación del ahorro.*- Las partidas no gastadas en un ejercicio deberían poder suplementar el presupuesto del año siguiente. Ésta es una premisa básica para los académicos, que entraña una cierta dificultad en nuestro sistema contable público. La concreción práctica de esos remanentes *virtuales* que llamaremos “especiales” (para diferenciarlos de los *afectados*), depende de dos factores de alta incertidumbre. En primer lugar, debe existir —para financiarlo— un remanente *genérico* positivo en ese ejercicio. Después, será necesario que el presupuesto del ejercicio siguiente no precise de toda la financiación adicional posible, según unos criterios políticos que han podido cambiar.

*D. Participación en las actividades de generación de ingresos.*- Cada Universidad ofrece una amplia gama de prestaciones, que van desde la docencia reglada hasta la realización de servicios externos. No todos los

---

<sup>691</sup> **Rosa CISNEROS LARRODÉ.** “Alternativas a la Gestión Económica y Contable. Diferentes Modelos: Centralización y Descentralización ¿Alternativas Opuestas o Compatibles?” en *XVII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valencia, 1999, pág. 12.

<sup>692</sup> **María José GONZÁLEZ LÓPEZ.** “El proceso de delegación de la gestión presupuestaria en la Universidad Pública española”. *XII Jornadas Luso-españolas de gestión científica*. Covilhá, abril de 2002, pág. 10.

ingresos son susceptibles de desconcentración<sup>693</sup>. Distinguimos entre:

- Ingresos *asignados*.- Se pueden atribuir a la unidad que participa en su producción: precios públicos de enseñanzas propias, contratos de investigación o consultoría y prestación de servicios a los estudiantes o el público en general.
- Ingresos *asociados*.- Sería razonable atribuirlos a una unidad orgánica, pero no son delegados: precios públicos de enseñanzas oficiales.
- Ingresos *generales*.- No pueden atribuirse a ninguna unidad y, por lo tanto, no se desconcentran: transferencias de la Administración autonómica para gastos corrientes<sup>694</sup> y de capital (art. 81.2-a LOU)

Que la *periferia* acceda a parte de estos ingresos supone una importante motivación a la vez que la corresponsabilidad en los costes, en especial, los indirectos. El incentivo más conocido lo ofrece la formalización de los contratos previstos en el art. 83 de la LOU, donde la iniciativa la llevan los propios investigadores, individuales o en grupo, con el departamento o el instituto. Como veremos más adelante, un porcentaje —muy bajo, en mi opinión— de los ingresos queda en la Universidad y/o el departamento, dentro de la política de recuperación de los costes indirectos.

### 7.5.1.3 La opinión de los auditores

Algunas ICEX no ven con entusiasmo esa elevada departamentalización, sobre todo en la gestión de los aprovisionamientos de productos homogéneos para esas unidades de gasto, que centralizadas podrían conseguir un mayor ahorro<sup>695</sup>. La solución pasa por la “homologación de proveedores” a través del correspondiente procedimiento de concurrencia, según una cuantía de gasto

---

<sup>693</sup> **María José GONZÁLEZ LÓPEZ**. *La incidencia...* (Tesis doctoral), (Op. Cit), pág. 632.

<sup>694</sup> Si la Administración autonómica distribuye la transferencia a través de un modelo objetivo, como las fórmulas, puede repetirse el procedimiento entre centros y departamentos con las mismas variables (así, la carga docente).

<sup>695</sup> **Gonzalo VERA-FAJARDO BELINCHÓN**. “El control financiero y de legalidad de las universidades: problemas contables y áreas de riesgo” en *La gestión universitaria: desafíos y oportunidades. XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valladolid, 1999, pág. 315.

anual estimada para todas las unidades que permita depurar el precio de adquisición. El caso más frecuente es el material de oficina, la agencia de viajes o los ordenadores, donde la gerencia se convierte en una “central de compras” para los centros de coste<sup>696</sup>.

Las mayores dificultades que plantea la imposición de la obligatoriedad en el uso de estos proveedores “oficiales” hacen referencia a la negativa de uso, por parte de algunos centros acostumbrados al proveedor “de siempre” o a la inmediatez de la adquisición. A veces, los beneficios no son tanto económicos como de servicio postventa, disponibilidad, compatibilidad, reducción de plazos de entrega y ampliación de los de pago. En las bibliotecas el ahorro de adquisición centralizada de libros ronda el 25%.

Los procesos de descentralización y desconcentración requieren un elevado control interno y una normativa detallada junto a personal cualificado y con formación permanente. También precisan unas herramientas informáticas adecuadas y una infraestructura fiable y rápida de tecnologías de la información y comunicación, que permitan gestionar los aspectos financieros desde la *periferia* para que el servicio de contabilidad pueda integrar todos esos registros. Por todo ello, en la actualidad, las universidades requieren para sus gestores de un sistema integral de formación<sup>697</sup>, reciclaje y mantenimiento en las diversas áreas que conforman la realidad universitaria que mejore su cualificación y proporcione un perfeccionamiento de la actividad universitaria.

Las dificultades del seguimiento y control contable son una importante limitación en los procesos de desconcentración. Así, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, ya en su “Informe de fiscalización del Ejercicio 2001 de la Universidad del País Vasco”, afirmaba:

*“Consideramos que el nivel actual de descentralización de 1.800 Unidades de Gasto Autorizadas no es operativo para la adecuada contabilización del gasto y su posterior control, debiendo realizarse a un nivel más agregado. Asimismo, se deberían dictar procedimientos*

---

<sup>696</sup> Teresa MOREO MARROIG. *Manual para la utilización de los acuerdos marco y figuras relacionadas*, Aranzadi, 2014.

<sup>697</sup> Daniel CARRASCO DÍAZ, María Jesús MORALES CAPARRÓS y Daniel SÁNCHEZ TOLEDANO “[El sistema integral de formación para la gestión universitaria: la función económico-financiera](#)” en *eXtoikos*, núm. 1, 2011.

*que regulen la contabilización, pago y archivo de la documentación soporte de la contabilidad, remitiendo a servicios centrales la documentación una vez finalizado el proyecto o anualmente. Por otra parte, se debería verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos, a través de la revisión periódica por parte del Servicio de Control Interno”.*

Crítica que se mantiene en la actualidad y que en palabras del TVCP<sup>698</sup> “dificulta la adecuada contabilización del gasto y su posterior control”.

#### **7.5.1.4 Objetivo funcional y orgánico**

Respecto a la definición de objetivos, constituye un punto crítico para la implantación de modelos de gestión orientados a resultados. No es suficiente con su mera existencia. La moderna doctrina presupuestaria<sup>699</sup> exige que reúnan los requisitos (mínimos) de concreción, claridad y posibilidad de medida, sí bien son frecuentes las auditorías que evidencian su generalidad, heterogeneidad y no cuantificación<sup>700</sup>.

En España, hemos presenciado grandes avances en este campo y el afianzamiento en todas las entidades públicas del presupuesto por programas como una técnica incuestionable, que es a la vez un sistema integrado de gestión, un instrumento planificador y una herramienta de ayuda a la decisión<sup>701</sup>. Por supuesto, la dificultad para determinar y cuantificar objetivos no es privativa de las universidades públicas. Casi todas las Administraciones adolecen de esta deficiencia y sus auditores reconocen como una *limitación al alcance* de su trabajo no poder efectuar un análisis de la racionalidad del gasto, pues los programas tienen objetivos muy generales e inconcretos. Otras veces, los programas no pueden considerarse como tales, al ser una mera

---

<sup>698</sup> TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. *Universidad del País Vasco, 2012*. 2015, pág. 36. A fin de ejercicio, el número de unidades orgánicas de gasto ascendía a 2.602, de las que 2.361 correspondían básicamente a proyectos de investigación, contratos externos o cursos financiados con aportaciones externas.

<sup>699</sup> INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE). *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, 1998.

<sup>700</sup> Ver también **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ** “Principales problemas de la gestión presupuestaria en las universidades públicas. Un análisis desde el punto de vista del control” dentro de las *XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Valladolid, marzo de 1998. Parágrafo 2-2.

<sup>701</sup> **Salvador MONTEJO VELILLA**. *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*. EDESA, 1998.

enumeración de actividades lo que impide la realización de un adecuado análisis de la racionalidad en la ejecución de los gastos basada en criterios de eficacia, eficiencia y economía<sup>702</sup>.

Así, Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS<sup>703</sup>, tras analizar los programas presupuestarios de las Universidades, observa como la cuantificación de los objetivos está más referida a los *medios* a utilizar que a los *logros* que deben alcanzarse con los recursos dispuestos. Circunstancia ésta, apunta, que introduce confusión en los parámetros a utilizar y anula toda posibilidad de evaluación del programa, con lo que uno de los principales valores que incorpora esta técnica de gestión presupuestaria, como es la revisión objetiva de la continuidad operativa de los programas y de los recursos destinados, queda prácticamente invalidado al resultar imposible “cerrar el ciclo informativo que permite validar la eficacia de esta técnica presupuestaria”.

De poco sirve una buena clasificación funcional por programas si desconocemos los costes de los mismos, puesto que no pueden ofrecerse alternativas, ni hacer el sistema de seguimiento de sus objetivos con el análisis permanente de las desviaciones. Esta técnica reclama a los órganos gestores, responsables de la ejecución de programas de gasto, la obligación de rendir un informe sobre el resultado de su gestión, en el que se especifiquen los siguientes aspectos:

- Grado de realización de los objetivos.
- Costes en los que se ha incurrido. El programa debe comprender todos los costes, incluyendo los gastos de personal. Es una práctica errónea asignar éstos globalmente a uno sólo en exclusiva, pues desvirtúa totalmente el presupuesto por programas.
- Desviaciones físicas y financieras producidas en la anterior realización.
- Causas de las desviaciones.

Algunas ICEX consideran otra *limitación al alcance* de la fiscalización que la Universidad no rinda memoria justificativa del coste y rendimiento de los

---

<sup>702</sup> TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. *Universidad del País Vasco. Informe de fiscalización del Ejercicio 1992*. Conclusión 1.3

<sup>703</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS "Los presupuestos por programas ... (Op. Cit), 2000, pág. 16.

servicios, ni memoria del grado en el que se han cumplido los objetivos del presupuesto por programas, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos<sup>704</sup>. Un análisis que debería completarse con la presentación de una liquidación de resultados por programas<sup>705</sup>, como prevén algunas leyes autonómicas al obligar a su evaluación expresa dentro de la rendición de cuentas anuales<sup>706</sup>.

La información debe llegar también a los grupos de interés, lo cual no es fácil, porque los actuales subsistemas presupuestario y contable se muestran insuficientes para rendirles cuentas. Esas demandas de información de los grupos de interés en torno a la Universidad se han visto incrementadas en los últimos años. Comienzan a exigirse para complementar la memoria unos *informes finales de gestión* que puedan someterse a un proceso de verificación por las ICEX, conjuntamente con entidades evaluadoras del mundo universitario<sup>707</sup>. Debería incluir, al menos, un *informe de gestión* y un *reporting* del contrato-programa, en su caso. El primero con indicadores sociales, de eficiencia y calidad. El segundo para informar del cumplimiento de los objetivos pactados con las CC.AA en relación con los contratos-programa.

#### **7.5.1.5 Distribución de responsabilidades**

De todo lo expuesto se deduce que la interacción entre el presupuesto orgánico y por programas relaciona sistemáticamente los gastos e ingresos con la consecución de objetivos departamentales, desde dos perspectivas, la subjetiva y la objetiva, por *quién* y para *qué*, transformando la rutina tradicional en un proceso integrado de racionalización de decisiones, de asignación de

---

<sup>704</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA. *Informe de Fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicio 2001*. Epígrafe I.1.3.

<sup>705</sup> "La presupuestación inicial es, en muchos casos, una mera reiteración numérica, ejercicio tras ejercicio, existiendo carencia de correspondencia e identificación entre ingresos específicos y los programas de gasto correspondientes". TVCP. *Informe UPV 1995*. Epígrafe III.4.

<sup>706</sup> [Ley 12/2002](#), de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, BOE núm. 55 de 5 marzo 2003. Así, el art. 3,d exige que la cuenta general de la Universidad deba "ir acompañada de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos".

<sup>707</sup> María del Carmen NORVERTO LABORDA, María CAMPOS FERNÁNDEZ y Enrique VILLANUEVA GARCÍA. "Reporting de las instituciones universitarias" en *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 62. Enero-abril de 2003, págs 37-41.

medios, de gestión por objetivos y de control de resultados<sup>708</sup>. En definitiva, una útil herramienta de gestión, conectada con los sistemas de dirección por objetivos y nexo de unión entre los planes estratégicos, los contratos-programa (internos y externos) y los planes de ejecución anual<sup>709</sup>.

La gestión diaria de estas técnicas de desconcentración presupuestaria no está exenta de dificultades. Requiere un gran compromiso de la gerencia (y más aún: del Rector). Así, por ejemplo, la instrumentación y ejecución de los programas funcionales corre a cargo de un aparato administrativo, cuyo objetivo y responsabilidad están más cercanos a su cumplimiento formal. Gran parte de los miembros de la comunidad universitaria valora la implantación de estas herramientas no como un deseo de mejorar la gestión económica, sino como un medio de ampliar el proceso de control o de recorte de gastos, la centralización de la información y del poder en los directivos encargados del presupuesto<sup>710</sup>.

Existe un consenso entre los estudiosos<sup>711</sup> de la gestión pública sobre las condiciones para el desarrollo de estas herramientas: una distribución clara de responsabilidades y una asignación de competencias de control de resultados que sean claras, realistas y consensuadas. En la práctica, el establecimiento de mecanismos de motivación tropieza con tres dificultades: la medición del resultado, el conocimiento de la relación del resultado con el responsable (la *atribución*) y el esquema de recompensas a utilizar<sup>712</sup>.

Por un lado, en aquellos programas que obtengan una valoración positiva de la gestión realizada, se debería establecer algún tipo de incentivo financiero (o exigencia de responsabilidades, en caso contrario) incrementando

---

<sup>708</sup> **Jesús del BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA.** "La estructura de control en el contexto del sistema normalizado de seguimiento de objetivos". *GAPP*, n.º 5-6, enero-agosto 1996, pág. 90.

<sup>709</sup> Así, la correcta integración entre el contrato-programa y el plan estratégico con el presupuesto por programas en la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) que distingue desde 1995 cuatro grandes áreas: docencia, investigación, relaciones universidad-sociedad y organización interna, con gran coherencia de objetivos.

<sup>710</sup> **Eduardo ZAPICO GOÑI.** "Presupuesto por programas versus incrementalismo presupuestario. ¿Un falso dilema?" en *Papeles de Economía Española*. n.º 69, 1996, págs. 93-107.

<sup>711</sup> **Eduardo ZAPICO GOÑI.** "Condiciones para el desarrollo del control por resultados en la gestión pública" en *Papeles de Economía Española*. n.º 95, 2003, pág. 87.

<sup>712</sup> **Peter C. SMITH y María GODDARD.** "Los indicadores de gestión en el sector públicos. Fortalezas y limitaciones" en *Papeles de Economía Española* núm. 95, 2003, pág. 37.

las dotaciones futuras, para así romper la sensación actual de que los ahorros en un programa no benefician a éste, sino a otros, aún cuando hayan alcanzado peores resultados. Esto nos lleva a reconocer la dificultad de diseñar indicadores que proporcionen una medida de rendimiento tan operativa y objetiva como el beneficio empresarial<sup>713</sup>.

Así, surge el *contratismo interno*<sup>714</sup> como personalización de los compromisos de los administradores de las distintas unidades y comienzan a utilizarse conceptos como los “contratos presupuestarios”, con fácil traslación a la estructura desconcentrada de la Universidad, pero que exigen el mantenimiento de un adecuado (y costoso) sistema de herramientas de contabilidad de gestión<sup>715</sup>. Existen ya suficientes estudios empíricos sobre la aplicación a los departamentos universitarios de las herramientas de planificación estratégica y de dirección y financiación por objetivos<sup>716</sup> —en concreto, del contrato-programa—, los cuadros de mando integrales y la contabilidad de costes, que explican los buenos resultados alcanzados en docencia y en investigación mediante la evaluación de los contratos programas antes y después de los cambios implantados.

En efecto, CANALES ALIENDE<sup>717</sup> relaciona las técnicas del presupuesto por programas con la productividad de las organizaciones y los empleados públicos, que debería ser el germen de un nuevo sistema retributivo. Para

---

<sup>713</sup> **Vicente PINA y Lourdes TORRES.** *Análisis de la información externa, financiera y de gestión de las Administraciones Públicas.* ICAC, 1996, pág. 175.

<sup>714</sup> De forma similar al modelo principal-agente que se estudia la Ciencia de la Administración o la Hacienda Pública, que supone ese acuerdo conforme al cual los representantes electos (principal) encargan a los administradores públicos (agente) la producción y suministro de una serie de bienes y servicios bajo unas condiciones establecidas.

<sup>715</sup> **José Manuel GONZÁLEZ PÁRAMO y Jorge ONRUBIA FERNÁNDEZ.** “Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos” en *Papeles de Economía Española* núm. 95, 2003, pág. 9.

<sup>716</sup> **Teresa GARCÍA VALDERRAMA, Vanesa RODRÍGUEZ CORNEJO y Daniel REVUELTA BORDOY.** “Contratos-programa y eficiencia en la Universidad” en *Presupuesto y gasto público*, núm. 77, 2014, págs. 319-335. Asimismo, **Teresa GARCÍA VALDERRAMA, Vanesa RODRÍGUEZ CORNEJO, Yolanda CALZADO CEJAS y Rosario DEL RÍO SÁNCHEZ.** “Innovación en los modelos de gestión y eficiencia en la Universidad” en *Empresa y sociedad: respondiendo al cambio* comunicaciones presentadas al Congreso en Valencia de AECA. 2007. Cfr. **Enrique LÓPEZ GONZÁLEZ, Begoña GONZÁLEZ PÉREZ y Cristina MENAÑA CUERVO.** [“La eficiencia de la rama de ciencias sociales de las universidades públicas españolas”](#) en *Regional and Sectoral Economic Studies* Vol. 10-3 , 2010, págs. 117-128.

<sup>717</sup> **José Manuel CANALES ALIENDE.** “Los retos de la gestión financiera del sector público” en *Auditoría Pública* núm. 21, septiembre de 2000, pág. 24.



lograr una mayor implicación de la totalidad de los recursos humanos adscritos al programa, los gerentes públicos, trabajando en torno a unos objetivos definidos (con o sin contrato interno) exigen una mayor libertad y responsabilidad de gestión.

En el estadio más avanzado, se sugiere la posibilidad de unas políticas selectivas de personal propias, cosa harto difícil, incluso en los puestos directivos; también una mayor libertad en la definición de sus plantillas dentro de los créditos presupuestarios<sup>718</sup> o, al menos, gestionar las retribuciones de acuerdo al rendimiento; por ejemplo, asumiendo una política activa en la asignación de los recursos dedicados al complemento de productividad de forma que los programas que se ajustasen a los mínimos de «buena gestión», tendrían incentivos en proporción al grado de cumplimiento de los baremos previamente fijados<sup>719</sup>.

Ahora bien, el mayor obstáculo sigue estando en la implantación de sistemas de retribución variable para incentivar a los directivos implicados en los programas mejor administrados. Las ICEx reconocen como de “alta dificultad” su implantación<sup>720</sup>. Frente a lo que pudiera pensarse por la ciudadanía, la inmensa mayoría del funcionariado opina que las retribuciones deberían ir ligadas al rendimiento o a la calidad del trabajo efectuado y –lo más inquietante- es que nadie considera que su promoción dependa de hacer bien su trabajo, según se desprende de las encuestas de opinión<sup>721</sup>.

Los procesos de departamentalización, por lo general, llevan aparejados una cierta servidumbre de los indicadores, pues quienes gestionan su trabajo a través de ellos, las burocracias profesionales, corren el riesgo de valorar sólo lo que está en el conjunto de indicadores con la ponderación pactada y, por

<sup>718</sup> Manuel VILLORIA MENDIETA. "La gestión de las personas..." (Op. Cit), 1997, pág. 250.

<sup>719</sup> Jesús DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA. "El control de eficacia: significado y contenido" en *Presupuesto y Gasto Público*, num. 18/1996, pág. 184.

<sup>720</sup> CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA. Seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral (1999-2002), 2003. Recomendación núm. 8 y núm. 46.

<sup>721</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS). *Encuesta sobre Función Pública del Estado*, 2006. En ella, la mitad de los funcionarios consideran que su trabajo y esfuerzo “no están debidamente valorados por sus superiores” (pregunta 11), a pesar de lo cual un 87% se siente muy útil (pregunta 10) y dos de cada tres se encuentran muy satisfechos del empleo (pregunta 9), aunque manifiestan carecer de una carrera administrativa satisfactoria (pregunta 14) o que sólo un 8% de los funcionarios considera que su promoción depende de hacer bien su trabajo (pregunta 19).

supuesto, primar la cantidad sobre la calidad<sup>722</sup>.

Los sistemas de indicadores o de cuadros de mando no han formado parte hasta fechas muy recientes de la cultura administrativa española, a diferencia de lo que ocurre en otros países, especialmente los anglosajones. En la práctica, los esquemas de indicadores son representaciones unidimensionales de fenómenos complejos y, por lo tanto, suponen un imperfecto reflejo de la actividad o del progreso experimentado hacia un cierto objetivo. Ante la fijación de indicadores de rendimiento es muy probable que los interesados se centren en aquellas actividades relacionadas con la dimensión que se mide, dejando de lado aquellos aspectos que no se cuantifican<sup>723</sup>. Una orientación que podría conducir, en opinión de SALINAS JIMÉNEZ<sup>724</sup>, a una visión de túnel, a la concentración en las áreas que incluye el esquema de indicadores, con la exclusión de otros aspectos del carácter multidimensional del *output* público universitario. También puede ocasionar lo que los hacendistas denominan la *miopía del agente*: el énfasis por mejorar las evaluaciones de la actuación a corto plazo a costa de actividades que contribuyen a objetivos a largo plazo<sup>725</sup>.

Esto no debería ser ninguna novedad en la gestión universitaria pues el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) incorpora el concepto de *evaluación del desempeño*, un término más amplio (*cómo* se trabaja) que el de la *evaluación del rendimiento* (*cuánto* se trabaja) y cuya aplicación deberá ser concretada en la normativa autonómica. Así, el apartado segundo de su art. 20.1 EBEP, define la evaluación del desempeño como “el procedimiento

---

<sup>722</sup> Antonio ARIAS, Iñaki Díez, Albert GALOFRÉ, Javier Gonzalo MIGUELÁÑEZ y Antonio OTERO. “Competencias y responsabilidades de los directivos públicos locales” en [El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local](#). Ediciones TREA, 2007, pág. 347.

<sup>723</sup> Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. “Responsabilidad de los servicios públicos. El rendimiento como garantía de la legalidad de la actuación pública” en *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos* (coordinador: Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS), Ratio Legis, 2000, pág. 48.

<sup>724</sup> Javier SALINAS JIMÉNEZ. [El empleo público en España: evaluación del desempeño, incentivos y retribuciones](#). CEPAL, 2005.

<sup>725</sup> Hoy hablamos pacíficamente del “efecto corruptor de los indicadores cuantitativos” desde que el psicólogo y científico americano Donald T. CAMPBELL publicó en 1976 [Assessing the Impact of Planned Social Change](#) (The Public Affairs Center, Dartmouth College, Hanover New Hampshire, EE UU, 1976. ver pág. 49). Un ejemplo de su aplicación en la gestión de la educación puede verse en David C. BERLINER & Sharon L. NICHOLS. [The Inevitable Corruption of Indicators and Educators Through High-Stakes Testing](#). Education Policy Studies Laboratory, 2005, pág. 20.

mediante el cual se mide y se valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”.

Para una correcta evaluación debe tenerse en cuenta no sólo la persona, sino a las unidades o servicios en que se integra. Quienes hemos participado en procesos de evaluación de la calidad del ámbito de los servicios administrativos sabemos que su principal fortaleza es la implicación de los integrantes de la unidad evaluada. Los incentivos deben fomentar su compromiso personal y profesional en el logro de los objetivos de la organización, no sólo con incentivos retributivos, en lo que RIVERO ORTEGA<sup>726</sup> ha venido llamando *economía del reconocimiento*. Por eso deben elogiarse las experiencias para retribuir ese trabajo en equipo.

Entre la doctrina más *práctica*<sup>727</sup>, suelen caracterizarse estos procesos por la necesidad de amplia transparencia en la información presupuestaria y la independencia del evaluador, circunstancias poco habituales en tiempos de recortes y reestructuraciones cortoplacistas que exigen un refuerzo de los centros de presupuestación, evaluación y rendición de cuentas como responsables de la transparencia, participación y credibilidad del gasto público<sup>728</sup>.

### 7.5.2 Indicadores y dirección estratégica

Actualmente, el conjunto de los países de la OCDE avanza, dentro de un enfoque contractual, hacia una cultura de la gestión pública orientada a la obtención de resultados, que conjugue autonomía, responsabilidad y obligación de rendir cuentas. Se pretende acabar con una *cultura del gasto*, donde gestionar bien se confunde con aumentar los créditos presupuestarios, hasta implantar una *cultura de los resultados*, donde el directivo público se centra y

---

<sup>726</sup> **María Dolores CALVO SÁNCHEZ.** “Nuevo reto para la Administración Pública del S. XXI : evaluación del desempeño y la sostenibilidad del sistema sanitario público español” en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis, 2011, pág. 517.

<sup>727</sup> **Salvador MALUQUER I AMORÓS.** “[Presupuesto público y gestión orientada a resultados: algunas reflexiones a partir de la experiencia de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya entre 2004 y 2011](#)” en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 69/2012, pág. 95.

<sup>728</sup> **Eduardo ZAPICO GOÑI.** “[El presupuesto por resultados ante la crisis fiscal: compatibilizando austeridad y crecimiento](#)” en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 69/2012, pág. 57.

es responsable del grado de eficacia y eficiencia alcanzado en la prestación del servicio y al ejecutar el presupuesto, conceptos vinculados y habituales en el derecho administrativo<sup>729</sup>.

Pues bien, los indicadores<sup>730</sup> son los instrumentos esenciales para la gestión por objetivos, la evaluación de políticas educativas, la auditoría operativa, la calidad universitaria y la rendición de cuentas, en general<sup>731</sup>. En este sentido aumentan las políticas de medición del *rendimiento*, tanto en cada una de las universidades (incluyendo a los académicos<sup>732</sup>) como en la totalidad del sistema público de educación superior, que hemos presentado anteriormente al hablar del denominado *Estado evaluador*.

### 7.5.2.1 Indicadores de gestión

En las entidades públicas, para evaluar las actividades y las políticas, cobran especial importancia los indicadores de *gestión*, entendidos como aquellos que proporcionan la información necesaria para el ejercicio del control económico de la gestión en su triple vertiente de control de eficacia, control de eficiencia y control de economía<sup>733</sup>. La *eficacia*, entendida como el grado de consecución de los objetivos (v.gr.: número de graduados), la *eficiencia*, como relación entre logros y recursos utilizados (v.g.: núm. de estudiantes por

---

<sup>729</sup> Luciano José PAREJO ALFONSO “La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos” en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO* (coordinador: Francisco SOSA WAGNER), 2000, págs. 1949-1990. Asimismo, Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. *Notas sobre derecho administrativo I*, Ratio-Legis, 2000, pág. 90.

<sup>730</sup> Lourdes TORRES PRADAS. *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*. AECA, 2002, pág. 170. Para la autora existen tres grandes categorías de indicadores: en función de la posición relativa que ocupan en el proceso de prestación de servicios: de inputs, outputs y outcomes (resultado); en función del área informativa de procedencia: presupuestarios, contables y financieros, organizacionales, sociales, de entorno y de impacto; en función del objetivo de análisis: de economía, eficacia y eficiencia, denominados indicadores de gestión.

<sup>731</sup> Lourdes TORRES PRADAS. “La información no financiera en la rendición de cuentas” en *La contabilidad y el control de la gestión pública* (G. SIERRA y E. RUIZ, coords.). Cívitas, 2002, pág. 86.

<sup>732</sup> Charles HECKSCHER y Carlos MARTÍN RÍOS “[Hacia la universidad colaborativa. Promoviendo un debate sobre el modelo organizativo académico](#)” en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014, pág. 209. Censuran la práctica de valorar a los académicos “basándose en la lógica fordista de gestión por objetivos que equipara la calidad y el valor con una producción eficiente, medida de manera burda por la cantidad de docencia impartida y el número de publicaciones alcanzado”.

<sup>733</sup> Andrés NAVARRO GALERA en *El control económico de la gestión municipal*. Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valencia, 1998, pág. 16, nos recuerda que se puede ser eficaz y poco eficiente, muy eficiente pero poco eficaz y muy eficiente aunque poco económico.

profesor) y la *economía*, como grado de acierto con que fueron realizadas esas adquisiciones de recursos (v.gr.: coste por estudiante). Rafael PUYOL<sup>734</sup> evoca, de forma muy gráfica, que la eficacia es hacer lo que hay que hacer y, consecuentemente, pertenece al reino de la sabiduría; mientras que la eficiencia es hacer las cosas bien y, por lo tanto, pertenece al ámbito de la técnica y de la motivación. En los niveles de dirección la virtud se llama eficacia; y en los de la administración o gestión se llama *eficiencia*<sup>735</sup>.

La aportación de un sistema de indicadores como información complementaria a los estados financieros de las entidades públicas, es una exigencia unánime de la doctrina<sup>736</sup>, justificada por numerosos precedentes en el sistema anglosajón<sup>737</sup>. En España, de acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP<sup>738</sup>), la información financiera y presupuestaria de las cuentas anuales deberá complementarse con datos sobre costes por actividades e indicadores presupuestarios, financieros y de gestión que mejoran la calidad de la información contable en el sector público español, exigible a partir del ejercicio 2016. Así, el PGCP dedica tres apartados de la Memoria a esta importante información para la gestión y la toma de decisiones:

- -Información a proporcionar sobre *indicadores financieros, patrimoniales y presupuestarios* (apartado 24).
- -Información sobre *el coste de las actividades* (apartado 25) que, en

---

<sup>734</sup> **Rafael PUYOL**. Ponencia incluida en la obra *Aprender para el futuro... (Op. Cit)*, 2002, pág. 154.

<sup>735</sup> **Marcos VAQUER CABALLERÍA**. [El criterio de la eficiencia ...](#) (Op. Cit), 2011, pág. 102. El autor no menciona que si existiera algún óptimo de eficiencia para la ineficacia, sería precisamente la inactividad. Deducimos, por tanto, que la eficiencia presupone algún grado de eficacia y debe concurrir con ella en un juicio global. La Constitución Española enuncia ambas separada y diversamente, lo que obliga a los especialistas en Derecho público a investigar sus relaciones y diferencias.

<sup>736</sup> **Isabel BRUSCA ALIJARDE**, y **Vicente CÓNDOR LÓPEZ**. “Hacia la evaluación de la gestión en las Administraciones Públicas” en *Auditoría Pública*, núm. 18, septiembre de 1999, págs. 67-76.

<sup>737</sup> Así, la AUDIT COMMISSION en *Local Authority Performance Indicators 1996/97*: “La mayoría de los concejos han hecho algunas mejoras de rendimiento. En los últimos cuatro años, tres cuartos de los Ayuntamientos han aumentado la cantidad de basura reciclada - en algunos casos duplicándola (..) más de la mitad de las brigadas de bomberos han mejorado sus índices (..) sin embargo, las personas visitan ahora menos las bibliotecas y piden prestado un diez por ciento menos de libros y otros artículos. El gasto en bibliotecas también ha caído”.

<sup>738</sup> [Orden EHA/1037/2010](#), de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública. «BOE» núm. 102, de 28 de abril de 2010.

opinión de ROBLEDA CABEZAS<sup>739</sup>, “es sin lugar a dudas el más comprometido y complejo pero en cualquier caso valiente e inaplazable”.

- -Se completa los dos anteriores con información operativa o de gestión de los entes públicos (apartado 26) y está dedicado a los *indicadores de gestión*.

Las líneas de trabajo futuras para los contables de las universidades serán, sin duda, la mejora en el contenido de las memorias, sobre todo en relación al balance social y todo lo relativo a la información sobre capital humano. En este sentido, en nuestra economía del conocimiento, debemos de rendir cuenta de los elementos intangibles generadores de valor, como nuestro capital intelectual, su nivel de formación o cualificación y como garantía de ingresos futuros<sup>740</sup>.

En efecto, nuestra reciente normativa y –lo que es más importante- la presión de una opinión pública exigente ha llevado a muchas organizaciones públicas y privadas a mejorar su transparencia y rendición de cuentas. Múltiples estudios<sup>741</sup> evidencian la correlación entre el esfuerzo realizado por las universidades mejor posicionadas en los ránquines, con la divulgación de información sobre estructura y mecanismos de gobierno corporativo, como parte fundamental de su rendición de cuentas, incorporando información de carácter no financiero en sus políticas de comunicación.

La realidad española demuestra que nuestras universidades están poco comprometidas con la divulgación *online* de información de responsabilidad social, sin observar homogeneidad en los comportamientos en función de su carácter público o privado ni tampoco del prestigio o calidad académica<sup>742</sup>.

---

<sup>739</sup> Helio ROBLEDA CABEZAS. “[El Nuevo Plan General de Contabilidad Pública: una herramienta oportuna para mejorar la información contable sobre la gestión pública](#)” en *Auditoría Pública* núm. 51, 2010, págs. 87-89.

<sup>740</sup> Ver G. SIERRA MOLINA e I. MORENO CAMPOS. “La información contable sobre el capital humano” en *Partida Doble* núm. 116, 2000, págs. 60-71.

<sup>741</sup> Jesús Mauricio FLÓREZ PARRA, María Victoria LÓPEZ PÉREZ y Antonio M. LÓPEZ HERNÁNDEZ. “El gobierno corporativo de las universidades: Estudio de las cien primeras universidades del ranking de Shanghái” en *Revista de Educación*, núm. 364/2014, págs. 170-196. Se analizan los mecanismos de gobierno corporativo en las Instituciones de Educación Superior, a través de la información divulgada en las web de las cien primeras universidades públicas del ranking de Shanghái.

<sup>742</sup> Raquel GARDE SÁNCHEZ, Manuel Pedro RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Antonio Manuel LÓPEZ HERNÁNDEZ. “[Divulgación online de información de responsabilidad social en las universidades](#)”

### 7.5.3 El Cuadro de Mando Integral como técnica gerencial universitaria

Para traducir la estrategia institucional<sup>743</sup> en indicadores cuantitativos (monetarios y no monetarios) y planes de acción concretos, destaca una herramienta, sobre la que se han escrito con profusión: el Cuadro de Mando Integral (CMI) o “balanced scorecard” popularizado por KAPLAN y NORTON<sup>744</sup> a principios de los años noventa.

El Cuadro de Mando Integral complementa los indicadores financieros de la actuación pasada con medidas de *inductores* de actuación futura. En este modelo, los objetivos e indicadores se derivan de la visión y estrategia de la Universidad, contemplando su actuación desde cuatro perspectivas: financiera, del cliente, el proceso interno así como del aprendizaje y del crecimiento<sup>745</sup>

En pocas palabras, se trata de seleccionar una veintena de indicadores *estratégicos* (no sólo financieros) con un coste de obtención razonable<sup>746</sup>. Considerando que cada una de las cuatro perspectivas del Cuadro de Mando Integral puede exigir entre cuatro y siete indicadores distintos, es frecuente barajar cuadros de mando de hasta 25 indicadores, estructurados en torno a cuatro aspectos clave en la organización:

- *Perspectiva del usuario*.- Incremento y satisfacción (encuestas) de los usuarios.

---

[españolas](#)” en *Revista de Educación*, núm. Extra 1, 2013, págs. 177-209. La escasa información de responsabilidad social que divulgan *online* las universidades está centrada fundamentalmente en los aspectos medioambientales. Por lo general, aquella información no es fácil de localizar en las páginas webs pues se encuentra dispersa e incluida en informes técnicos. Como se constata en el estudio, el uso de memorias de responsabilidad social, a pesar de su importancia, queda obviado.

<sup>743</sup> Cabe también para ámbito inferior. José CÁCERES SALAS. “[Propuesta de cuadro de mando integral para un departamento de la Universidad de Granada](#)” dentro de las *Actas de las XII Jornadas de la Asociación Economía de la Educación (AEDE)*. Universidad Carlos III de Madrid, 2003. José CÁCERES SALAS y María José GONZÁLEZ LÓPEZ: “[Hacia una gestión estratégica de los departamentos universitarios: Propuesta de un cuadro de mando integral](#)”, en *Auditoría Pública*, núm. 35/2005, págs. 55-72.

<sup>744</sup> Robert S. KAPLAN y David P. NORTON. *Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Gestión-2000, 2000.

<sup>745</sup> Antonio MONTAÑANA RIERA. “Control estratégico y control de la gestión ordinaria en las universidades públicas: la jerarquización de los indicadores”. *XVII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valencia, noviembre de 1999.

<sup>746</sup> Oriol AMAT SALAS y Pilar SOLDEVILLA GARCIA. “[Optimización del control de gestión en entidades públicas](#)”, en *Auditoría Pública* núm. 16/1999, pág. 47.



- *Perspectiva de los procesos.*- Tasas de éxito, retraso y plazo medio del servicio.
- *Perspectiva de los empleados.*- Motivación (encuestas), formación, productividad y antigüedad de los empleados.
- *Perspectiva financiera y presupuestaria.*- Los ingresos y los clientes.

Se busca un equilibrio entre indicadores financieros y no financieros, cuantitativos y cualitativos, internos y externos, históricos y previsionales, que reflejen el grado de avance conseguido en relación con los objetivos y metas perseguidos por la Universidad. Se busca la visibilidad tanto de lo que sucede, como de las causas de porqué sucede<sup>747</sup>. Los objetivos e indicadores han de ser verdaderamente estratégicos (clave para el futuro), potentes, y susceptibles de despliegue en los subniveles que cada Universidad necesite para traducir y comunicar su estrategia y para el seguimiento de los planes de acción que se desencadenen como propósito último del control estratégico.

Por tanto, se trata de obtener información relevante sobre los principales factores que pueden llevar a la consecución de los objetivos de las universidades. Oriol AMAT y Pilar SOLDEVILLA<sup>748</sup> destacan su utilidad para comunicar la estrategia a toda la comunidad universitaria y para que los objetivos de cada empleado sean coherentes con los de la propia universidad. Otras aportaciones del CMI, que estos autores han resaltado, tienen que ver con su potencial como instrumento de formación, de gestión participativa, de motivación e incentivo de los empleados, de mejora continua y de revisión de la estrategia. Con todo ello, se puede contribuir a mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de las universidades públicas, aunque la experiencia<sup>749</sup> aconseja elaborar un modelo con el apoyo y colaboración del equipo directivo, ejecutando la estrategia de forma consensuada con unos indicadores

---

<sup>747</sup> **Cristina AIBAR GUZMÁS.** “Modelos de indicadores para la gestión pública: el Cuadro de Mando Integral” en *Auditoría Pública* núm. 30/2003, pág. 18.

<sup>748</sup> **Oriol AMAT i SALAS y Pilar SOLDEVILA GARCÍA.** “[La aplicación del Cuadro de Mando Integral](#)” en *Auditoría Pública* núm. 17/1999, pág. 45.

<sup>749</sup> **Antonio M. LÓPEZ HERNÁNDEZ, Teresa GARCÍA VALDERRAMA y Sara H. OTAL FRANCO** “Aplicación del cuadro de mando integral en la gestión de la universidad” en el [Libro blanco de los costes de las universidades](#). Cooperación Universitaria, 2011, pág. 751. Los autores hacen un repaso de la metodología, experiencias e itinerario aportando un conjunto de indicadores.



seleccionados que deben estar suficientemente justificados y en un volumen adecuado, los empleados deben implicarse en el proceso, necesitando medios informáticos que apoyen el proceso y, por último, los indicadores empleados deben centrarse tanto en el corto como en el largo plazo.

Antonio MONTAÑANA<sup>750</sup> recuerda que el enfoque que se desprende del CMI de una universidad contempla el diseño en cascada descendente de un cuadro de mando para cada Unidad (Centro, Departamento, Servicio,...etc.) que incorpore a sus directivos y al resto de sus empleados. Propone un Cuadro de Mando Integral con los objetivos e indicadores que se presentan a continuación.

---

<sup>750</sup> **Antonio MONTAÑANA RIERA.** “Control estratégico ...” (Op. Cit.), 1999, pág. 27. El citado autor aconseja añadir a las otras cuatro perspectivas del modelo de cuadro de mando integral de KAPLAN y NORTON, una quinta perspectiva que podría denominarse "compromiso ético con la sociedad".

<b>MODELO DE CUADRO DE MANDO INTEGRAL PARA UNIVERSIDADES</b>	
<b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b>	<b>INDICADORES ESTRATÉGICOS</b>
<b>Perspectiva financiera</b>	
F-1.- Aumento número total estudiantes de grado	Total estudiantes "R" curso n / ídem curso n-1
F-2.- Aumento número nuevos estudiantes de grado	Estudiantes nuevos "R" curso n / ídem curso n-1
F-3.- Incremento ingresos I + D	Ingresos I+D año n / ídem año n-1
F-4.- Incremento ingresos enseñanzas no regladas	Ingresos enseñanzas "No R" año n / ídem año n-1
F-5.- Incremento ingresos otros servicios prestados	Ingresos otros servicios año n / ídem año n-1
F-6.- Incremento ingresos mecenazgo	Ingresos mecenazgo año n / ídem año n-1
<b>Perspectiva del cliente</b>	
C-1.- Aumento satisfacción estudiantes	Valoración encuesta anual a estudiantes
C-2.- Aumento satisfacción empleadores	Valoración encuesta anual a empleadores
C-3.- Aumento satisfacción sociedad	Valoración encuesta anual instituciones-familias
C-4.- Erradicación fracaso escolar	Créditos aprobados / créditos matriculados
C-5.- Aumento empleabilidad titulados	Empleados al año / titulados año anterior
<b>Perspectiva del proceso interno</b>	
P-1.- Mejora calidad productos	Titulaciones bajo sistema de calidad / total Titulaciones
P-2.- Mejora calidad procesos	Procesos bajo sistema de calidad / total mapa procesos
P-3.- Promoción de la calidad total	Puntuación evaluación EFQM año n / ídem anterior
P-4.- Optimización capacidad profesorado	Actividad anual docencia + investig.+ gestión / capacidad potencial ídem.
P-5.- Implementación tecnologías no presenciales	Créditos no presenciales / créditos impartidos
<b>Perspectiva de aprendizaje y crecimiento</b>	
A-1.- Aumento satisfacción empleados	Valoración encuesta anual de amplio espectro
A-2.- Cualificación de la plantilla	Acciones recualificación realizadas / ídem planeadas
A-3.- Alineación unidades con objetivos universidad	Unidades con Cuadro Mando Integral s/ Total
A-4.- Mejora capacidad de dirección	Directivos con módulo formación directiva s/ total

Fuente: Antonio Montañana Riera

Entre la aplicación práctica por las Instituciones españolas de educación superior, destacamos el Cuadro de Mando de la Universidad Pública de

Navarra<sup>751</sup>, que se compone de 17 indicadores susceptibles de ser cuantificados, de los cuales 11 pertenecen a los ejes de Formación e Investigación y 6 se reparten en los cuatro ejes restantes. Se estima un valor inicial para cada uno de ellos, y se fija una meta para el 2014.

EJE ESTRATEGICO	INDICADOR	Valor Actual	Meta 2014	Responsable
FORMACION	1 Tasa de Rendimiento (%)	74%	78%	V. Enseñanzas
	2 Tasa de Graduación (%)	44%	55%	V. Enseñanzas
	3 Asignaturas de Grado ofertadas en Inglés	24	100	V. Enseñanzas
	4 Asignaturas de Máster ofertadas en Inglés	0	20	V. Enseñanzas
	5 Estudiantes y titulados que realizan prácticas (%)	32%	47%	V. Enseñanzas
INVESTIGACION	6 Producción científica	374	393	V. Investigación
	7 Tesis doctorales	36	38	V. Investigación
	8 Patentes solicitadas	9	14	V. Investigación
	9 Empresas creadas derivadas de la actividad investigadora de la Upna	2	6	V. Investigación
	10 Captación de Ingresos procedentes de Investigación competitiva (%)	0,077%	0,079%	V. Investigación
	11 Captación de Ingresos procedentes de contratos de Transferencia (%)	1,214%	1,251%	V. Investigación
EXTENSION	12 Programa ALUMNI	883	1.500	V. Proyección S y C
INTERNACIONALIZACIÓN	13 Movilidad internacional de estudiantes	565	650	V. Estudiantes y RI
	14 Movilidad internacional PDI	357	380	V. Estudiantes y RI
PROCESOS Y CALIDAD	15 Gestión electrónica de certificados académicos (%)	0%	80%	Secretaría General
RECURSOS	16 Cualificación investigadora del PDI (%)	69%	71%	V. Profesorado
	17 Ingresos procedentes de otras fuentes (%)	4,1%	4,6%	Gerencia, V.A E P y P y C. Social

Fuente: Universidad Pública de Navarra

<sup>751</sup> Vicerrectorado de Economía, Planificación y Calidad de la UPNa. Plan estratégico 2011-2014. [Cuadro de Mando Integral](#), 2014.

## 8 El Control Interno

En el presente capítulo abordamos el control interno como un sistema de gestión, resaltando su concepción actual y los diferentes componentes que lo integran. A la luz de dicha interpretación, en primer lugar, se profundiza en algunos de los conceptos que caracterizan el entorno de control de las universidades públicas españolas, prestando especial atención a los principios de responsabilidad, factores relacionados con el comportamiento ético, así como los principios de buena administración, entre los que se destaca la política de transparencia.

El núcleo central de los sistemas de control interno es la evaluación de riesgos, existiendo diferentes herramientas que contribuyen a garantizar que los riesgos se gestionan y supervisan adecuadamente. En este sentido, exponemos sintéticamente las líneas de defensa básicas, así como las principales actividades de control, ya sean de organización, de separación de funciones, de acceso a la información, de índole contable o de supervisión y dirección. Por su relevancia actual, analizamos como mayor detalle algunos aspectos relacionados con la administración económica electrónica.

Finalmente, en el perfeccionamiento del sistema de control interno los auditores juegan un papel primordial que será objeto de nuestra atención en el último epígrafe.

### 8.1 El sistema de control interno

El control interno es un proceso<sup>752</sup> integral (es decir, una serie de acciones que cubren las actividades de una entidad) efectuado por la dirección y los empleados, concebido para hacer frente a los riesgos y ofrecer una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se logran los siguientes objetivos generales:

- cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas;
- cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables;

---

<sup>752</sup> INTOSAI. [GOV 9100](#). *Guía para las normas de control interno del sector público*. 2004. Epígrafe 1.1. Es preferible la traducción castellana del TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. [Manual de auditoría financiera y de cumplimiento](#), 2012, pág. 39.

- protección de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y perjuicios;
- ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz de las operaciones.

Los sistemas de control interno, incluidos los informáticos, se basan en el modelo COSO<sup>753</sup> que se reconoce en todo el mundo (privado y público) como la referencia más importante para su diseño y evaluación, independientemente del tamaño o del sector económico. El documento ha sufrido sucesivas revisiones hasta el vigente<sup>754</sup> COSO'2013 que actualiza sus conceptos a la luz de la nueva realidad dada por la globalización, el avance en las tecnologías de la información y la necesidad criterios más claros y objetivos sobre el control interno. Su influencia en las normas de fiscalización de las instituciones de control es indiscutible<sup>755</sup> y sus recomendaciones son aplicables a todo tipo de organizaciones, como las entidades públicas, en las que exista riesgo de suministrar información financiera fraudulenta. Por ello, el *cubo* del control interno COSO es, en este ámbito, de cita obligada en toda la normativa internacional<sup>756</sup>.

De acuerdo con este esquema, el control interno de la Universidad Pública ha de estar diseñado para proporcionar un grado de seguridad razonable en tres categorías de objetivos: operacionales, de información y de cumplimiento.

---

<sup>753</sup> INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS-COOPERS & LYBRAND. *Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)*. Editorial Díaz de Santos. 1997. El texto incluye la traducción del informe del Committee of Sponsoring Organizations de la Treadway Commission (COSO, también conocida por el nombre de su presidente: Treadway) concluido en 1987 y editado en USA en 1992, tras un periodo de reflexión.

<sup>754</sup> COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Internal Control-Integrated Framework (2013)* editado por [www.coso.org](http://www.coso.org) con descarga libre del [resumen ejecutivo](#) en el INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA, [editor](#) de la versión en castellano de la obra, en 2014, con el título “Control Interno . Marco Integrado (Actualización del Marco)”.

<sup>755</sup> Así, en septiembre 2014, la *Government Accountability Office* (GAO) estadounidense publicó su tercera revisión de *las Normas de Control Interno en el Gobierno Federal* —más conocido como *Green book* o “libro verde” — vigente desde hace treinta años, ahora actualizada al COSO'2013. Ver GAO. [Standards for Internal Control in the Federal Government](#), 2014.

<sup>756</sup> Pilar JIMÉNEZ RIUS. *El Control de los fondos públicos. Propuestas de mejora*. Editorial Cívitas. 1ª edición, 2007. La adopción por INTOSAI (con sus 189 Estados miembros) del marco COSO de control interno, en el congreso anual 2004 celebrado en Budapest, supuso el respaldo definitivo a la metodología.



### 8.1.1 Caracteres

Así entendido, el control interno es *un componente integrado y continuo de procesos*. Es habitual encontrar en la literatura especializada la afirmación de que el control interno no constituye un acontecimiento o circunstancia aislada, sino una serie de acciones, que se extienden por todas las actividades de la entidad: de organización, separación de funciones, físico, autorizaciones, controles contables, de personal y de supervisión, que veremos más adelante. En este sentido, destacamos dos ideas-fuerza del control interno:

- *Se efectúa por personas.*- Son los individuos quienes hacen funcionar el control interno. Es preciso insistir en que la responsabilidad de un buen control interno corresponde a los gestores en todos los niveles de la organización, desde los más altos hasta las unidades básicas, implementado de arriba hacia abajo. COSO desarrolla una metodología que involucra a todos los sujetos: la dirección fija los objetivos, establece los mecanismos de control, los supervisa y evalúa; sin embargo, todo el personal juega un importante papel para que el sistema funcione y habitualmente se exige la participación de varias personas en los

procedimientos para garantizar la insistencia de errores o fraudes. La práctica diaria nos muestra el ejemplo de las certificaciones, que llevan las firmas del funcionario PAS y del responsable académico.

- *Proporciona seguridad razonable, no absoluta.*- Los gestores deben diseñar e implantar el control interno basado en la relación coste-beneficio<sup>757</sup>. No importa que esté muy bien diseñado e implantado, el control interno nunca proporcionará la convicción absoluta de que se alcanzarán todos los objetivos de la Universidad. Siempre habrá factores fuera de control o influencia, como los errores humanos o de juicio y los actos de fraude para evitar el control. La utilización de las nuevas tecnologías introduce un cierto riesgo en las organizaciones, pero gana en rapidez y reduce los costes; y por lo tanto, compensa su uso intensivo. En opinión de DORTA VELÁZQUEZ<sup>758</sup>, el concepto de seguridad razonable está ampliamente aceptado en la comunidad de auditores, no sólo por la imposibilidad técnica en obtener una seguridad absoluta, sino por los problemas de responsabilidad que comportaría otra interpretación. Un sistema de control interno eficaz no supone que no existan riesgos, sino que los riesgos identificados y mantenidos no impiden lograr razonablemente los objetivos.

### 8.1.2 Los componentes del control interno

El modelo COSO incluye cinco componentes<sup>759</sup> cuya presencia en cualquier organización permite determinar la existencia de un sistema efectivo

---

<sup>757</sup> "Un sistema de control interno se entenderá adecuado cuando, con unos *costes razonables* e inferiores a los beneficios que reporte su existencia, proporcione *suficiente seguridad* ...". TRIBUNAL DE CUENTAS. *Normas Internas de Fiscalización*. 1997. Norma núm. 71, pág. 38.

<sup>758</sup> José Andrés DORTA VELÁZQUEZ. *Un modelo de control interno para la universidad pública española*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2004, pág. 59.

<sup>759</sup> La GAO, en su *Green Paper*, 2014 reduce los principios a los siguientes:

**Entorno de control:** a) Supervisores y gestores deben demostrar un compromiso con la integridad y los valores éticos; b) El órgano de control debe supervisar el sistema de control interno de la entidad y c) La gerencia debe establecer una estructura organizativa, asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar los objetivos de la entidad, evaluando el desempeño y exigir a los individuos sus responsabilidades de control interno, así como mostrando un compromiso para atraer, desarrollar y retener al personal competente.

**Evaluación de riesgos:** la gerencia debe identificar, analizar y responder a los riesgos relacionados con la consecución de los objetivos definidos y a los cambios significativos en el sistema de control interno, considerando siempre la posibilidad de fraude.

**Actividades de control:** la gerencia debe diseñar las actividades de control para lograr los objetivos y responder al riesgo, así como un sistema de información y poner en práctica las actividades de control.

de control interno. Estos integrantes están interrelacionados dentro del proceso de gestión de la entidad, proporcionando una referencia válida para evaluar el sistema de control interno. Son los siguientes:

COMPONENTES	OBJETIVOS <sup>760</sup>
<b>Entorno de control</b>	Proporcionar la estructura organizativa fundamental, la disciplina y los valores de la entidad, creando un marco apropiado para garantizar la buena gobernanza de los recursos confiados.
<b>Evaluación de riesgos</b>	Identificar y analizar los riesgos internos y externos para la consecución de los objetivos de la entidad. Las actividades deben tener unos objetivos <i>específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo</i> , así como un análisis y una gestión de los riesgos asociados a las principales actividades.
<b>Actividades de control</b>	Definir las políticas y los procedimientos específicos aplicados por la entidad para garantizar la gestión adecuada de los riesgos identificados. Comprenden, entre otras, actividades tan diversas como autorizaciones, verificaciones, exámenes de resultados operativos, tratamiento de la información, controles físicos y separación de funciones. También incluyen controles de las relaciones y operaciones con partes vinculadas.
<b>Información y comunicación</b>	Garantizar un marco adecuado para lograr los objetivos de información financiera y de cumplimiento; abarca el sistema contable, procedimientos y registros para iniciar, registrar, procesar las operaciones e informar de las mismas y mantener la rendición de cuentas del activo, pasivo y el patrimonio correspondiente.
<b>Supervisión</b>	Asegurar la evaluación continua del rendimiento, lo que abarca la auditoría interna y la evaluación, así como la revisión anual del control interno.

MIAJA FOL<sup>761</sup>, concluye que cada Administración Pública tendrá establecido su propio sistema, en el que estarán presentes, en mayor o menor

**Comunicación de la información:** la gerencia debe usar información de calidad, comunicarla interna y externamente.

**Seguimiento:** la gerencia debe establecer actividades de seguimiento para supervisar el sistema de control interno y evaluar los resultados, asegurando que las deficiencias detectadas se corrijan oportunamente.

<sup>760</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Manual de auditoría financiera y de cumplimiento*, 2012, pág. 40.

<sup>761</sup> Miguel MIAJA FOL. “Responsabilidad y control de la actividad financiera de la Administración” en *La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades*. Directores: Mario GARCÉS SANAGUSTÍN y Alberto PALOMAR OLMEDA, Aranzadi, 2013. Capítulo 3.



medida, los cinco componentes del control interno. Algunos aspectos de esos componentes vienen establecidos en normas comunes a todas las AA PP, pero la forma de aplicar este marco normativo es específica de cada entidad o de cada Universidad, así como del momento en que vive, pues son las personas que la integran, especialmente quienes la dirigen, las que determinan su forma de funcionar<sup>762</sup>. Así, el entorno de control, por ejemplo, será distinto en una organización más piramidal y jerárquica que la Universidad y con menos decisiones colegiadas o con otros elementos diferentes de disciplina, de cualificación profesional o de comportamiento ético. Por su parte, la evaluación de riesgos puede ser aplicada a diferentes parcelas de la gestión universitaria. Por ejemplo, DORTA VELÁZQUEZ<sup>763</sup> ha descrito y delimitado los factores de riesgo que pueden incidir en cada fuente de financiación universitaria, procediendo a su clasificación mediante el uso de matrices impacto-vulnerabilidad.

En definitiva, este control interno (tanto contable como administrativo) intenta suministrar la *seguridad* de que los errores o irregularidades se minimizan o se pueden descubrir con una prontitud razonable, asegurando así la *fiabilidad* de esos registros. Siempre en un momento concreto y con determinadas presiones, que pueden cambiar con las circunstancias o las personas. En este sentido, el control interno no puede ser más eficaz que las personas responsables de su funcionamiento<sup>764</sup>.

El auditor externo, como veremos, basará su *confianza* en el sistema de control interno mediante las denominadas *pruebas de cumplimiento*, para asegurarse de su *existencia* (el control existe), *efectividad* (el control funciona con eficacia) y *continuidad* (el control funciona durante todo el período). Todo ello debe documentarse de manera pública y accesible.

---

<sup>762</sup> Art. 205 de los estatutos de [UNIOVI](#): “La Universidad dispondrá de un sistema de control interno que garantice el desarrollo adecuado de los procesos y procedimientos existentes y su coherencia general”.

<sup>763</sup> **José Andrés DORTA VELÁZQUEZ**. [La evaluación de riesgos como componente básico del sistema de control interno. Una aplicación a las fuentes de financiación de la ULPGC](#). Eumed.net, 2004.

<sup>764</sup> **José Pascual VIÑAS BOSQUET**. *Control interno y fiscalización del presupuesto municipal*. DAPP publicaciones jurídicas, 2ª edición, 2015, pág. 107.

## 8.2 El entorno de control

Para proporcionar la estructura organizativa fundamental, la disciplina y los valores de la entidad, creando un marco apropiado para garantizar la buena administración de los recursos confiados, la Universidad Pública debe contar con unos principios fundamentales que desarrollamos a continuación.

### 8.2.1 El principio de responsabilidad

Como requisito previo para alcanzar un control interno eficaz se establece la enunciación y aceptación de la *gestión responsable*, que implica que el ejercicio de las competencias en materia de toma de decisiones, especialmente de gestión económica y financiera, comporta su *asunción responsable*, con independencia de los actos de asesoramiento o fiscalización que pudieran formular otros órganos. De esta forma, el personal al servicio de la Universidad que, con sus actos u omisiones, cause daños y perjuicios a la hacienda de las mismas mediante dolo, culpa o negligencia grave, incurrirá en la responsabilidad disciplinaria, civil o penal que, en cada caso, proceda.

Este principio se recoge en el art. 100.2 de los Estatutos UCLM<sup>765</sup> al recordar que “sin perjuicio del sometimiento a los órganos de control que establezca la normativa vigente y de las obligaciones que conlleva la sujeción al *principio de decisión y gestión responsable* para las personas con capacidad de toma de decisiones y de gestión, la Universidad realizará actividades de control interno con medios propios organizados en la correspondiente unidad”. También, el art. 229.1 de UCA<sup>766</sup> prevé: “el control interno es un proceso diseñado para conseguir los objetivos específicos de la Universidad, que

---

<sup>765</sup> Además, el artículo 93, redactado tras el [Decreto 25/2014](#) que aprueba la modificación de los estatutos de la Universidad de Castilla-La Mancha reconoce en su apartado 2 que: “el ejercicio de las competencias en materia de toma de decisiones sobre el gasto y de gestión económica y financiera, comporta la asunción responsable de las decisiones adoptadas, con independencia de los actos de asesoramiento que pudieran formular otros órganos” para a continuación afirmar: “3. Corresponde al órgano responsable de la gestión de los servicios económicos y financieros establecer los procedimientos que se estimen adecuados con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos marcados, de acuerdo con los principios de eficacia y economía, fiabilidad de la información y cumplimiento de la normativa aplicable”.

<sup>766</sup> Sin embargo, más adelante se estropea el artículo al afirmar “2. El control interno será *realizado* por una unidad administrativa que desarrollará sus funciones, preferentemente con técnicas de auditoría”. Para rozar la perfección hubiera bastado con poner “verificado”, “examinado” o incluso “asegurado” (como hacen muchos estatutos) en lugar de “realizado”. Quizás había que dejar margen al Comité de Auditoría (creado en el párrafo siguiente) con funciones de supervisión.

*incumbe a todo el personal de la organización”.*

Con esta premisa, estamos en condiciones de afirmar que el mantenimiento dentro de la Universidad de un sistema de control interno, en cuanto a órganos unipersonales, es responsabilidad mediata del Rector e inmediata del Gerente, porque éste es el responsable de los servicios económico administrativos. Todo ello sin obviar las importantes competencias de gestión ordinaria del Consejo de Gobierno y las supervisoras del Consejo Social, que les deben llevar a implantar un plan de organización que contemple un organigrama funcional donde queden bien definidas las relaciones de dependencia así como una clara definición de las funciones y cometidos del personal, para lo cual suele dotarse de vicerencias sectoriales y servicios administrativos, todo ello sin perjuicio de la existencia de un órgano especializado en su aseguramiento<sup>767</sup>.

Resalta DORTA VELÁZQUEZ<sup>768</sup> la gran importancia que corresponde al equipo rectoral en el mantenimiento de un sistema de control interno eficaz, en el que cada vicerrector coordine y dirija las actividades del área funcional de su competencia, debiendo asumir, en consecuencia, una responsabilidad concreta de parte del control interno de la Universidad.

Tampoco debemos olvidar que el Consejo de Gobierno marca las líneas estratégicas y programáticas, así como las directrices y procedimientos para su aplicación en la Universidad, aunque ello no debe ocultar el destacado protagonismo del Rector en la designación de gran parte de sus miembros.

La posición institucional del Consejo Social, por el contrario, está desprovista de funciones de gestión pues ha sido diseñado para la aprobación de las principales competencias económicas —*ex ante*: el presupuesto y *ex post*: las cuentas anuales— o la supervisión del control interno de la Universidad. Pero, la responsabilidad de las iniciativas, por lo general, corresponde al rectorado en la gran mayoría de los casos, lo que no exime a sus miembros de la posible responsabilidad por los quebrantos que se

---

<sup>767</sup> El artículo 237 de los estatutos de la UNED prevé que la unidad administrativa de control interno “establecerá anualmente un plan de organización y procedimientos que aseguren la protección de los activos de la Universidad y la fidelidad de los registros contables.”

<sup>768</sup> **José Andrés DORTA VELÁZQUEZ.** *Un modelo de control ...* (Op. Cit), 2004, pág. 235.

produzcan con su participación<sup>769</sup>.

La responsabilidad de los directivos públicos va más allá de manejar los fondos públicos de forma eficiente, económica y eficaz, así como de cumplir las leyes y demás normas aplicables. En el Estado, un buen ejemplo lo encontramos en las Normas de Auditoría del Sector Público<sup>770</sup>, cuyo párrafo 2.1.2.c recuerda a los directivos que “son responsables de establecer y mantener un sistema de control interno eficaz, que asegure el logro de los objetivos previstos, la custodia de los recursos, el cumplimiento de las leyes y normas jurídicas y la obtención de información fiable”.

En términos más concretos, nuestro Tribunal de Cuentas ha venido recordando que los gastos públicos han de concebirse como un todo, en el que es igual de relevante la necesidad de acreditar la persecución de un *interés público*, como la justificación formal del gasto. Aquí, entra en juego la responsabilidad contable que, en términos generales y tal como está concebida en nuestra legislación y en la jurisprudencia emanada de la sección de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, exige que se hayan producido un menoscabo a través de acciones u omisiones ligadas a una actividad de gestión de caudales o efectos públicos, dando lugar a una vulneración de la normativa contable y presupuestaria mediante una conducta dolosa o gravemente negligente con una relación de causalidad<sup>771</sup>.

Los responsables de los programas de gasto en las universidades públicas —vicerrectores o empleados públicos— quedan dentro del marco de los sujetos destinatarios de la responsabilidad contable, pues el artículo 49.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas atribuye a la jurisdicción contable el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan contra «... *todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos...*»,

---

<sup>769</sup> He aquí un buen ejemplo que ampliaremos con ocasión del análisis de los incentivos aprobados por Acuerdos de los consejos de gobierno de las universidades para regular la jubilación anticipada de su profesorado. La sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas inició expediente de responsabilidad contable por pagos indebidos sin soporte legal, donde los instructores solicitaron la identificación de los integrantes que no votaron en contra (en algún caso, del Consejo Social) pero mediada la tramitación, se archivó la instrucción.

<sup>770</sup> [Resolución de 1 de septiembre de 1998](#), de la IGAE. «BOE» núm. 234, de 30/09/1998.

<sup>771</sup> **Robert P. CORTELL GINER**. “[Supuestos de responsabilidad contable](#)” en *Auditoría Pública*, núm. 50/2010, págs. 47-60.

debiendo comprenderse en dicho concepto tanto los funcionarios como los que no ostenten tal condición, sean o no cuentadantes<sup>772</sup>. En efecto, ninguno de los preceptos reguladores de la responsabilidad contable se refiere exclusivamente a los funcionarios o autoridades como exclusivos sujetos pasivos, como ha ratificado nuestra jurisprudencia<sup>773</sup>.

Llegados a este punto, es preciso mencionar el artículo 145 de la LJRPA, en su versión actual (de 1999) que regula la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, con carácter básico. Así, cuando una Administración deba indemnizar a un tercero o sufra daños por dolo o culpa o negligencia graves, “*exigirá de oficio*” la responsabilidad en que hubieran incurrido esas autoridades y empleados públicos, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca, ponderando, entre otros, los siguientes criterios: “*el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso*”.

Por lo tanto, su instrucción se convierte en obligación: «exigirá de oficio» e «instruirá» no dejan lugar a dudas, si bien los órganos administrativos competentes tienen un cierto espacio de maniobra, pues los criterios enunciados deben ser ponderados para decidir si se exige (o no) responsabilidad al servidor público. Sin embargo, en la realidad esta exigencia supone una regulación-florero que casi nunca ha sido llevada a cabo por las Administraciones perjudicadas. Por supuesto, nuestra doctrina administrativa ha denunciado y criticado la recalcitrante resistencia a ejercer la potestad prevista en el artículo mencionado, a pesar de concurrir dos privilegios: no responder por negligencia sino por dolo o culpa grave y que la indemnización puede ser inferior a la magnitud de los daños ocasionados.

---

<sup>772</sup> El término cuentadante es un concepto jurídico determinado que corresponde no sólo a los funcionarios encargados de la gestión de ingresos o gastos y a los presidentes o directores de los Organismos o Sociedades sino también a los particulares que, excepcionalmente, administren, recauden o custodien fondos o valores, así como a cualquier perceptor de subvenciones, público o privado, físico o jurídico. **José Francisco FERNÁNDEZ GARCÍA**. “[La responsabilidad contable: el reintegro por alcance](#)” en *Revista de Administración Pública*, núm. 192, 2013, págs. 339-379.

<sup>773</sup> Así, la [STS 5250/2011](#), de 21-7-2011. Ponente: D. Juan José GONZÁLEZ RIVAS.

DOMENECH PASCUAL<sup>774</sup> se pregunta por la justificación de tal «irresponsabilidad» civil de las autoridades (y empleados) por los daños causados imprudentemente en el ejercicio de sus funciones, apuntando una explicación: si se exigiera siempre a autoridades (y funcionarios) la reparación íntegra de los daños ocasionados a la Administración, cuando menos hasta el límite de su solvencia, las pautas de su comportamiento conducirían a un ejercicio defensivo, por conservador o inhibitorio de las funciones públicas, huyendo de cualquier innovación y adoptando cautelas excesivas, innecesarias o demasiado caras. En su opinión<sup>775</sup>, hay sólidas razones que justifican que las personas al servicio de la Administración no respondan civilmente por los daños que le hayan causado culposamente en el ejercicio de sus funciones y que encarecerían la gestión cotidiana con gravosos seguros de responsabilidad civil<sup>776</sup>. Por lo tanto, nuestros administrativistas entienden que la regulación apuntada es un «bonito florero» jurídico que permite tranquilizar conciencias. Esa exigencia *ocasional* supone efectos perversos, abonando la arbitrariedad y su única utilización suele darse tras los cambios de gobierno.

### **Principios de buena administración**

En la actualidad, se habla del derecho a una buena administración, recogiendo la influencia del derecho comunitario que lo cataloga como derecho fundamental ciudadano (art. 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la UE) e incluyéndolos entre los catálogos de derechos de algunos Estatutos de

---

<sup>774</sup> **Gabriel DOMÉNECH PASCUAL.** “¿[Deberían las autoridades y los empleados públicos responder civilmente por los daños causados en el ejercicio de sus cargos?](#)” en *Revista de Administración Pública*, núm. 180, 2009, págs. 103-159.

<sup>775</sup> **Gabriel DOMÉNECH PASCUAL.** “[Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio](#)” en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2, 2008. “*las autoridades contratarían un seguro que cubriera su responsabilidad civil frente a las eventuales exigencias de la Administración, un seguro pagado, directa o indirectamente, ¡por la propia Administración! Seguimos pensando que a ésta le saldría más barato asumir directamente el riesgo de accidentes causados por sus autoridades. Se ahorraría los costes de gestión de los contratos de seguro y el beneficio empresarial de las compañías aseguradoras*”.

<sup>776</sup> A pesar de lo cual es habitual encontrar anuncios de licitaciones de seguros de responsabilidad civil de autoridades y personal de Ayuntamientos, personal sanitario o educativo autonómico. Ello se debe, por un lado, a la necesidad de dar respuesta a las negociaciones con las representaciones sindicales, y por otro lado, a lo sencillo que resulta para la autoridad contratante cubrir su propia responsabilidad bajo el mismo paraguas del seguro del común de los empleados públicos. Un buen ejemplo del servicio de las arcas públicas para atender intereses privados en campos contractuales donde no impera la acción pública de los ciudadanos para enjuiciarlo.

Autonomía<sup>777</sup> y no se agota en el derecho a ser oído e incluye el acceso a la información y a la motivación de las decisiones, además de un derecho a compensación por el incumplimiento de las obligaciones públicas y un derecho a la correspondencia con la administración<sup>778</sup>.

En Brasil, este concepto forma parte de las *ideas fuerza* del derecho administrativo del siglo XXI, merced al impulso de uno de los patriarcas del Derecho Público americano, JUÁREZ FREITAS<sup>779</sup>, que la caracteriza como el derecho fundamental a una administración pública eficaz y eficiente, cumplidora proporcional de sus deberes, con transparencia, motivación, imparcialidad y el respeto por la moralidad, por la participación social y la plena responsabilidad de sus conductas omisivas o comisivas, que pasa de manera ineludible por un constante y perfeccionado control público<sup>780</sup>.

En España, MEILÁN GIL<sup>781</sup> lo identifica como un principio jurídico, si bien proporciona un doble sentido, según se exprese ortográficamente con minúsculas o con mayúsculas, referido a la administración como actividad, más que como estructura y organización, lo que proporciona una connotación ética. No solo es un actuar<sup>782</sup> sino también tener estructuras y organización adecuada para la realización de los intereses generales.

En la práctica, varias Comunidades Autónomas han incorporado a sus textos legislativos la importancia del concepto<sup>783</sup>. El Parlamento balear ha promulgado una *Ley de la buena administración y del buen gobierno*<sup>784</sup> recogiendo la distinción en derechos y obligaciones de quien elabora las

---

<sup>777</sup> **Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ.** “El derecho fundamental a la buena administración y la centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo” en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis, 2011, pág. 417.

<sup>778</sup> **José María SOUVIRÓN MORENILLA.** “Sentido y alcance del derecho a la buena administración” en *El derecho a una buena administración y la ética pública*. coordinadores: Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ y Francisco J. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Tirant lo Blanch, 2011, págs. 225-238.

<sup>779</sup> **Juarez FREITAS.** *Discricionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2a Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pág. 22.

<sup>780</sup> **Antonio Carlos FLORES DE MORAES.** *O Estado Gestor e a Cidadania*. Tomo III. JAM jurídica, Salvador (Brasil), 2012, pág. 341.

<sup>781</sup> **José Luis MEILÁN GIL.** “La buena administración como institución jurídica” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, [núm. 87](#), septiembre-diciembre de 2013, pág. 16.

<sup>782</sup> **José Luis MEILÁN GIL.** “La buena administración...” (Op. Cit), 2013, pág. 38.

<sup>783</sup> Así, fue recogido de forma expresa en el [Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006](#), cuyo artículo 30 se titula: “Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración”.



políticas públicas y quien las ejecuta. El artículo 12 del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León<sup>785</sup>, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, reconoce el «derecho a una buena Administración», disponiendo que la ley garantizará los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica<sup>786</sup> que ha desarrollado sus componentes en el derecho a recibir información; el derecho a un procedimiento imparcial y tramitado en un plazo razonable; el derecho a acceder a los documentos administrativos -al que se añade la reutilización de la información contenida en esos documentos- así como el derecho a formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

#### **1.1.1.21 Buena administración y procedimiento**

Hoy en día, es insuficiente el estricto cumplimiento del principio de legalidad<sup>787</sup> para hablar de buena administración, que presupone términos como calidad, transparencia y eficiencia, llegando a la proporcionalidad de las estructuras administrativas, la suficiencia financiera, la racionalidad funcional o la congruencia del aparato administrativo con las funciones a desarrollar; un área que incorpora varias medidas de racionalización administrativa, como la simplificación procedimental, la reducción de cargas administrativas o la evaluación del impacto normativo. En definitiva, y como indica PONCE SOLÉ<sup>788</sup>, mediante el desarrollo de procedimientos internos que permitan la transparencia y la claridad de sus operaciones, que minimicen el riesgo de errores y promuevan la seguridad jurídica en las transacciones, reduciendo

---

<sup>784</sup> [Ley 4/2011](#), de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares. BOE núm. 103 de 30 de abril de 2011.

<sup>785</sup> [Ley Orgánica 14/2007](#), de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. «BOE» núm. 288, de 1 de diciembre de 2007.

<sup>786</sup> [Ley 2/2010](#), de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. «BOE» núm. 100, de 26 de abril de 2010. Para Galicia, la reciente [Ley 1/2015](#), de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración. «BOE» núm. 123, de 23 de mayo de 2015.

<sup>787</sup> **Lorenzo MELLADO RUIZ**. “Anotaciones críticas sobre la posible existencia de un derecho a la ‘buena organización administrativa’ (a propósito de la STSJ de Andalucía 563/2011, de 25 de febrero)” en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique RIVERO YSERN* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, pág. 347.

<sup>788</sup> **Juli PONCE SOLÉ**. “[Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero](#)” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 11, enero-junio 2014.



asimismo el riesgo de que las facultades discrecionales se utilicen de manera arbitraria.

La *simplificación administrativa* se ha convertido, así, en un concepto central<sup>789</sup> de la buena administración (y menos amplio que la *modernización*) basado en la reducción de intervenciones administrativas que gravan de forma no justificada o desproporcionada la actividad de los ciudadanos y de las empresas<sup>790</sup>, tratando de conseguir unas decisiones más rápidas y en cuyo proceso de adopción el administrado haya podido intervenir de forma ágil y eficaz. Por fortuna, el uso avanzado de las tecnologías nos obliga a replantearnos con VALERO TORRIJOS<sup>791</sup>, incluso la existencia misma del procedimiento administrativo en relación con algunas actuaciones o, en su caso, que la tramitación del mismo solo tenga lugar a posteriori siempre que concurra la oposición de los interesados. En cualquier caso, debemos esperar en este campo importantes novedades y economías procesales merced a la administración electrónica<sup>792</sup>.

DOMÉNECH PASCUAL<sup>793</sup> realiza un análisis del procedimiento óptimo en términos coste beneficio, similar al que presentaremos más adelante en relación con el control interno y, según el cual, sólo se debería invertir en procedimiento administrativo hasta el punto en el que el beneficio social marginal derivado del mismo se equilibre con su coste social marginal: “Si el

---

<sup>789</sup> **Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO.** “Simplificación administrativa. El allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio” en *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España* (coordinador: Ricardo RIVERO ORTEGA). Civitas, 2009, págs. 165-188.

<sup>790</sup> **Joaquín TORNOS MAS.** “[La simplificación procedimental en el ordenamiento español](#)” en *Revista de Administración Pública*, núm. 151, 2000, págs. 39-76.

<sup>791</sup> **Julián VALERO TORRIJOS.** “[La simplificación del procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica: las claves jurídicas de una relación de desencuentro](#)” en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, pág. 8.

<sup>792</sup> Así, el artículo 132 del [Anteproyecto](#) de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las AA PP innova con un procedimiento administrativo de tramitación “simplificada” a petición del interesado y los informes que deban obrar en el expediente serán emitidos por medios electrónicos (art.107). Asimismo, facilita los medios de identificación y de firma electrónica potenciando “claves electrónicas concertadas” que se dan al ciudadano en el momento de realizar su trámite. Además, todas las comunicaciones entre AA PP serán íntegramente electrónicas en todos sus procedimientos, lo que, en teoría, permitirá reducir tiempos de tramitación.

<sup>793</sup> **Gabriel DOMÉNECH PASCUAL.** “[Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos](#)” en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, pág. 7.

coste que para el conjunto de los ciudadanos se deriva de realizar una unidad adicional de procedimiento es superior a los beneficios esperados de la misma, parece claro que no resulta deseable llevarla a cabo. En tal caso, habría que reducir o simplificar el procedimiento, hasta llegar al referido punto óptimo de equilibrio”.

En definitiva, “simplificación procedimental” es la suma tanto de reducción de cargas administrativas como de racionalización y agilización del procedimiento administrativo<sup>794</sup>. El primero supone reducir o eliminar documentos, y trámites, evitando desplazamientos, economizando tiempo y costes. El segundo implica ordenar el procedimiento conforme a un criterio razonable del tiempo, del coste y de la norma, a fin de que sea más ágil y económico, mediante la revisión, simplificación, supresión o modificación de los parámetros que configuran el procedimiento administrativo para imprimir celeridad, eficiencia y eficacia a la actividad administrativa.

Durante los últimos años, hemos asistido en todo el mundo a una verdadera persecución por las ICEx de la *duplicación* administrativa y competencial, que se produce cuando dos o más organismos o programas participan en las mismas actividades o prestan los mismos servicios a los mismos beneficiarios. A diferencia de la *fragmentación*, que se refiere a aquellas circunstancias en las que más de una Entidad está implicada en la misma zona de la necesidad, existiendo oportunidades para mejorar la prestación de servicios y la *superposición*, que se produce cuando múltiples Entidades tienen objetivos, actividades o estrategias similares para alcanzarlas o se destinan a beneficiarios similares<sup>795</sup>.

#### **1.1.1.22 Los códigos éticos en la Universidad**

La buena administración asigna también una concreta conducta a los empleados públicos al tratar los asuntos de su competencia, lo que nos lleva a la progresiva preocupación por la “ética”. El uso intensivo de las tecnologías y

---

<sup>794</sup> Eduardo GAMERO CASADO. “[Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado](#)” en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, pág. 6.

<sup>795</sup> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. [Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide](#). GAO, 2015.

el “aplanamiento” de la estructura administrativa, cada vez menos piramidal, exigen que los controles descansen cada vez más en medios informales, tales como los valores y una visión comunes o una comunicación abierta. Estos controles informales se vuelven esenciales porque permiten compensar la disminución de los controles formales.

La ética del servicio público se sitúa hoy en el núcleo de la acción administrativa, inseparable del interés general. Desde siempre se ha exigido a los empleados públicos una serie de valores «clásicos» como la imparcialidad, la neutralidad, la honradez o la probidad, a los que modernamente se han unido nuevos valores propios de las Administraciones Públicas del siglo XXI, como la transparencia, que cobra especial relevancia, durante los últimos años, como herramienta básica de lucha -individual o colectiva- contra la corrupción<sup>796</sup>.

Para que un código sea realmente eficaz debe surgir de un proceso de elaboración participativo, con un desarrollo, actualización e integración permanente, con formación específica y auditorías éticas que refuercen y potencien sus valores y compromisos<sup>797</sup>.

Los organismos internacionales (Naciones Unidas, OCDE, Consejo de Europa) han impulsado declaraciones de códigos éticos<sup>798</sup>. Sobre todas destaca la recomendación incluida en la Convención de la ONU contra la Corrupción<sup>799</sup>, cuyo artículo 8.2 impone a cada Estado «*procurar aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones*

---

<sup>796</sup> **Salomão RIBAS, Jr.** *Corrupção pública e privada: quatro aspectos*. Editora Forum. Belo Horizonte (Brasil), 2014, pág. 336.

<sup>797</sup> **J. Félix LOZANO AGUILAR.** “[Códigos éticos y auditorías éticas](#)” en *Veritas* núm.. 17, 2007, pág. 250.

<sup>798</sup> Es cita obligada la pionera *Comisión Nolan* del Reino Unido con aspectos muy prácticos, como el control sobre los regalos aceptados (hasta 125 libras, siempre que se declaren) o el registro de invitaciones. **INFORME NOLAN.** *Normas de conducta en las instituciones públicas. Primer informe de la comisión de normas de conducta en las instituciones públicas*. IVAP, 1996.

<sup>799</sup> **Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA.** “La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción” en *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (coordinadores: Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS), Ratio Legis, 2004, págs. 241-275. La obra incluye en anexo (págs. 373 y ss.) el texto el citado Convenio. Del mismo autor, “Persecución y represión de la corrupción en los ámbitos mundial, iberoamericano y europeo” en *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción* (Compiladores: Omar GABRIEL ORSI y Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA), 2011, págs. 87-151.

*públicas* ». En la OCDE se aprobó el 23 de abril de 1998 una Recomendación del Consejo dirigida a los países miembros para la mejora del comportamiento ético en el servicio público<sup>800</sup> construyendo el concepto de *infraestructura ética*<sup>801</sup>, como el conjunto de instrumentos y procedimientos para fomentar y mantener un elevado nivel ético utilizando tanto elementos normativos como estructurales. Entre ellos, destacan los denominados *códigos de conducta* que existen ya en muchos países como Gran Bretaña, Italia o Portugal o la Comisión Europea<sup>802</sup>. Así, desde la aprobación por el Parlamento Europeo, en 2001, del *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*<sup>803</sup> se ha convertido en un instrumento fundamental para la aplicación práctica en las relaciones de sus funcionarios con el público, según los principios de buena administración: legalidad, proporcionalidad, coherencia, no discriminación e igualdad de trato.

Por su parte Transparencia Internacional<sup>804</sup> también ha subrayado la importancia de unos códigos claros de conducta para los estudiantes, profesores y gestores universitarios, así como la transparencia en los procedimientos administrativos y de toma de decisiones o los mecanismos para denunciar.

En España, la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público ha incorporado a las obligaciones del personal universitario una regulación general de sus deberes básicos<sup>805</sup>, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que quiere constituir un auténtico código de conducta, con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades

---

<sup>800</sup> Ver OCDE. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. OECD, 2001.

<sup>801</sup> OCDE. *La ética en el servicio público*. MAP, Ediciones BOE, 1997, pág. 22 y ss.

<sup>802</sup> Luis VACAS GARCÍA-ALÓS. “Consideraciones jurídicas sobre el fenómeno de la mundialización con respecto a la ética pública y al control de la gestión de los fondos públicos” en *Actualidad Administrativa*, núm. 26, junio de 2000.

<sup>803</sup> Tras un proceso de consulta pública, el Defensor del Pueblo Europeo publicó, en junio de 2012, una síntesis de las normas éticas a las que se atiene la administración pública de la UE. DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO. *El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*. Unión Europea, 2013.

<sup>804</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report: Education*. 2013. Se trata de un extenso documento (ver [resumen ejecutivo en castellano](#)) de expertos de más de 50 países, abarcando todos los grados del sistema educativo.

<sup>805</sup> [Ley 7/2007](#), de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. «BOE» núm. 89, de 13 de abril de 2007. Título III, capítulo VI, arts. 52 y ss.

lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias.

Por si no fuera suficiente, algunas universidades han acometido sus propios códigos de conducta, tanto de ámbito general<sup>806</sup> como sectorial<sup>807</sup>, aunque otra cosa será su efectiva implantación y evaluación. La legislación autonómica, como hemos apuntado, impulsó leyes de Buen Gobierno o de Buena Administración que incorporan nuevas conductas a los directivos o empleados públicos.

### 1.1.1.23 Buena administración en la gestión económica

En el área de contratación pública, tampoco basta con realizar una tramitación acorde al principio de legalidad, como apunta GIMENO FELIÚ<sup>808</sup>, pues los riesgos de corrupción con gestión irregular exigen la adopción de normas de integridad más rigurosas, que ya se han incorporado a las Directivas Comunitarias de contratación pública<sup>809</sup>, como las normas mínimas de conflictos de intereses, a trasponer por los Estados antes de abril de 2016.

Por su parte, los informes de fiscalización de las ICEx suelen fundamentar en estos principios sus críticas al abuso de la contratación menor o negociada por ser contrario a la buena administración que proclama el artículo 25 TRLCSP. Así, denuncian comportamientos que percibimos *en la frontera* de la corrupción, al no promover una concurrencia suficiente, al invitar a empresas que comparten órganos de administración y dirección<sup>810</sup> y no limitarse a cumplir con la formalidad de solicitar tres ofertas<sup>811</sup>. Cualquier Universidad fiscalizada discutirá una recomendación de este tipo amparándose

---

<sup>806</sup> Así, el Código ético de la UPF (aprobado por [acuerdo](#) del Consejo de Gobierno de 18 de julio de 2012), el Código de conducta de la UNED (aprobado por [acuerdo](#) el Consejo de Gobierno el 26 de octubre de 2010) o el Código ético de la UCA (aprobado por [acuerdo](#) del Claustro Universitario de 29 de noviembre de 2005).

<sup>807</sup> Así, destaca el *Código Ético y de Buen Gobierno de los miembros del Consejo Social de la USAL*, [aprobado](#) por Pleno de 20 de diciembre de 2013.

<sup>808</sup> **José María GIMENO FELIÚ**. *El nuevo paquete Legislativo Comunitario sobre contratación Pública. De la burocracia a la estrategia*. Aranzadi, 2014, pág. 26.

<sup>809</sup> El Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron tres nuevas Directivas en materia de contratación, de las que, a nuestros efectos, interesa la [Directiva 2014/24/UE](#), de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

<sup>810</sup> **CÁMARA DE CUENTAS DE MADRID**, [Informe de fiscalización de la contratación en el sector público madrileño. Ejercicio 2011](#), 2013, pág. 51.

<sup>811</sup> **CÁMARA DE CUENTAS DE MADRID**, [Informe de fiscalización de la contratación en el sector público madrileño. Ejercicio 2011](#), 2013, pág. 32

en que esas ofertas cumplen escrupulosamente las previsiones legales<sup>812</sup>, lo que no evita la censura de algunas ICEX acentuando el control de la discrecionalidad amparados en ese principio de buena administración que podría mejorar el precio ofertado con más candidatos. A todo ello se une que, como ponen de relieve los informes de seguimiento recomendaciones referidas a la contratación pública de las ICEX, un gran porcentaje de casos obtuvo, como resultado de esa concurrencia, una sola respuesta<sup>813</sup>.

En ese marco, los auditores concluyen opiniones críticas también a los contratos menores, pidiendo una correcta planificación<sup>814</sup> mediante su agrupación y licitación conjunta o por lotes, con la máxima transparencia, publicidad y concurrencia<sup>815</sup>. Esto nos lleva a la patología del fraccionamiento del objeto de los contratos y al concepto de unidad operativa o funcional<sup>816</sup> cuando los elementos son inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato<sup>817</sup>. En los últimos años, los fraccionamientos denunciados en los informes de fiscalización de las ICEX suelen ser objeto de diligencias de investigación por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, averiguando si hay prevaricación, lo que pueden terminar en

---

<sup>812</sup> El artículo 178.1 TRLCSP dice: “solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas”.

<sup>813</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Seguimiento de conclusiones y recomendaciones referidas a la contratación pública de Andalucía. Ejercicios 2008-2010](#), 2013. Por todos, el párrafo 38: “Ello ha determinado que, en muchas ocasiones, las adjudicaciones hayan recaído en la única empresa presentada, sin que el órgano de contratación tuviese medios para realizar un análisis comparativo entre ofertantes, ni se haya producido una competitividad entre las empresas que se hubiese traducido en unas condiciones más favorables para la Administración en la prestación objeto del contrato”.

<sup>814</sup> Francisco BLANCO LÓPEZ. [Contrato menor con tres ofertas](#). *Observatorio de la contratación*, 2013.

<sup>815</sup> Así, CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Cuenta General y Contratación Pública Andalucía 2011](#), 2013. Epígrafe 24.46: “Actuaciones que pudieron englobarse en un único expediente que integrase el conjunto de las prestaciones individuales”, sugiriendo incluso su tramitación como procedimiento negociado por motivo de urgencia. El hecho de que algunas prestaciones se desarrollen en lugares distintos y distantes no es óbice para que se agrupen en un solo contrato (Epígrafe 24.44).

<sup>816</sup> Marta RIERA LÓPEZ. [“Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo”](#) en *Auditoría Pública* núm. 61, 2013, pág. 63.

<sup>817</sup> Aquí es preciso apuntar una reflexión, anticipándonos a la disyuntiva, que presentaremos más adelante, del órgano de control interno auditor o interventor. Éste sólo podrá detectar aquellos fraccionamientos que sean groseros y notorios, salvo completando su labor con controles financieros anuales. Ver José Antonio FERNÁNDEZ AJENJO. *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción. Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado* (Prólogo de Ricardo RIVERO ORTEGA). Cívitas, 2011, pág. 269 y ss.

sentencia condenatoria<sup>818</sup>.

#### 1.1.1.24 La diligencia debida en los contratistas

En numerosos países la existencia de un *Compliance Program*, es una exigencia legal para que la administración pública considere la posibilidad de contratar con una empresa. En Estados Unidos, desde el año 2008, existen requisitos de este tipo para los licitadores de la administración federal, que deben contar con un programa de cumplimiento «anti-corrupción» asentado sobre cuatro premisas básicas<sup>819</sup>: integridad al tratar con funcionarios (prohibición de promesas, dádivas o de ofrecer puestos en el sector privado), honestidad en el intercambio de información, consolidación de relaciones éticas con terceras partes y —lo que es muy importante— la obligación de certificarlo, con la posible falsedad documental. Tras el éxito estadounidense, resulta razonable para GÓMEZ-JARA<sup>820</sup> que, en el futuro, la legislación española exija la implantación eficaz de dichos sistemas de *compliance* para acceder a los contratos públicos.

En España, el gran desarrollo de estos programas vino de la mano del sector privado y del código penal, con su regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, a ellos destinado (ya que excluye a las Administraciones institucionales, como la Universidad Pública<sup>821</sup>) por los “delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su provecho,

---

<sup>818</sup> La [STSJ del Principado de Asturias de Asturias de 6-5-2014](#) condenó a un Viceconsejero y a un Secretario General Técnico por prevaricación en el fraccionamiento de un contrato, tras diligencias de la fiscalía del Tribunal de Cuentas por un informe de la Sindicatura de Cuentas. La [STS 259/2015](#), de 30 de abril (Sala 2ª de lo penal, ponente D. Cándido CONDE-PUMPIDO TOURÓN) confirmó las penas de 7 años de inhabilitación, no sólo por la fragmentación del contrato, sino por su “combinación con la simulación de la presentación de tres presupuestos, encargando todos ellos a un único contratista a quien previamente ya se había decidido adjudicar el contrato, prescindiendo de la posibilidad de que pudiesen presentarse opciones más favorables a los intereses generales” (FJ 23).

<sup>819</sup> **Carlos GÓMEZ-JARA Díez**. “Responsabilidad penal de las personas jurídicas y contratación pública. A propósito de la nueva Directiva europea sobre contratación pública” Diario *La Ley*, núm. 8423, 18-11-2014. Además, cualquier empresa que contrate con el gobierno federal debe disponer de un sistema de *compliance* que contenga los siguientes elementos: un mapa de riesgo, un código ético y formación adecuada sobre el mismo, con revisión periódica, un mecanismo para denunciar las conductas ilegales que incluya incentivos y garantías a los empleados a reportar; auditorías internas o externas; acciones disciplinarias frente a la conducta ilegal; reportar a tiempo a la administración pública; colaboración plena con las agencias que se encarguen de perseguir las conductas ilegales.

<sup>820</sup> **Carlos GÓMEZ-JARA Díez** “La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el ámbito público: ¿hacia los compliance programs "anti-corrupción" como exigencias legales de contratación pública?” en *La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades* (Directores: Mario GARCÉS SANAGUSTIN y Alberto PALOMAR OLMEDA), Aranzadi, 2013.



por sus representantes legales y administradores de hecho o de derecho”. Las penas (Art. 33.7 del Código Penal) oscilan entre la multa y la disolución, así como la inhabilitación para contratar con el sector público, obtener subvenciones, ayudas fiscales o de seguridad social, pero con la circunstancia atenuante de haber establecido “medidas eficaces para prevenir y descubrir los delitos que en el futuro pudieran cometerse con los medios o bajo la cobertura de la persona jurídica” (Artículo 31 quater, d).

La controvertida y novedosa previsión legal<sup>822</sup> prevé un sistema complementario al régimen tradicional de responsabilidad penal exigible a las personas individuales que es fruto de la presión internacional<sup>823</sup> pues los estudios sobre cultura antifraude en la empresa española son decepcionantes: el 82 % de sus empleados desconfía de la ética de sus directivos<sup>824</sup> —veinte puntos por encima de la media europea— y la mitad reconocía que carecían de una política anticorrupción y de un código de conducta —frente al 56 % de la media de la UE— y sólo un 19 % contaba con formación en éste ámbito, dato alejado del 38 % de sus colegas europeos.

### **8.2.2 Gestión de la transparencia**

La reciente aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG<sup>825</sup>) incorpora al escenario de control interno universitario un nuevo apartado dentro del mapa de riesgos institucionales. Se trata de la publicidad activa obligatoria en determinadas materias de índole institucional y económica.

---

<sup>821</sup> Art. 31 quinquies, apartado 1º del [Código Penal](#): “Las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas”.

<sup>822</sup> Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA. “La obligada reforma del sistema penal español para implantar un modelo de responsabilidad criminal de las personas jurídicas” en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 24, 2011.

<sup>823</sup> Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA. “[Análisis de la regulación legal de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en España](#)” en *Los retos del Poder Judicial ante la sociedad globalizada*. (coordinadores: Ana María NEIRA PENA, Agustín-J. PÉREZ-CRUZ MARTÍN y Xulio FERREIRO BAAMONDE, 2012, pág. 202.

<sup>824</sup> ERNST & YOUNG. [Encuesta Europea sobre el Fraude](#). E&Y, 2011.

<sup>825</sup> [Ley 19/2013](#), de 9 de diciembre. BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.



Estas actividades de transparencia deben aportar, no mera información, sino información de calidad que se adquiera de un modo fácil (MEILÁN GIL<sup>826</sup>) “sin que sea el resultado de un esfuerzo que requiera la especialización del ciudadano interesado”. Este tipo de portales con navegación ágil y aportación de información relevante no son baratos, por mucho que, en el actual contexto de restricciones de gasto público, se quiera que su implantación en todas las AA PP sea a *coste cero*<sup>827</sup>.

Sin embargo, no sólo la LTBG incorpora exigencias de publicidad. A continuación presentamos dos áreas donde la normativa sectorial exige difusión de abundante información de la actividad económica de la Universidad Pública.

#### **1.1.1.25 Información presupuestaria**

Las gerencias —más en concreto, los responsables de los servicios de contabilidad— elaboran gran cantidad de información presupuestaria para remitir mensualmente a la Intervención General de las CC AA. El Ministerio de Hacienda exige a las CC AA y EE LL información detallada —periódica y no periódica— relativa a personal, planes de tesorería, deuda viva y las fases de ejecución del presupuesto. Para ello, las universidades deben enviarla a las CC AA, que a su vez la agrupa y reenvía a la Administración del Estado, siempre con el informe de la intervención (autonómica, para las universidades transferidas) de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla del gasto y del límite de deuda. No hacerlo acarrea una posible sanción por falta muy grave, prevista en la LEPySF, en relación con el art. 28,k de la LTBG.

En concreto, la Orden HAP/2105/2012<sup>828</sup> desarrolla las obligaciones de suministro de información, con carácter mensual (art. 14) anual (art. 15) y

---

<sup>826</sup> José Luis MEILÁN GIL. “La buena administración ...” (Op. Cit), 2013, pág. 46

<sup>827</sup> Manuel VILLORIA MENDIETA. [\*La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias\*](#). Generalitat de Catalunya, 2014, pág. 19. El autor apunta que, según la National Audit Office, la media de gasto por departamento en la implantación de un sistema de *open data* oscila entre 53.000 y 500.000 libras. No solo cuesta la tecnología, sino también el tiempo de trabajo de funcionarios *relevantes*.

<sup>828</sup> [Orden HAP/2105/2012](#), de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.«BOE» núm. 240, de 5 de octubre de 2012.

trimestral (art. 16). Así, cada mes, la Comunidad Autónoma (previamente capturados los datos enviados por la Universidad) enviará la siguiente información de la ejecución del presupuesto en sus distintas fases, con indicación de las modificaciones presupuestarias, el detalle de las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas, exigibles, no imputadas al presupuesto, endeudamiento y plan de tesorería.

Además, con carácter anual las CC AA remitirán (previo traslado desde la Universidad vinculada) la siguiente información:

1. Antes del **1 de octubre**: información sobre el presupuesto futuro.
2. Antes del **31 de enero**: sobre presupuesto aprobado, los estados financieros iniciales de todos los sujetos y entidades y/o normas reguladoras de la prórroga en su caso y la información relativa a personal.
3. Antes del **31 de marzo**: los presupuestos liquidados y las cuentas anuales formuladas por los sujetos dependientes. Hay una mención expresa de las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas, exigibles no imputadas a presupuesto, la situación a 31-12 de la deuda viva, así como la conciliación de los resultados, calculada conforme al SEC-2010.
4. Antes del **31 de octubre**: una copia de la cuenta general, de las cuentas anuales (con el informe de auditoría) de todos los sujetos dependientes (universidades) y determinada información relativa a personal.

#### **1.1.1.26 Información de contratación**

Luego está la información sobre contratación que también se encuentra digitalizada en el perfil de contratante y en los expedientes de remisión obligatoria al Tribunal de Cuentas y las ICEX. En el primer caso, el vínculo “perfil de contratante”, debe visualizarse en la página de inicio de cada una de las sedes electrónicas y difundirse exactamente con dicho nombre de manera clara, visible, eficaz y accesible.

En la remisión telemática al Tribunal de Cuentas<sup>829</sup> de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico. Todo dentro del plazo de tres meses a contar desde la formalización del contrato, el extracto del expediente de contratación, así como las posteriores modificaciones, prórrogas o variaciones.

Además, con periodicidad anual, dentro de los dos primeros meses de cada ejercicio, deberán remitirse las relaciones certificadas comprensivas de toda la contratación y demás negocios jurídicos formalizados en el ejercicio precedente, con exclusión de los contratos menores y contratos subvencionados e incluyendo, en su caso, las certificaciones negativas.

#### **1.1.1.27 Previsiones legales de la Ley de Transparencia**

Pues bien, además de las anteriores previsiones, la publicidad activa necesaria y mínima prevista en la LTBG —ampliable en su desarrollo legislativo autonómico<sup>830</sup>— exige difundir en las sedes electrónicas o las páginas web de la Universidad, tres tipos de información:

- **Información institucional, organizativa y de planificación.** En relación con las funciones y estructura orgánica: organigrama y responsables de los diferentes órganos, con su perfil y trayectoria profesional- si bien, como apunta CERRILLO i MARTÍNEZ<sup>831</sup>, no alcanza a

---

<sup>829</sup> Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de 28 de noviembre de 2013 ([BOE de 17-12-2013](#))

<sup>830</sup> Hasta la fecha, la normativa autonómica es la siguiente:

- Galicia: [Ley 4/2006, de 30 de junio de transparencia y buenas practicas en la administración pública gallega.](#)
- Islas Baleares: [Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y de buen gobierno de Illes Balears](#)
- Navarra: [Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto.](#)
- Extremadura: [Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura.](#)
- Andalucía: [Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía.](#)
- La Rioja: [Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja.](#)
- Murcia: [Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana.](#)
- Canarias: [Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.](#)
- Cataluña: [Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.](#)
- Castilla-León: [Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana.](#)
- Aragón: [Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia pública y participación ciudadana de Aragón.](#)
- Com. Valenciana: [Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.](#)

<sup>831</sup> Agustín CERRILLO i MARTÍNEZ. “El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública” en *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la*

los empleados públicos, que si entran dentro de las previsiones del artículo 35.b de la LRJPAC en relación con las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos, reconocido como un derecho de los ciudadanos<sup>832</sup>.

- **Información de relevancia jurídica.** Actuaciones administrativas y normativas. Dictámenes preceptivos y documentos sometidos a información pública.
- **Información económica, presupuestaria y contable.** El artículo 8 de la LTBG realiza una minuciosa enumeración de aquellos actos de contenido económico de difusión obligatoria:
  - ✓ “Todos” (sic) los contratos —incluso los menores, trimestralmente— con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. También los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos.
  - ✓ La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

---

*reutilización de la información* (coordinadores: VALERO TORRIJOS, J y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M). Aranzadi, 2014, pág. 341.

<sup>832</sup> [Ley 30/1992](#), de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. «BOE» núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

- ✓ Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.
- ✓ Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.
- ✓ Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
- ✓ Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables, que en la Universidad Pública afectaría sólo al Rector, en ausencia de ampliación autonómica, que también suele prever la publicación de las declaraciones de bienes y derechos.
- ✓ Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos que, en ausencia de ampliación autonómica, en la Universidad Pública afectaría sólo al Rector.
- ✓ La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.
- ✓ Las Administraciones Públicas como la Universidad deberán hacer pública la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

Sobre la entrada en vigor, repárese en el alcance del tercer párrafo de la disposición final novena de la LTBG cuando establece *“Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”*. Es decir, entrada en vigor el día 11 de diciembre de 2014 en relación al buen

gobierno, pero con la duda de si estas normas son de aplicación directamente a las universidades que no comparten personalidad jurídica con la Administración pública autonómica o cabe integrarlos en el concepto de “órganos” al que se refiere la disposición final que amplía la *vacatio legis* hasta el 11 de diciembre de 2015, salvo que la legislación autonómica adelante la fecha<sup>833</sup>. Entendemos que utiliza una concepción amplia y no estrictamente técnica del concepto de “órgano” —por cuanto en puridad dicho “órgano” debiera ir vinculado al concepto de “Administración” autonómica— permitirían englobar en el mismo a todas las entidades que integran el sector público autonómico como la Universidad, retrasando su entrada en vigor.

### **1.1.1.28 La transparencia en la práctica universitaria**

La mención expresa de las universidades públicas en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTBG (art. 2.1.d) es de singular trascendencia, para ELISA DE LA NUEZ<sup>834</sup>, “dada la tradicional opacidad con la que funcionan estas instituciones invocando el principio de autonomía (...) y el peculiar sistema de elección de sus órganos de gobierno que no favorece precisamente la transparencia y la rendición de cuentas por lo menos frente a los contribuyentes...”. ¿Dan motivos las universidades para esta acusación de opacidad? Del análisis de las páginas web de las 50 principales universidades públicas españolas se deduce<sup>835</sup> que la mayoría de ellas (96%) viene publicando el presupuesto y el desglose de las diferentes fuentes de ingresos y la clasificación de los gastos por sus actividades. Pero los porcentajes de cumplimiento no son los mismos cuando se trata de proporcionar una información *más cualitativa*.

Los autores analizaron las webs universitarias seleccionando las áreas de información relevantes y sus correspondientes indicadores, fijando la fecha de cierre el 31 de julio de 2014. Algunas áreas son comunes a otros sectores

---

<sup>833</sup> Carlos CABRERA PADRÓN y Carolina GARCÍA SANTOS. “[La Ley de transparencia. Dudas sobre su entrada en vigor en el ámbito autonómico y local](#)” en IUSTEL, 19 de diciembre de 2014. Introducida la DF 9ª como enmienda técnica (¿?) por el Grupo Popular en el Senado, incorporó más confusión.

<sup>834</sup> Elisa de la NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO y Carlota TARÍN QUIRÓS. *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la ley 19/2013*. Editorial La Ley, 2014, pág. 112.

<sup>835</sup> Esther BARRIO MEDINA y Javier MARTÍN CAVANNA. *Informe de transparencia en la web de las universidades españolas 2013*. [Fundación Compromiso y Transparencia](#). Madrid, 2014.

(Misión, Plan estratégico, Gobierno, Resultados e Información económica) y otras específicas del sector de las Instituciones de Educación Superior (Personal, Alumnos, Oferta académica, Claustro y Empleabilidad). Este último recoge la información facilitada sobre el porcentaje de inserción laboral de sus graduados y/o la mejora de la empleabilidad de los que ya cuenten con empleo.

En el ejercicio estudiado, un total de 18 universidades (36%) publican la Memoria de las Cuentas Generales; 17 universidades publican los estados financieros (Balance y Cuenta de Resultados) y once universidades (22) hacen público el informe u opinión del auditor. Al igual que en años anteriores, la FUNDACIÓN COMPROMISO Y TRANSPARENCIA ha sido estricta en la aplicación de los criterios de transparencia admitiendo exclusivamente la información que fuese *actual*, es decir, referida al ejercicio 2013.

La interesante iniciativa permite construir tres categorías de universidades:

- **TRANSPARENTES:** Deben cumplir al menos veinte de los veintiséis indicadores de transparencia, pero entre ellos deben incluirse necesariamente dos relativos a la información económica: estados financieros e informe de auditoría. Eran **7** universidades.
- **TRANSLUCIDAS:** Este grupo está formado por aquellas universidades que cumplen al menos quince indicadores (o más pero no incluyen los estados financieros e informe de auditoría). Eran **25** instituciones.
- **OPACAS:** Este grupo está formado por aquellas universidades que cumplen menos de quince indicadores. Eran **18** Universidades.

### **8.3 Evaluación de riesgos, líneas de defensa y actividades de control**

Para ejercer con eficacia sus responsabilidades, el buen gobierno corporativo —a través del cual las organizaciones son dirigidas y controladas— busca asegurar la gestión y el control de los riesgos, a través de distintas herramientas, internas y externas, que además le permita no alejarse de sus

objetivos prioritarios o retomarlos fácilmente cuando sea necesario<sup>836</sup>. Al respecto, el INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS (IIA) reconoce que las estructuras de gobierno de todas las organizaciones deben basarse en el modelo de las *Tres Líneas de Defensa*<sup>837</sup> (3LoD, en inglés). Se trata de un parámetro de referencia para describir las responsabilidades mediante tres capas o niveles de actividad que contribuyen a garantizar que los riesgos se gestionan y se supervisan de forma eficiente y eficaz. Se describe en este cuadro de síntesis<sup>838</sup>:



La primera línea de defensa de una organización está formada por los gestores (del día a día) y el control interno, como proceso impregnado en las AA PP del principio de legalidad<sup>839</sup>. La segunda existe en algunas organizaciones que han establecido funciones especializadas como seguridad, calidad, inspección, control financiero o gestión de riesgos, todas ellas con una

<sup>836</sup> **Belén LOZANO GARCÍA.** “Las debilidades del gobierno corporativo en los casos de corrupción. El papel del Consejo de Administración” en *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (coordinadores: Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS, Ratio Legis, 2004, pág . 55.

<sup>837</sup> **INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS.** *Position Paper: The three lines of defense in effective risk management and control.* IIA, 2013

<sup>838</sup> **INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS.** *Plataforma Global de defensa y promoción,* 2014. Apéndice B.

<sup>839</sup> Cfr. **Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO.** “El principio de legalidad como obligado factor de calidad en la gestión pública y su efecto preventivo en la lucha contra la corrupción” en *Corrupción y delincuencia económica* (coordinadores: Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS), Ratio Legis, 2008, págs. 137-168.



característica de control transversal de los procesos<sup>840</sup>. La Auditoría Interna constituye la tercera línea de defensa y es el control de los controles, en el ámbito interno. Después quedarán, en el ámbito externo, las auditorías tanto privadas como públicas.

### 8.3.1 Actividades de control interno universitario

El control interno llevado a cabo por los gestores como primera línea de defensa ofrece diversas vertientes desde el punto de vista administrativo. Presentamos a continuación sus particularidades universitarias<sup>841</sup>.

#### 1.1.1.29 De organización

Un plan de organización en el que se definan y asignen las responsabilidades debe especificar con claridad la delegación de autoridad y la responsabilidad. En el ámbito universitario, una buena manifestación de control interno se halla en la existencia de organigramas y normas de procedimiento con responsabilidades claramente delimitadas<sup>842</sup>.

En la década de los noventa, los auditores constataban que una de las principales carencias universitarias era la resistencia a dictar, publicar y difundir, en los Boletines Oficiales, en compilaciones o en la misma *web*, las normas de gestión económica o de distribución de competencias entre los diversos vicerrectorados, con sus relaciones de dependencia funcional<sup>843</sup>.

En este sentido, las políticas de aseguramiento de la calidad y las recientes obligaciones de transparencia que se ha instalado con energía en las universidades han propiciado que se documenten claramente los procesos (y, en consecuencia, los sistemas de control interno) para hacerlos accesibles y

---

<sup>840</sup> Alicia HERRERA GARCÍA. "El modelo de las 3 líneas de defensa ¿nace o se hace?" en *Auditoría interna*: publicación periódica del Instituto de Auditores Internos de España núm. 104, 2013, pág. 20.

<sup>841</sup> Basado en la Directriz de aplicación del apartado 141 de las Normas de Fiscalización de la INTOSAI. Incluido en *Crónica 1994-1995*. Tribunal de Cuentas, 1996, pág. 371.

<sup>842</sup> El Tribunal de Cuentas consideró una *limitación al alcance* de la fiscalización de la UCM el sistema de control interno existente pues, "con carácter general, se considera insuficiente e inadecuado a la estructura de la misma. (...) No existe en muchos casos una adecuada segregación de funciones que garantice la separación de responsabilidades en las distintas fases de una transacción". TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. *Informe U. Complutense-1987*. BOE núm. 246, de 14 de octubre de 1991.

<sup>843</sup> José María BAÑO LEÓN. "Las potestades normativas ..." (Op. Cit), 1997, pág. 50. El problema era su ingente número y la inseguridad jurídica que comportaba el hecho de no existir instrumentos de publicidad suficientes en las universidades.

disponibles desde Internet a todos los interesados. También es frecuente la inexistencia de la publicación del nombramiento de los miembros del equipo rectoral, salvo el gerente, que, al ser un puesto de trabajo, requiere convocatoria y nombramiento. En la actualidad, muchas normas autonómicas exigen la publicación de los equipos rectorales, para delimitar temporalmente y de un modo fehaciente las respectivas responsabilidades<sup>844</sup>.

### **1.1.1.30 Separación de funciones**

Una buena segregación de tareas reduce el riesgo de manipulación intencionada o error. Exige que se separen la autorización, la ejecución, la protección, el registro, el desarrollo de sistemas y las operaciones diarias. Se distinguen las siguientes funciones que deben estar separadas:

- *Autorización y aprobación.*- Sólo debe permitirse autorizar y ejecutar las transacciones a personas sujetas a la autoridad de la Dirección. En la Universidad ramificada habrá múltiples gestores con competencia desconcentrada sobre una determinada parcela presupuestaria, que deben tener su correspondiente designación y atribuciones, ya sean inherentes al cargo (v.g.: decano) o no (v.g.: cajero pagador).
- *Programación y redes.*- Incluye el diseño y mantenimiento de los sistemas informáticos de gestión económica y financiera que proporcionan asistencia a los gestores universitarios, con o sin colaboración de empresas externas, aunque, con más frecuencia de la deseada, hacen uso del empleo temporal cuando no de becarios, de extraordinaria eficiencia, pero de alto riesgo<sup>845</sup>.
- *Contabilización.*- Significa registrar las operaciones con rapidez, documentarlas con claridad y clasificarlas de forma apropiada. Aquí, debemos destacar la enorme presión que soportan los jefes de

---

<sup>844</sup> Así, el pionero Decreto 14/1999, de 11 de Marzo, sobre Régimen de Publicidad de Actos y Acuerdos Normativos (BOPA 09-4-1999) promovido siendo el jurista **CHAVES GARCÍA** Director General de Universidades del Principado de Asturias y cuyo artículo 2 exigía la publicación en el BOPA, entre otros, de los convenios de colaboración con otras administraciones públicas, el presupuesto, junto con sus bases de ejecución, de forma íntegra y “el nombramiento y cese de los titulares de órganos unipersonales de gobierno de la Universidad que formen parte del Consejo Rectoral”.

<sup>845</sup> Con frecuencia esta segregación de tareas es más teórica que real y en las aplicaciones informáticas no queda reflejado que los empleados se ceden sus claves, realizando todo el ciclo de la transacción.

contabilidad de las universidades, obligados a dar respuesta inmediata a multitud de intereses y peticiones (como la información periódica de la estabilidad presupuestaria) que corren el riesgo de descuidar esas tareas principales, como la supervisión del trabajo de sus colaboradores.

- *Cobros y pagos.*- Es un argumento clásico del buen control interno que emitir y recibir cheques o transferencias bancarias debe ser una tarea exclusiva y excluyente de las demás, con tendencia hacia la solidaridad de firmas. Asimismo, deben diferenciarse las cuentas de ingresos y las cuentas de gastos.
- *Revisión* de las transacciones. Veremos en sus correspondientes epígrafes el trabajo de los auditores internos y externos, que no deben participar en actividades ejecutivas ante posible conflicto de intereses.

#### **1.1.1.31 Acceso**

Son los procedimientos y medidas de seguridad para garantizar que el acceso a los activos o a la documentación se limite sólo al personal autorizado. Estos controles adquieren importancia en caso de activos valiosos, portátiles o intercambiables. Entendemos incluido en este ámbito *material* la seguridad de los datos y su protección frente a la copia o la modificación no autorizada. Todo ello tiene un enorme valor en el mundo universitario: las calificaciones académicas, las direcciones (postales y de correo electrónico) por no hablar de los aspectos financieros, como los ficheros de “terceros” que recogen los datos bancarios de los acreedores.

Un sistema de control en entornos informáticos contempla dos categorías. Primero, los controles *generales*, que se encargan de aspectos como la implementación, las operaciones, los datos, la seguridad física y los sistemas de software. Los Servicios de Informática Universitaria deben estar en zonas con acceso seguro y poco transitadas, como condición de protección necesaria, aunque no suficiente. Además, están los controles *de aplicaciones*, que se relacionan con los métodos usados para asegurar la integridad, precisión y consistencia de una aplicación individual. Los controles *generales* se refieren a la administración total del área de gestión del sistema de información e indicarán lo bien que funciona esa unidad.

Las ICEx<sup>846</sup> buscan, por una parte, asegurar el correcto funcionamiento de esos controles *generales sobre* las políticas y procedimientos que se aplican a la totalidad o a gran parte de los sistemas de información de una entidad, incluyendo la infraestructura tecnológica. Su revisión se centra en los siguientes aspectos: *marco organizativo* (política general de seguridad de la información, plan estratégico de TI), *la gestión de cambios* (procedimientos de identificación de necesidades de software), las *operaciones de los sistemas de información* (compromisos contractuales con proveedores sobre la confidencialidad, llaves de acceso al CPD, riesgos para la seguridad y el adecuado funcionamiento de los equipos), el *acceso a datos y programas* (accesos no autorizados, cortafuegos, gestión de permisos de los usuarios, contraseñas) y la *continuidad del servicio* (política de copias de seguridad y recuperación de los procesos de gestión críticos, tras alguna contingencia).

Por otra parte, los auditores también evalúan los controles incorporados en las *aplicaciones* informáticas de gestión, que tienen por finalidad asegurar la integridad, exactitud y validez de las transacciones y datos durante todo el procesamiento (manual o automatizado) de las operaciones de gestión. Su propósito es establecer procedimientos de control específicos con el fin de asegurar razonablemente que todas las transacciones son autorizadas, registradas y procesadas de forma completa, adecuada y oportuna. La revisión de los auditores sobre estos procesos incluye un análisis de riesgos y de las interfaces entre las aplicaciones implicadas en la gestión<sup>847</sup>.

La vigente Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de

---

<sup>846</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. *Informe sobre la eficacia de los sistemas de información y de control interno de los procedimientos de gestión de la tesorería del Ayuntamiento de Alicante durante los ejercicios 2011 a 2013*. Un vanguardista trabajo que buscaba determinar si el grado de eficacia de los controles existentes en los sistemas de información, tanto en las aplicaciones informáticas como a través de procedimientos manuales, aportaba un nivel de confianza razonable para garantizar la correcta ejecución de los cobros y pagos, la adecuada custodia de los fondos y reducir el riesgo de errores o irregularidades. Así, se identificaron y revisaron 54 controles implantados en el proceso, de los cuales un 48,1% han resultado efectivos y un 38,9% parcialmente efectivos mientras que un 13,0% han resultado no efectivos.

<sup>847</sup> Así, ver SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. *Fiscalización del control interno de los ayuntamientos de Alicante*, de *Castellón* y de *Valencia* durante el ejercicio 2011 que comprobó la protección de los bienes de esos grandes ayuntamientos y el cumplimiento de la normativa aplicable, verificando la fiabilidad e integridad de la información, así como valorando la organización administrativa y su grado de transparencia atribuyendo puntuaciones por áreas.

Datos de Carácter Personal<sup>848</sup> (LOPD) tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos de carácter personal, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas (art. 18.4 CE). Como principio básico de la protección de datos, la ley destaca el *principio de seguridad de los datos*, por el que el responsable del fichero deberá adoptar las medidas necesarias que eviten la alteración, pérdida y el tratamiento o acceso no autorizado.

Además, el art. 9 LOPD prevé la existencia del *Documento de Seguridad* que los clasifica en tres niveles: básico, medio y alto, en función de la naturaleza del dato, y de la necesidad de garantizar la confidencialidad y la integridad de la información<sup>849</sup>.

La seguridad prevista en la LOPD es también *organizacional*, no sólo técnica; por tanto, ha de seguirse por parte de la Gerencia, una política de seguridad, donde se asignen y se repartan las responsabilidades y se tienda de una manera global a un nivel de seguridad que se adapte a las necesidades de la organización<sup>850</sup>.

Respecto a la seguridad de las comunicaciones, se ha intentado estandarizar los sistemas electrónicos de transmisión, definiéndose objetivos de seguridad en redes<sup>851</sup> en lo que respecta a *confidencialidad* (ningún otro usuario puede leer los datos), *integridad* (los datos no cambian), y *disponibilidad* (los sistemas nunca se desconectan). Volveremos sobre ello más adelante.

Sin embargo, la cantidad de puntos de acceso a la red de nuestros campus, muchos de ellos remotos y pertenecientes a usuarios (PAS o PDI

---

<sup>848</sup> [Ley Orgánica 15/1999](#), de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

<sup>849</sup> <https://www.agpd.es> tiene toda la normativa y multitud de informes jurídicos.

<sup>850</sup> El Título VII de la LOPD regula el régimen sancionador al que estarán sometidos los responsables de los ficheros y una serie de peculiaridades, en cuanto al procedimiento y las sanciones en los ficheros de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Las infracciones se calificarán como leves, graves o muy graves, teniendo como consecuencia cada una de ellas, un tipo de sanción específico: las muy graves serán sancionadas con multa hasta 600.000 euros.

<sup>851</sup> **Miguel Ángel PAVÓN DE PAULA** “Tecnología y Democracia. ¿Un modelo nuevo de participación en la Universidad?” *XVIII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Lleida, 2000.

desconocedores del riesgo de estas tecnologías), junto con el creciente uso de redes inalámbricas y la sobrecarga de trabajo que soportan, hace que los sistemas universitarios de comunicaciones sean cada vez más vulnerables.

### 1.1.1.32 Personal

Todas las organizaciones, cualquiera que sea su tamaño, poseen una cultura con características distintivas alimentadas por medio de una serie de prácticas en recursos humanos. Así, VAL PARDO<sup>852</sup> distingue una cultura organizativa *fuerte* (liderazgo claro, símbolos y ritos de unidad, sentido de pertenencia, fomento y desarrollo de las capacidades disponibles, apuesta por los recursos humanos) y *débil* (descuido de los recursos humanos, tecnología obsoleta y dirección estratégica no clara y estructura no adecuada al medio).

También hay cultura *autocrática* (controles muy exhaustivos, jerarquía de la autoridad, distribución y estructuración vertical, fines y metas impuestos, sin facilitar el consenso) o *participativa* (fomento de la dimensión horizontal, grupos de trabajo autónomos y multidisciplinarios, fluidez de información y confianza en los empleados). Por último, existe la gestión *saludable* (dirección con perspectiva externa y credibilidad interna, comportamiento que permite ajustar las acciones y necesidades y el fomento de la innovación) o *enfermiza* (la dirección no valora debidamente a sus empleados ni a los clientes y la gestión es centralizada y muy burocrática con freno a la innovación). La Universidad, como resumen, debe apostar por una cultura fuerte, participativa y saludable.

Con independencia de los incumplimientos de legalidad en materia de gestión de personal, que expondremos entre las áreas de riesgo de la actividad docente, las ICEx<sup>853</sup> destacan como debilidades de control interno en el área de personal, la carencia de RPTs o de manuales de procedimientos y funciones -que conlleva a la confusión en la asunción de funciones o la disipación y evasión de responsabilidades- así como la falta de controles adecuados que garanticen la actualización de los registros de personal.

---

<sup>852</sup> Isabel DE VAL PARDO. *Organizar: acción y efecto*. ESIC, 1997, pág. 310.

<sup>853</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Fiscalización de la Universidad de Málaga. Ejercicio 1996](#). Apartado 58.

### 1.1.1.33 Contable

Supone la comprobación de que las operaciones efectuadas y anotadas se han autorizado y contabilizado correctamente mediante conciliaciones y cruces periódicos. El proceso de ejecución presupuestaria se encuentra suficientemente reglado con todas sus fases y documentos previstos (A,D,O,P) e informatizados para realizar estos controles<sup>854</sup> que se han acrecentado como consecuencia de los elevados requerimientos de información hacia las CC AA fruto de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La utilización intensiva de aplicaciones y herramientas informáticas ligadas al sector de las telecomunicaciones ha introducido cambios importantes en muchas de las actividades típicas de la contabilidad. El fin de siglo liberó a los *contables* de las tareas administrativas más tediosas, hasta transformarlos en unos auténticos *gestores de la información*. Sin embargo, les ha privado de un cierto monopolio pues en nuestra compleja organización universitaria, como hemos visto en el capítulo anterior, gran parte de la clásica *gestión contable* está desconcentrada en centros de gasto, algunos separados físicamente muchos kilómetros, con necesidad de una correcta formación y supervisión por los servicios centrales y las unidades de auditoría interna. Un escenario donde se introducen los datos económicos en los centros de gasto lo que aumenta los riesgos de errores e irregularidades, al acometerse por personal no especializado que debe compaginar esas tareas con otras de tipo más general.

### 1.1.1.34 Supervisión y dirección

Se incluyen en este apartado todos los instrumentos de control global y de revisión de la información de gestión. Comprende todos los protagonistas, desde la supervisión inmediata de los jefes de servicio, pasando por órganos colegiados de control, como el Consejo Social, o el eventual Comité de Auditoría, hasta los auditores internos y externos, institucionales y privados. El seguimiento ordinario suele realizarse en los vicerrectorados de asuntos económicos, cuyos titulares analizan periódicamente la marcha del presupuesto y la situación de los diversos centros de gasto.

---

<sup>854</sup> Al respecto, ver el artículo de **Julio GARCÍA MUÑOZ** y **Luis ÁLVAREZ ARDERIUS**. “[Controles informáticos para la fiscalización de la nómina](#)” en *Auditoría pública*, núm. 64, 2014 , págs. 51-60.



Cada Universidad, fruto de su potestad de auto-organización puede incorporar al proceso presupuestario los instrumentos de supervisión que considere oportunos. Los propios documentos contables incluyen las firmas suficientes para formalizar una seguridad razonable.

### **8.3.2 Administración económica y nuevas tecnologías**

La desaparición del papel, la implantación de la *firma digital* y el uso creciente y generalizado de las nuevas tecnologías altera los conceptos administrativos tradicionales que resultan poco adecuados para interpretar las nuevas realidades. Así, *la distancia* -con la desaparición de las barreras físicas- *el tiempo* -con la aparición del denominado “tiempo Internet” caracterizado por su celeridad<sup>855</sup>- y *los costes*, que se reducen en función de la personalización en masa<sup>856</sup>, facilitan el intercambio de documentos mediante sistemas de comunicación electrónica. Sin embargo, la desaparición del papel, el crepúsculo de la firma manuscrita y, en general, del monopolio de la escritura en la realidad documental plantea problemas para su adecuado control y seguridad<sup>857</sup>. Toda la organización debe adaptarse a este nuevo entorno informatizado, que automatiza las habituales actividades administrativas.

La firma electrónica y la tecnología de las comunicaciones supondrá la consolidación definitiva de los procesos ágiles de tramitación y pago, sin merma de control interno. Los avances pasaron por normas como la norteamericana *Ley de Eliminación de Papel*, que obligó a todas las Agencias Federales a posibilitar, desde el año 2003, la realización de cualquier procedimiento a través de la tecnología de las comunicaciones con firma electrónica; y concluye en España con Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica, que veremos en el epígrafe siguiente.

<sup>855</sup> Véase Ricardo RIVERO ORTEGA. «Principio de celeridad» en *Principios del Derecho administrativo* (Director: Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR), Ediciones La Ley, 2010, págs. 981-1000.

<sup>856</sup> Enrique LÓPEZ GONZÁLEZ. “Tendencias emergentes en la información para la toma de decisiones en las universidades” en el seminario *Gestión económica de las universidades*. Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, abril de 2002, pág.4. El siglo XXI ha traído la “cerebralización de las máquinas”. La revolución industrial se produjo cuando la máquina sustituyó al músculo y a la fuerza física; en la revolución tecnológica actual lo que se sustituye ya no es el músculo, sino el cerebro. La informática permite reemplazar con más frecuencia un mayor número de funciones del cerebro.

<sup>857</sup> Antonio ARIAS RODRÍGUEZ "El control de la gestión financiera de las universidades: nuevas tendencias" en la *Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España*, núm. 11 (3ª época) diciembre de 1997, págs. 16-25.



El uso de los medios electrónicos empieza a ser considerado como uno de los elementos de la *buena administración*, la cual —de acuerdo con RIVERO ORTEGA<sup>858</sup>— incluye el derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean resueltos y comunicados en un plazo razonable, que “parece cada día más difícil de conciliar con unos tiempos de respuesta de la Administración medidos en términos de meses” por lo que muchas cartas de servicios, sin valor jurídico, además de informar sobre los servicios que se trate, formalizan un compromiso de prestarlos en el marco de unos objetivos fijados de acuerdo con unos indicadores de calidad, en su mayoría cuantificables<sup>859</sup>.

El primer cambio producido por la introducción de nuevas tecnologías marca el tránsito de la organización burocrática y rígida a otra desconcentrada y *en red*<sup>860</sup>. La Ley 30/1992 (LRJPAC) ordena, en su artículo 45, que todas las Administraciones Públicas impulsen el “empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias” otorgando validez y eficacia de documento original a los emitidos por medios electrónicos “siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y en su caso, la recepción por el interesado”. De igual manera, el art. 19, prevé una fórmula genérica para que las comunicaciones entre órganos administrativos puedan efectuarse por cualquier medio que asegure la constancia de su recepción<sup>861</sup>.

A pesar de estas avanzadas y pioneras previsiones de la LRJPAC, nuestra doctrina administrativa<sup>862</sup> es unánime considerando imprescindible una nueva Ley de Procedimiento Administrativo diseñada “acorde a las exigencias

---

<sup>858</sup> Ricardo RIVERO ORTEGA. “[Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios](#)” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, pág. 132.

<sup>859</sup> Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO. “[Calidad de los servicios](#)” (Op. cit), 2003, pág. 27.

<sup>860</sup> Ricardo RIVERO ORTEGA. *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimientos, función pública, contratos administrativos y regulación*. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pág. 47.

<sup>861</sup> La LRJPAC fue avanzada y permisiva de esta nueva realidad. Así, el art. 40 indica que la comparecencia de los ciudadanos ante las oficinas públicas “sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley”; el art. 59 consiente que las notificaciones a los interesados se practiquen “por cualquier medio” que permita tener constancia de su recepción, fecha, identidad y contenido del acto notificado (E-mail); por último, para el art. 85, los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados “habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos”.

<sup>862</sup> Ricardo RIVERO ORTEGA. *La necesaria innovación...* (Op. Cit), 2012, pág. 84.

de la sociedad de la información y el conocimiento”. Bien es cierto, como apuntan VALERO y MARTÍNEZ<sup>863</sup>, que las circunstancias actuales determinan la consideración de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos<sup>864</sup> (en adelante, LAECSP) como una verdadera Ley de régimen jurídico de la administración *electrónica* y del procedimiento administrativo *electrónico*. En consecuencia, la actividad administrativa *tradicional* se desenvolverá, hasta su sustitución por otra norma<sup>865</sup>, con la LRJPAC, mientras que su ejecución por medios electrónicos se regirá por las previsiones de esta ley, siendo ambas básicas y con idéntico fundamento constitucional: el artículo 149.1.18.

El uso de los medios electrónicos también está previsto en la DA primera de la LAECSP para las reuniones de órganos colegiados, que podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando, con respeto a los trámites esenciales establecidos en los artículos 26 y 27.1 de la LRJPAC<sup>866</sup>. A destacar la pionera iniciativa de las universidades de Valladolid y Pompeu Fabra que han desarrollado reglamentariamente esta previsión<sup>867</sup>.

Pues bien, el artículo 8.1 de la LAECSP, de carácter básico, exige “habilitar diferentes canales o medios para la prestación de servicios electrónicos” garantizando en todo caso el acceso a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada. Aunque el apartado siguiente del citado artículo no es básico y, por tanto, sólo aplicable a la Administración del Estado

---

<sup>863</sup> Julián VALERO TORRIJOS y Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ . *El uso de medios electrónicos en la gestión universitaria. Las implicaciones jurídicas de la Administración electrónica en el proceso de modernización de las universidades públicas*. Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías. Monografía Asociada, 2012, pág. 24.

<sup>864</sup> [Ley 11/2007](#), de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. «BOE» núm. 150, de 23 de junio de 2007.

<sup>865</sup> Así, el Consejo de Ministros del 9-1-2015 recibió sendos [informes](#) sobre los anteproyectos de Ley del procedimiento administrativo común de las AA PP y de la Ley de régimen jurídico del Sector Público.

<sup>866</sup> La celebración de sesiones de órganos colegiados de forma presencial o virtual se incorpora al [Anteproyecto](#) de Ley del procedimiento administrativo común de las AA PP sometido a información pública con fecha 16-1-2015, pudiendo en este caso participar por medios “telefónicos y audiovisuales” (art.13) y pudiendo aprobarse el Acta por los mismos medios (art.14).

<sup>867</sup> En la UVA se aprobó el [Reglamento por el que se regula la utilización de medios electrónicos por los órganos colegiados](#), aprobado en sesión de Consejo de Gobierno de 28 de febrero de 2014. La UPF cuenta con un Reglamento de 26 de enero del 2011 más amplio, de [Uso de los medios electrónicos y del procedimiento administrativo electrónico](#) (las reuniones de órganos colegiados por medios telemáticos se regulan en el título II).

(UNED y UIMP) las soluciones que ofrece parecen tan lógicas que imponen un único abanico de alternativas:

- a) *Oficinas de atención presencial* que pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos *electrónicos* reconocidos, debiendo contar con asistencia y orientación sobre su utilización, bien a cargo del personal de las oficinas en que se ubiquen o bien por sistemas incorporados al propio medio o instrumento.
- b) *Puntos de acceso electrónico*, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas para los ciudadanos a través de redes de comunicación. Esto permite acceder a toda la información y a los servicios disponibles.
- c) *Servicios de atención telefónica* que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas lo permitan, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos disponibles.

Para VALERO y MARTÍNEZ<sup>868</sup> ese derecho entronca directamente con el principio general de accesibilidad a la Administración electrónica, para involucrar incluso las oficinas de atención personal o telefónica.

El concepto legal de Expediente electrónico<sup>869</sup> aparece recogido en el Artículo 32 de la LAECSP, definido como “el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan”, exigiendo foliado mediante un índice electrónico firmado que garantizará su integridad y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos. Como recuerdan VALERO y MARTÍNEZ<sup>870</sup>, el legislador ha optado por modelo *deslocalizado* de

---

<sup>868</sup> Julián VALERO TORRIJOS y Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ. *El uso de medios electrónicos* (Op. Cit.) 2012, pág. 48.

<sup>869</sup> Ricardo RIVERO ORTEGA. *El expediente administrativo: de los legajos a los soportes electrónicos*. Editorial Aranzadi, 2008.

<sup>870</sup> Julián VALERO TORRIJOS y Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ. *El uso de medios electrónicos* (Op. Cit.) 2012, pág. 97.

gestión documental, donde prima más la integridad y la autenticidad

Nuestra normativa actual, en definitiva, viene permitiendo la desaparición *física* del documento o, como mínimo, la eliminación de su movimiento material en el procedimiento, pero exigiendo unas garantías de confidencialidad y disponibilidad de la información.

Las medidas criptográficas acreditan esos extremos mediante la *firma digital* (identidad del autor y autenticidad de su voluntad) que, combinada con el *cifrado* de ciertas partes de los documentos, asegura su integridad y su conservación con ayuda de otras medidas de seguridad. Así, surge el *Esquema Nacional de interoperabilidad* (ENI) concebido como un instrumento jurídico, de carácter básico y obligada observancia en todas las AA PP españolas<sup>871</sup> para garantizar plenamente su prevalencia “sobre cualquier otro criterio en materia de política de interoperabilidad en la utilización de medios electrónicos para el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos”. Por tanto, las universidades españolas, como administraciones públicas que son, están sujetas a las previsiones del ENI y deben diseñar sus plataformas de seguridad con el mismo nivel de garantías que se requiere para la utilización de medios no electrónicos.

Además, el *Esquema Nacional de Seguridad* (ENS) tiene por objeto establecer la política de seguridad de la utilización de medios electrónicos<sup>872</sup>, según unos principios básicos y requisitos mínimos que permitan la protección adecuada de la información. Desde un marcado carácter técnico que permita garantizar un adecuado nivel de seguridad en el diseño y mantenimiento de las aplicaciones, el artículo 1.2 exige “asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias”.

A su vez, el ENI establece, en su disposición adicional primera, el

---

<sup>871</sup> Artículo 3 del [Real Decreto 4/2010](#), de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2010.

<sup>872</sup> [Real Decreto 3/2010](#), de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2010.

desarrollo de una serie de Normas Técnicas de Interoperabilidad que son de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas, destacando las relativas al documento electrónico, al expediente electrónico, a la digitalización de documentos en soporte en papel, a los procedimientos de copiado auténtico y conversión así como a la política de gestión de documentos electrónicos<sup>873</sup>.

En particular, la *Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de intermediación* de datos, que define los roles de los agentes que participan en esos procesos y establece las condiciones aplicables a plataformas de intermediación de otras Administraciones Públicas.

El intercambio electrónico de documentos incorpora grandes economías de tiempo y recursos e introduce cambios trascendentales en los aspectos administrativos y contables de toda la organización<sup>874</sup>. Es un hecho incuestionable que la *Administración sin papeles* se ha consolidado bajo control de personal dedicado exclusivamente a gestionar y vigilar los flujos de información. Al automatizar muchas actividades administrativas rutinarias se hace necesario redefinir las tareas, realizando un mayor hincapié en la formación e incrementando la flexibilidad. También aparecen nuevos riesgos de fraudes<sup>875</sup> que es necesario considerar dentro del control interno, como hemos apuntado en el epígrafe anterior.

En conclusión, las universidades públicas tienen la obligación legal de desarrollar un marco normativo en materia de gestión de documentos

---

<sup>873</sup> [Resolución de 28 de junio de 2012](#), de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. «BOE» núm. 178, de 26 de julio de 2012.

<sup>874</sup> **José María SOBRINO MORENO**. "La informática aplicada al control del gasto público" en *Presupuesto y Gasto Público* núm.18/1996, págs. 203-217. **Carmen PÉREZ CANO**. "El intercambio electrónico de datos como fuente de ventajas competitivas" en *Alta Dirección* núm. 193, mayo-junio de 1997, págs. 242-250. Se ha comprobado que, en los países de la UE se perdía entre un 10 y un 15% del valor de las facturas, bien por errores de transcripción, bien por extravíos en el correo o en el reparto interno del mismo.

<sup>875</sup> El [Código Penal](#) tipificó el fraude informático en 1995 previendo, en su art. 248.2: "*también se consideran reos de estafa los que, con ánimo de lucro, y valiéndose de alguna manipulación informática o artificio semejante consiguen la transferencia no consentida de cualquier activo patrimonial en perjuicio de tercero*". Las manipulaciones de programas, al igual que ocurre con nuestros geniales timos, comienzan a catalogarse. Así existe el "salami" o redondeo por defecto de los céntimos de las nóminas, el "Caballo de Troya" o introducción en un programa normal de un subprograma no autorizado, en beneficio del autor.

electrónicos. Destacamos el ejemplo de la Universidad de Murcia<sup>876</sup>.

### 1.1.1.35 Factura electrónica

Desde su entrada en vigor plenamente, el 15 de enero de 2015, la Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica<sup>877</sup> exige a la Universidad Pública —como a todos los entes, organismos y entidades del artículo 3.2 del TRLCSP— que las facturas emitidas en el marco de sus relaciones jurídicas con proveedores de bienes y servicios sean presentadas en los “puntos generales de entrada”. Así, deben llegar electrónicamente al órgano administrativo al que corresponda su tramitación y a la oficina que tenga atribuida la función contable.

En definitiva, se obliga al proveedor<sup>878</sup> a presentar la factura electrónica (en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación de servicios) a través del Punto General de Entrada. No obstante, se podrán excluir reglamentariamente de la obligación de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros y a las emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior. Se establece un formato estructurado basado en un certificado reconocido, con firma electrónica avanzada<sup>879</sup> o sello electrónico avanzado con determinados requisitos.

Como el Estado y las CC AA disponen de un punto general de entrada de facturas electrónicas, la Ley 25/2013, en su artículo 6, permite que las facturas electrónicas que correspondan a “entidades, entes y organismos

---

<sup>876</sup> Así las resoluciones aprobatorias de la [Política de Gestión de Documentos Electrónicos](#), del [Proceso de captura de documentos electrónicos](#), del [Procedimiento de registro electrónico de documentos](#) así como el [Modelo de gestión de metadatos](#) y el [Procedimiento de copiado auténtico](#), aprobados en el año 2014.

<sup>877</sup> [Ley 25/2013](#), de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. «BOE» núm. 311, de 28 de diciembre de 2013.

<sup>878</sup> El artículo 4 de la [Ley 25/2013](#) obliga a las entidades siguientes: a) Sociedades anónimas; b) Sociedades de responsabilidad limitada; c) Personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española; d) Establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en territorio español en los términos que establece la normativa tributaria; e) Uniones temporales de empresas; f) Agrupación de interés económico, Agrupación de interés económico europea, Fondo de Pensiones, Fondo de capital riesgo, Fondo de inversiones, Fondo de utilización de activos, Fondo de regularización del mercado hipotecario, Fondo de titulación hipotecaria o Fondo de garantía de inversiones.

<sup>879</sup> Artículo 10.1 a) del [Real Decreto 1619/2012](#), de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. «BOE» núm. 289, de 1-12-2012.

vinculados o dependientes” -como es la Universidad Pública- puedan utilizarlo tras adherirse expresamente y por medios telemáticos, suscrito con firma electrónica avanzada. Es este caso, el Rectorado deberá dejar constancia de la voluntad de adherirse y de aceptar en su integridad las condiciones de uso de la plataforma, “pudiendo conllevar la repercusión de los costes económicos que se generen” (DA 5ª).

De esta manera, esas facturas electrónicas producirán una entrada automática en el registro electrónico de facturas de la Universidad, proporcionando un acuse de recibo electrónico de la Gerencia con acreditación de la fecha y hora de presentación y, a la vez, poniéndolo a disposición electrónica de las oficinas contables competentes para su registro y garantizando al proveedor el derecho a consultar el estado de la tramitación de la factura.

La Orden HAP/492/2014<sup>880</sup>, de carácter básico y aplicable a todas las AA PP, regula los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas en el sector público, al que deberá ajustarse la Universidad, con el fin de garantizar la integridad, seguridad e interoperabilidad de los distintos sistemas.

A partir de aquí, el servicio de contabilidad pone la factura a disposición del órgano competente para tramitar la conformidad de la entrega del bien o la prestación del servicio y proceder al reconocimiento de la obligación, incluida, en su caso, la remisión al órgano de control interno. Posteriormente, se identificará las facturas que son objeto de propuesta de orden de pago, mediante los correspondientes códigos de identificación asignados en el registro contable de facturas.

Los servicios de contabilidad deben efectuar requerimientos periódicos de actuación respecto a las facturas pendientes de reconocimiento de obligación y elaborarán un informe trimestral relativo a las facturas que en tres meses, desde que fueron anotadas, no se haya reconocido la obligación por los órganos competentes. De acuerdo con el artículo 10.2 de la Ley 25/2013, ese

---

<sup>880</sup> La [Orden HAP/492/2014](#), de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. «BOE» núm. 77, de 29 de marzo de 2014.

informe “será remitido dentro de los quince días siguientes a cada trimestre natural del año al órgano de control interno”. Una tramitación que fortalece el control interno, al facultar expresamente el artículo 12 que los órganos de control puedan acceder a “la documentación justificativa, a la información que conste en el registro contable de facturas, y a la contabilidad en cualquier momento” exigiéndoles en contrapartida un informe anual que “evaluará el cumplimiento de la normativa en materia de morosidad”.

En esta área, el art. 12.3 de la citada Ley 25/2013 impone al órgano de control interno de las universidades la realización de una serie de nuevos informes al exigir que las Intervenciones Generales u “órganos equivalentes de cada Administración”, ejecuten:

*“una auditoría de sistemas anual para verificar que los correspondientes registros contables de facturas cumplen con las condiciones de funcionamiento previstas en esta Ley y su normativa de desarrollo y, en particular, que no quedan retenidas facturas presentadas en el Punto general de entrada de facturas electrónicas que fueran dirigidas a órganos o entidades de la respectiva Administración en ninguna de las fases del proceso. En este informe se incluirá un análisis de los tiempos medios de inscripción de facturas en el registro contable de facturas y del número y causas de facturas rechazadas en la fase de anotación en el registro contable”.*

Por supuesto, estas nuevas tecnologías obligan a gestores y auditores a evaluar permanentemente el riesgo adicional asociado a su introducción, sustituyendo los instrumentos de control basados en transacciones por nuevos sistemas según normas específicas de auditoría para trabajar en organizaciones altamente informatizadas<sup>881</sup>.

#### **8.4 Supervisión del sistema de control interno: la necesaria evaluación por los auditores.**

El control interno es el primer objeto de examen en los procedimientos

---

<sup>881</sup> Antonio LÓPEZ HERNÁNDEZ, Andrés NAVARRO GALERA y Pedro MAZA VERA. “Norma Técnica de Auditoría para Entornos Informáticos”. *Normativa general de contabilidad y auditoría de cuentas*. Tecnos, 2003, págs. 893-902.



de auditoría pública<sup>882</sup> y privada<sup>883</sup> y su estudio y evaluación condiciona el número, alcance y naturaleza de las comprobaciones a efectuar o de las muestras a tomar. Un mal control interno aumenta el riesgo de errores, fraudes y disminuye la fiabilidad de los procesos. Además, existe un entorno del sistema de control interno, en el que factores externos influyen de una forma decisiva. Así, la personalidad y capacidad de liderazgo de los gestores, la dispersión geográfica, la existencia de entidades dependientes o la solidez de la estructura organizativa, entre otros aspectos, todos ellos muy importantes en el mundo académico.

Por lo tanto, los auditores al planificar cualquier auditoría deberán realizar inexcusablemente un análisis de los riesgos que pudieran existir al ejecutar el trabajo y al emitir su informe<sup>884</sup>. Teniendo en cuenta ese análisis, diseñan un conjunto de procedimientos de forma que los riesgos queden reducidos a un nivel aceptable a la hora de emitir el informe de auditoría. Para ello, realizan un análisis y evaluación del control interno de la Universidad que determinará el alcance de las pruebas a realizar. Además, si los procedimientos establecidos -o el grado de cumplimiento de los mismos- no proporcionan una seguridad razonable, deberá proceder a su comunicación a la Gerencia, incluso antes de terminar la auditoría<sup>885</sup>.

La experiencia profesional nos ofrece multitud de ejemplos de debilidades de control. Así, se suelen mencionar los siguientes: trabajar sin presupuestos o sin sus modificaciones formales, llevar la contabilidad con mucho retraso o no rendir cuentas anuales a la respectiva ICEX; carecer de unidad de Control Interno -o estar infradotada- es otra de las citas habituales

---

<sup>882</sup> "El auditor, para determinar la naturaleza y la extensión de la auditoría a efectuar, deberá estudiar y valorar el control interno existente". **COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO DEL ESTADO ESPAÑOL**. *Principios y Normas de Auditoría del Sector Público*. Norma 3.2.3.

<sup>883</sup> "Deberá efectuarse un estudio y evaluación adecuada del control interno como base fiable para la determinación del alcance, naturaleza y momento de realización de las pruebas a las que deberán concretarse los procedimientos de auditoría". **ICAC**. *Normas Técnicas de Auditoría*. Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Núm. 1, marzo 1991. Norma segunda sobre la ejecución del trabajo.

<sup>884</sup> **SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**. "El enfoque de auditoría basado en el análisis de los riesgos" en [Manual de Fiscalización](#). 2014. Sección 310.

<sup>885</sup> Resolución del ICAC de 1-9-1994 (BOE de 25-11-1994). [Norma técnica de auditoría sobre la obligación de comunicar las debilidades significativas de control interno](#). § IV.B.B.7.

así como no realizar inventarios ni recuentos periódicos o no tener inscritos los bienes inmuebles en el registro propiedad.

Desde el punto de vista organizativo, se suelen mencionar como debilidades significativas la *no segregación* de las tareas de contenido económico, la existencia de firmas *indistintas*, las carencias de manuales de procedimientos o del control de asistencia del personal así como la misma falta de una Relación de Puestos de Trabajo.

Estos riesgos y debilidades cobran especial importancia cuando se produce algún suceso que determina responsabilidad contable, una regulación todavía deudora de su origen como institución que enjuiciaba las cuentas públicas y no a los gestores de las mismas<sup>886</sup>. Por ello, si los cuentadantes han propiciado -o no han combatido- esos riesgos, se podría *trasladar responsabilidad subsidiaria* —como encargados de la gestión económica— al Gerente o al Rector. No es un suceso raro en la gestión pública. Recientemente<sup>887</sup>, la Sentencia de primera instancia del Consejero del Tribunal de Cuentas de 2-12-2013 condenó a Alcalde (junto a Tesorero e Interventor) como responsables subsidiarios de un desfalco en la caja municipal, al valorar su condición de alcalde de una población importante a pesar de la imposibilidad de descender a todos los detalles de cada gasto y pago analizando minuciosamente cada documento:

*“La caja de efectivo había dado señales suficientes de situación irregular como para haber podido captar, con unos correctos arqueos (..) y una contabilidad actualizada, el mal funcionamiento de la dependencia y haber podido adoptar medidas para evitar el menoscabo”.*

Así pues, estas debilidades no deberán pasar inadvertidas al equipo rectoral. La exigencia de una correcta contabilidad y su oportuno seguimiento, además de contar con lógica jurídica o económica, sirve para atemperar las

---

<sup>886</sup> **José Antonio FERNÁNDEZ AJENJO**. “La responsabilidad patrimonial de las autoridades y empleados públicos, en especial la responsabilidad contable derivada de la gestión financiera pública” en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* núm. 13/2005 pág. 2206.

<sup>887</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**. “Fiscalización de las universidades en España. Principales áreas de riesgo” en *Conclusiones XII Curso de régimen jurídico de universidades*. (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO), Aranzadi, 2014, pág. 189.

responsabilidades de los cuentadantes. El Tribunal de Cuentas<sup>888</sup> ha dejado claro que aquellos empleados o autoridades que tienen atribuida por la legislación financiera obligaciones de ordenación, intervención y pago de fondos públicos en el ámbito de la contratación administrativa, *“deben realizar determinadas funciones racionales, no mecánicas, de comprobación material y de decisión que, en ningún caso, son excusables”*.

Los órganos externos de fiscalización reprenden con severidad la ausencia<sup>889</sup> o la deficiencia<sup>890</sup> de control interno y aplauden también su mejora. Así, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas<sup>891</sup> tuvo ocasión de poner de manifiesto los progresos en este área, presentando lo que podría ser un catálogo de mejoras basadas en las debilidades detectadas por el auditor:

*“Durante los ejercicios precedentes se han producido avances significativos en este área (del control interno). La mejora de los sistemas informáticos (integración en contabilidad de las operaciones extrapresupuestarias, distribución de manuales de normas y procedimientos) junto con el fortalecimiento del Servicio de Control Interno han provocado que (...). Este tribunal no haya detectado cuentas bancarias a nombre de la UPV no registradas por ésta (..) para mayo ya se había elaborado la liquidación provisional del ejercicio (..) y la gerencia ha dispuesto de informes mensuales sobre el grado de ejecución”*.

Un área de especial riesgo siempre ha sido la gestión de la tesorería. La Cámara de Cuentas de Andalucía<sup>892</sup> tuvo ocasión de evaluarlo en el conjunto

---

<sup>888</sup> [STCu 7/2007](#) de 25 de abril (Ponente: D. Javier MEDINA GUIJARRO) donde se enjuiciaba el pago de una obra no realizada pero certificada por el arquitecto municipal.

<sup>889</sup> También CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. *Fiscalización del ejercicio 1998 en las universidades de Santiago, Vigo y A Coruña*. Epígrafes 2.13. La AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS se ha mostrado concluyente en su evaluación porque aquel sistema permitió justificar ante la Administración autonómica inversiones, recibándose de la misma los fondos necesarios para financiarlos, y “aún varios ejercicios después no se haya pagado a las empresas y profesionales que las habían llevado a cabo”. *Informe 137 de fiscalización a petición del Rectorado de la Universidad de La Laguna*, B. O. Parlamento de Canarias de 7.8.1996, pág. 93/9.

<sup>890</sup> Así, el Informe de Fiscalización de la UNED, correspondiente al ejercicio 1996 (BOE núm. 148, de 21-06-2001), incluye como primera recomendación desarrollar el organigrama de la Universidad “a fin de definir con claridad la estructura y la dependencia orgánica y funcional de las unidades de base en las áreas administrativa y financiera”. Por otra parte, considera que, conforme a lo previsto en sus Estatutos, “deberían implantarse manuales de procedimientos de trabajo que definan las tareas a realizar por las distintas personas dentro de las unidades que componen su estructura organizativa”.

<sup>891</sup> TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. *Universidad del País Vasco, 1993*. Conclusión tercera.

<sup>892</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Análisis de la tesorería de las universidades andaluzas, 1995](#). Conclusiones y recomendaciones núm. 1 a 4.

de las universidades de la comunidad donde detectó las siguientes debilidades:

- Elevado número de cuentas corrientes bancarias, ya que autorizan su apertura a cualquier unidad de gasto (facultad, escuela, centros, departamento, proyecto, etc.) con independencia del nivel que esta representa dentro del conjunto de la Universidad. Recomendó reducir su número, limitadas a unidades de gasto de gran dimensión, reconociendo que la recomendación “no es contraria a la facultad que determinados Estatutos conceden, a los directores de departamentos, para disponer de parte del presupuesto de gastos corrientes”.
- Algunas universidades carecen de un Plan de Tesorería anual no pudiendo prever ni regular, con anticipación, situaciones de crisis de tesorería. Otras tampoco disponen de una normativa reguladora de la gestión de la tesorería, ni un manual de gestión ni circulares e instrucciones sobre aspectos relacionados.
- Falta de autorización expresa, por la autoridad competente, de la apertura de cuentas y del nombramiento o cese de claveros.
- Unidades de gastos que no disponen de registros auxiliares de cada una de las cuentas, ni estas son conciliadas, al menos, al cierre del ejercicio. Otras con importantes partidas conciliatorias de las cuentas que constituyen la tesorería.
- Falta de realización de actas de arqueo de caja, o sin documentar correctamente. También saldos de cuentas que, al cierre del ejercicio, representan propuestas de gastos pendientes de justificar.

Cuando estas debilidades son detectadas, la Universidad, con bastante frecuencia, apunta durante el trámite de alegaciones la referencia a que la deficiencia ya está subsanada o en trámite de subsanación. Una afirmación que, al menos temporalmente, logra desvirtuar las críticas. Por eso, algunas ICEX han realizado un “seguimiento de las alegaciones” comprobando aquellas actuaciones que se indicaban estaban en curso de corrección<sup>893</sup>.

<sup>893</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ.** “El trámite de alegaciones en los procesos de fiscalización”. En la obra colectiva *Conclusiones del XI Curso sobre régimen jurídico de universidades* (Coordinadores J. IRIGOYEN, A.I. CARO y F. DOMINGO). Aranzadi, 2013, pág. 164 y ss. valorando los informes de la

## 9 El órgano de control interno

Hemos presentado el control interno como un proceso que proporciona un grado de seguridad razonable en la consecución de eficacia y eficiencia de las operaciones de una entidad, el cumplimiento de las leyes y normas exigibles y la fiabilidad de su información, tanto financiera como no financiera. Además, hemos avanzado múltiples formas de asegurar el control interno, con tres líneas de defensa entre las que sobresale una: atribuir a un departamento específico de la organización la tarea de su fiscalización o supervisión y cuya misión no dejará de ser un elemento más de ese sistema de control. Ese servicio que solemos llamar “de control interno” y su configuración universitaria actual es el objeto de los siguientes epígrafes.

Alejandro NIETO<sup>894</sup> presenta, de manera expresiva y con su magistral perspectiva, el dilema de cualquier órgano de control interno, como garante de la legalidad de la actividad financiera, cuya situación entiende particularmente delicada, en una alternativa permanente, cuyas dos salidas son igualmente malas:

*“Si se atiene a la letra de las normas y no autoriza más que los gastos y pagos reglamentarios, paraliza el servicio; y si se muestra tolerante y flexible se convierte en cómplice real de irregularidades administrativas y penales (...) Una lucha constante entre administrador e interventor, en la que aquél intenta convencer a éste para que cierre los ojos ante una irregularidad notoria pero indispensable”.*

Presentamos, a continuación, las principales características de esta relevante función en el ámbito universitario.

### 9.1 Antecedentes

Para los rectores, descontentos de la rigidez del modelo financiero vigente en los años setenta (control *externo* por la Intervención Delegada del Ministerio de Hacienda, con una fiscalización *previa*) uno de los logros de la

---

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA sobre la [Universidad de Barcelona 2006-2007](#) que incorpora el seguimiento de las promesas realizadas durante la anterior fiscalización con resultados parecen bastante desalentadores. Ver pág. 106 y ss.

<sup>894</sup> Alejandro NIETO. *La "nueva" organización del desgobierno*. Ariel, 1996, pág. 124.

LRU fue el tratamiento del control interno de sus gastos e inversiones, mediante la creación de su propia Intervención, en aras de mayor agilidad administrativa; por ello quedó zanjado en el art. 56.2 de la LRU que "la Intervención desarrollará sus funciones mediante técnicas de auditoría contable". El ex-rector de la UAB, D. Ramón PASCUAL, explicaba el cambio con mucha claridad<sup>895</sup> y, a pesar de su extensión, merece la pena reproducir aquel estado de opinión:

*"Este régimen económico era, en aquel momento, una revolución; permitió que las universidades dejaran una intervención previa y pasaran a funcionar con una auditoría de cuentas posterior, y esto, a lo que estamos tan acostumbrados, fue un cambio radical que permitió a la Universidad utilizar el presupuesto con libertad, y al final de año, naturalmente, pasar por el control... por la auditoría, ya que el dinero es público. (...) Si alguien tenía que hacer un gasto razonable, tenía un interventor que le buscaba cinco pies al gato, y tenía que enmascarar el gasto en algo que resultase aceptable para un interventor que, por otra parte, no garantizaba que la Universidad no pudiera hacer un agujero presupuestario. La mayor parte del gasto se gestionaba desde un centro, el Ministerio, situado a seiscientos kilómetros de distancia. (...) Se ha mejorado en agilidad, en racionalidad, y esto se ha hecho sin que haya comportamientos perversos<sup>896</sup>".*

Sin embargo, los estatutos y, sobre todo sus normas de desarrollo, optaron por diversas formas de control interno<sup>897</sup>, como veremos en los epígrafes siguientes, con distintas funciones y dependencia. Intentaremos aproximarnos a esa figura que, digamos desde ahora, aún está evolucionando en todo el sector público.

A pesar de que el epígrafe X de la exposición de motivos de la LOU afirma, de forma tan retórica como ilusoria: "cada Universidad, en función de sus características diferenciadas, establecerá su régimen económico

---

<sup>895</sup> *La gestión económica en las universidades desde la óptica de los consejos sociales*. II Jornada de trabajo de los C.S.catalanes. Servicio de publicaciones U.A.B. Barcelona, 1996, pág. 42.

<sup>896</sup> Sin duda, D. Ramón olvida que el Tribunal de Cuentas, en sus duras auditorías de principios de los ochenta, puso de manifiesto muchas irregularidades con cientos de millones de pts en *cuentas "B"* y caos recaudatorio, como hemos expuesto en el capítulo introductorio. ¿Qué hubiera pasado sin esa mínima presencia del *Interventor de Hacienda*?

<sup>897</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**. "[El control financiero en las universidades públicas](#)". *Auditoría Pública*. núm. 3/1995, pág. 25 y ss.

atendiendo a los principios que se establecen en la Ley”, lo cierto es que esos *principios* han trasladado la regulación de los aspectos procedimentales de la gestión económica hacia las CC AA y su supervisión a los Consejo Sociales.

Se impuso, en definitiva, un escenario de pérdida de competencias financieras del Rector frente a las CC AA, al que se añade la reducción, en favor del Consejo Social, de su margen de maniobra en importantes decisiones. Así, se establece en el artículo 82, en relación con el desarrollo y ejecución de los presupuestos:

*“Las Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales”.*

La LRU, en 1983 (es decir, antes de la consolidación definitiva de la España de las Autonomías) no se atrevió a ir tan lejos como la LOU, en 2001. Hasta entonces, las comunidades venían interviniendo en los procedimientos económicos universitarios a través del Consejo Social, ya mediante directrices más o menos explícitas para la gestión cotidiana de su presidente, ya por medio de normas reguladoras de la gestión financiera, que aprobaba el propio Consejo Social con los presupuestos. Esto ocasionaba, en algunos casos, vacíos normativos clamorosos y una cierta *inactividad* de los consejos sociales, que ha traído el reproche soterrado a estos y a lo que ha contribuido, no poco, la legislación dictada por las comunidades<sup>898</sup>.

Tras la LOU, las CC AA deben desarrollar una normativa que regule el régimen económico y presupuestario de las universidades de su ámbito territorial. Esta norma, carente de pronunciamiento constitucional, y sin la exigencia del carácter de ley formal, puede regular “el desarrollo y ejecución del presupuesto” así como su “control”. Nos corresponde ahora detenernos en el control de la actividad financiera de las universidades.

El texto de la LOU plantea un cambio sustancial tanto por las normas de aplicación (autonómicas) como por la posición del Consejo Social. Frente a la

---

<sup>898</sup> José ASENSI SABATER. “La Ley Orgánica de Universidades (LOU) en *La Ley*, 18 de enero de 2002.

redacción inicial del proyecto de ley que en el Congreso<sup>899</sup> hablaba de la supervisión de un control mediante “técnicas de intervención”, el Senado determinó un cambio hacia la redacción actual: *técnicas de auditoría*. Se aceptaron las enmiendas números 588 y 530 de los Grupos Popular y Convergencia i Unió<sup>900</sup>, y en consecuencia, se consolidaba la existencia de unidades de auditoría interna en las universidades, muy alejadas de las clásicas intervenciones.

En cualquier caso, la creación de estos departamentos es recomendable y la mayoría de las ICEX venían exigiendo su implantación allí donde no existía como unidad administrativa diferenciada<sup>901</sup>, independiente y con dotaciones suficientes<sup>902</sup>, pues nuestros auditores institucionales eran sumamente críticos al considerar que no se garantizaba la fiabilidad de las cuentas anuales universitarias<sup>903</sup>.

En cuanto a qué debe entenderse por “técnicas de auditoría”, la Ley usa el término en sentido vago. Conviene recordar que la auditoría consiste en la comprobación de la actividad económico-financiera de los entes o programas presupuestarios objeto de control, realizada de forma sistemática y mediante la aplicación de los procedimientos de revisión propios. Así entendido, las técnicas de auditoría son un conjunto de reglas y pautas de comportamiento para el desarrollo de los trabajos<sup>904</sup> y que se incluyen en la LOU con la única

---

<sup>899</sup> **BO CORTES GENERALES-CONGRESO** núm. 45-7, de 22 de octubre de 2001, págs. 284 y 307.

<sup>900</sup> **BO CORTES GENERALES-SENADO** núm. 37-f, de 29 de noviembre de 2001, pág. 245.

<sup>901</sup> **SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA**. *Informe de fiscalización de las universidades públicas. Ejercicio 2001*, pág. 116 (UPV) o pág. 158 (UA) que reflejaba ese estado de opinión de las ICEX.

<sup>902</sup> **CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA**. *Fiscalización del ejercicio 1998 en las universidades de Santiago, Vigo y A Coruña*. Epígrafe 3.13. En el mismo sentido, **TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS**. *Informe de fiscalización de la UPV, ejercicio 1994*. Consideración III.11. **SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA**, *Informe de fiscalización de la UCLM, ejercicios 1996 a 1998*. Epígrafe 1.3.5.

<sup>903</sup> “Como consecuencia de las diversas diferencias detectadas a lo largo del Informe, y de haberse realizado los actos administrativos de reconocimiento de las obligaciones simultáneamente con el momento de devengo del gasto, el resultado presupuestario del conjunto de las universidades andaluzas en 1998 hubiese pasado de ser superávit a ser déficit”. **CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA**. [\*Fiscalización de las cuentas anuales de las universidades públicas de Andalucía, ejercicio 1998\*](#). Epígrafes 171 y 172.

<sup>904</sup> Para la Administración del Estado destacan las [\*Normas de Auditoría del Sector Público y Normas Técnicas emitidas por la IGAE\*](#).



intención de distinguirlos de la función interventora.

Por último, el citado artículo 82 LOU termina con una referencia a la supervisión que el Consejo Social ejerce sobre *el control de las inversiones, gastos e ingresos*, lo que supone un concepto ciertamente ambiguo. Parece indicar una cierta relación de supremacía entre el supervisor y el supervisado, dejando patente las competencias del Consejo Social que muchas leyes autonómicas, anteriores a la LOU, ya habían reconocido como concreción del genérico de supervisión de la actividad económica<sup>905</sup>.

## 9.2 Dos modelos distintos pero complementarios

El ejercicio de la supervisión del control interno, desde el punto de vista funcional, presenta dos grandes variantes, no incompatibles entre sí: auditor interno o interventor.

La *función interventora*, es la forma tradicional de control interno y la más extendida en las Administraciones Públicas. Simplificando los términos legales, hace referencia a la necesidad de *fiscalizar* todos los actos que den lugar a reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los cobros y pagos que de ellos se deriven. El acto fiscalizador se plasma en un informe, que contiene una declaración preceptiva de juicio, que tiene como peculiaridad el carácter independiente, interno y preventivo, así como ser escrita, gradual y continuada<sup>906</sup>. No parece ser recurrible directamente por los interesados, lo que otorga una cierta prevalencia a los actos de intervención sobre los actos fiscalizados<sup>907</sup>.

La realidad ha llevado a que un amplio elenco de gastos de las Administraciones Públicas sólo sean objeto de fiscalización *limitada* (competencia del órgano y crédito presupuestario) y la utilización de técnicas

---

<sup>905</sup> Como ejemplo, las leyes del Consejo Social de la Universidad de Oviedo (Ley 12/1997) y Cantabria (Ley 10/1998): “supervisar las funciones ordinarias del control interno de las cuentas de la institución” o la Ley aragonesa (10/1996) que atribuían al Consejo Social la “responsabilidad de ejercer la auditoría y el control interno de las cuentas de la Universidad, revisando el resultado de los trabajos que corresponden a la Intervención”.

<sup>906</sup> Ver, por ejemplo, **José María SANTACANA GÓMEZ**. “Principios reguladores de la función interventora: su aplicación en las Administraciones Públicas Españolas” en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 11/1993, págs. 161-180.

<sup>907</sup> En la Administración General del Estado la última palabra no la tiene la Intervención General, sino el Consejo de Ministros, ante quien puede acudir siempre en discrepancia desde el ámbito gestor.

de muestreo, para flexibilizar, agilizar y abaratar la función interventora<sup>908</sup>.

Nos advierte ESPAÑOL CLAVERIE<sup>909</sup> que la adopción por las universidades de esta fórmula de Intervención, con frecuencia parece responder más a una declaración de intenciones “para dar una imagen de seriedad en la gestión” que a una realidad práctica, por el vacío de facultades que se les atribuye, por no hablar de las presiones y limitaciones a que se ven sometidos.

La reforma urgente del artículo 81.5 de la LOU en 2012 pareció olvidar que en la Universidad no existe necesariamente la figura del Interventor, al copiar la regulación de las haciendas locales en caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo. Como hemos visto en epígrafes precedentes, en ese caso exige que el Consejo Social proceda a la reducción equivalente de gastos del nuevo presupuesto, que sólo podrá revocarse “a propuesta del Rector, previo informe del *interventor* y autorización del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma”.

Por el contrario, las actuaciones del *auditor interno* obedecen a un "plan de auditoría" predeterminado, escrito y aprobado por la autoridad de la que dependa. Esta planificación busca limitar el *riesgo de auditoría* a niveles aceptables y permite dirigir los esfuerzos sobre aquellas áreas consideradas como de mayor probabilidad de errores. Para su ejecución utiliza las técnicas y normas de auditoría y emite informes, concretados en recomendaciones, pero sin autoridad para imponerlas ejecutivamente.

La supervisión del control interno no es inmune a los cambios del sector público para racionalizar las estructuras, los procesos y los sistemas administrativos. La función de auditoría interna es un ejemplo de esas transformaciones, con frecuentes procesos de reestructuración que afectan a su papel dentro de la organización<sup>910</sup>. Se persigue una función pública menos

---

<sup>908</sup> **Manuela FERNÁNDEZ JUNQUERA** y **Begoña SESMA SÁNCHEZ**. “Situación actual y perspectivas del control interno del gasto público (I)” en *Revista de Derecho financiero y Hacienda Pública* núm. 262, Oct-dic de 2001, págs. 867-911.

<sup>909</sup> **Hortensia ESPAÑOL CLAVERIE**. “Las sociedades dependientes de universidades públicas: posibilidades y realidad”, en *La gestión universitaria: desafíos y oportunidades. XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valladolid, 1999, pág. 327.

<sup>910</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**. "[La auditoría interna en el sector público: las diez mejores prácticas internacionales](#)" en *Partida Doble* núm. 111, mayo de 2000, págs. 44-71.

costosa, más productiva, más innovadora y más directamente orientada sobre el servicio, manteniendo su influencia y sensibilidad a las necesidades y prioridades de unas organizaciones con una creciente rendición de cuentas.

La diferencia fundamental entre ambos modelos radica en el carácter de *orientación al futuro* y de *mejora continua* de esta última función, lo que justificaría que sus informes no se hiciesen públicos, porque sus principales destinatarios son los gestores. Sin embargo, nuestra normativa estatal y autonómica sobre transparencia deja poco espacio para esa opacidad.

En caso de optar por la figura del auditor interno, éste debe compatibilizar sus funciones con las previsiones de la legislación de contratos públicos y en concreto con las previsiones del TRLCSP<sup>911</sup> que requieren la participación de un representante de la Intervención en la Mesa de Contratación (art. 320.3, no básico) y solicitar la presencia de la Intervención en las recepciones de obras, suministros y servicios cuya cuantía así lo exija (art. 222.2, no básico) que vinculan en defecto de regulación específica dictada por las Comunidades Autónomas.

La primera duda que surge en este momento es la posibilidad de que la normativa autonómica imponga la obligatoriedad de la fiscalización previa en el marco de ejecución del presupuesto universitario. Las CC AA invocarán su competencia para regular “procedimientos”, de acuerdo con el artículo 82 de la LOU. En todo caso, conviene dejar claro que una cosa es la regulación sustantiva de esos procedimientos y otra muy diferente es el establecimiento de órganos nuevos (aún estrictamente universitarios) que intervengan en ese procedimiento, cuestión que pertenece a la potestad de auto-organización de la Universidad y que queda extramuros del poder dispositivo de la Comunidad.

La participación obligatoria del órgano de un interventor universitario dentro del “iter” documental presupuestario forma parte de esos procedimientos, sin duda. La LOU, en su artículo 2.2-h, establece (al igual que hacía el art.3.2-c de la LRU) que el *contenido esencial* de la autonomía universitaria afecta, entre otros aspectos, a la “elaboración, aprobación y

---

<sup>911</sup> [Real Decreto Legislativo 3/2011](#), de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. «BOE» núm. 276, de 16/11/2011.

gestión de sus presupuestos”, lo que no protege la función de “control”.

Ante la posible imposición autonómica de técnicas de intervención, las universidades alegarán que ello supone “ir más allá” de la previsión legislativa de ese artículo de la LOU —que sólo exige “técnicas de auditoría”— aunque, a la postre, le será difícil resistir la pretensión del Ente que las financia, por mucha autonomía universitaria que se invoque.

La supervisión no puede traducirse en la atribución de funciones del supervisado, ni sustraer competencias propias de los órganos académicos o decisorios. En otras palabras, la atribución de competencias por las leyes autonómicas a sus consejos sociales pueden partir de criterios de autorización, control e incluso de inspección, pero no deben adjudicar un papel ejecutivo al órgano de representación social.

### 9.3 La práctica de la Intervención

Aunque ahora la fiscalización es interna, esta figura supone una vuelta al sistema anterior a la LRU y a los principios imperantes en las Administraciones territoriales. Varios estatutos universitarios facultan a un *Interventor* para recabar la fiscalización previa, llevada a cabo antes de que se dicte o perfeccione el acto administrativo y exigiendo el examen de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico<sup>912</sup>.

El artículo 148 de la LGP<sup>913</sup>, aplicable a la Administración del Estado y Local, define la función interventora como aquella que tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos con el fin de asegurar que su gestión se ajuste

---

<sup>912</sup> Por ejemplo, el artículo 189 de Estatutos UCM ([Decreto 58/2003](#), de 8 de mayo, BOE núm. 285, de 28-11-2003) regula la fiscalización y control presupuestario atribuyendo al Interventor, nombrado por el Rector, oído el Consejo de Gobierno, “la fiscalización previa de los gastos, de conformidad con los criterios que apruebe dicho Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el [Reglamento de Gestión Económica y Financiera](#)”.

<sup>913</sup> [Ley 47/2003](#), de 26 de noviembre, General Presupuestaria. «BOE» núm. 284, de 27/11/2003. También [R.D. 2188/1995](#), de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado. «BOE» núm. 22, de 25/01/1996.

a las disposiciones aplicables en cada caso.

Se ha resumido su naturaleza<sup>914</sup> en el carácter previo, pleno, financiero, jurídico, contradictorio, vinculante y exclusivo. Como recuerda PASCUAL GARCÍA<sup>915</sup>, la idea sobre la que descansa la técnica interventora es la desconfianza hacia el gestor, por lo que se basa en un mecanismo elemental: que las decisiones de gasto y pago no se dejen a la voluntad de una sola persona. Será el resultado de la concurrencia de, al menos, dos voluntades, recíprocamente independientes, trasladando a un órgano superior las posibles *discrepancias*.

Ya hemos recordado, al inicio de este capítulo, la poca popularidad que tenía este sistema antes de la LRU. Se le acusaba de perturbar y entorpecer el funcionamiento ágil de la institución; estamos habituados a oír esta fácil queja. Cuando el controlador presta su conformidad, el gestor se siente liberado de toda responsabilidad y como afirma Tomás Ramón FERNÁNDEZ<sup>916</sup>: "si la niega, la responsabilidad tiende a transferirse desde el gestor elegido hacia el controlador, que en su condición de mero funcionario, es inalcanzable para los electores".

La Intervención, nos dice el artículo 150.1 de la LGP, puede ser tanto *formal* (examen de todos los documentos del expediente), como *material*, para la comprobación efectiva de las inversiones en obras, suministros y servicios. En las universidades que siguen esta vía, la actuación interventora durante el procedimiento de ejecución del presupuesto se efectuará generalmente con carácter previo, antes de la autorización y con posterioridad a los demás informes, incluso el de la asesoría jurídica.

En buena lógica, debe establecerse un sistema que equilibre los

---

<sup>914</sup> José Antonio FERNÁNDEZ AJENJO. *El control ...* (Op. Cit), 2011, pág. 243.

<sup>915</sup> José PASCUAL GARCÍA. *Régimen Jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. BOE, 1999, pág. 642.

<sup>916</sup> Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. *La autonomía universitaria: ámbito y límites*. Cuadernos Civitas, 1982, pág. 69. El autor recuerda su importante sugerencia al art. 25.3 del proyecto de Ley de Autonomía Universitaria (1978) en los siguientes términos: "En caso de discrepancia entre Rector e Interventor sobre la procedencia de un gasto, el Rector podrá ordenar el mismo para que el servicio no se paralice, siempre que haya crédito y no concurra causa de ilegalidad. El Rector asumirá en tal caso la responsabilidad que pueda derivarse y el expediente se remitirá al Tribunal de Cuentas para su resolución definitiva".

principios de celeridad y eficacia en el procedimiento administrativo, con el principio de legalidad en la aplicación y obtención de recursos públicos, combinando convenientemente la fiscalización previa con el establecimiento de actuaciones comprobatorias posteriores en materia de ingresos, de anticipos de caja fija o de gastos de personal. También es compatible con la aplicación de técnicas de muestreo ó auditoría.

En el control de ingresos, la fiscalización previa de los derechos ha sido sustituida por la inherente a la *toma de razón en contabilidad* y el *control financiero*, por medio de actuaciones comprobatorias posteriores que, en cada caso, determina la Intervención. Sin embargo, el control del gasto se realiza a lo largo de las distintas fases de la ejecución del presupuesto: *propuesta de gasto -A-D-O- ordenación y pago material*. Aplicar un sistema de fiscalización como el de la Intervención General de la Administración del Estado, da lugar a un programa de trabajo que exponemos a continuación.

### **9.3.1 Los reparos**

Aparecen previstos en el artículo 154.1 de la LGP. Surgen cuando la Intervención, al realizar la fiscalización, se manifiesta en desacuerdo con el contenido de los actos examinados o con el procedimiento seguido para su adopción. Entonces, el órgano de control interno debe formular sus reparos por escrito e indicar los preceptos legales en los que sustente su criterio. La formulación de un reparo suspende la tramitación del expediente hasta que sea solventado, bien por la subsanación de las deficiencias observadas o bien, en el caso de su no aceptación, por la resolución del procedimiento de discrepancia, que pocas universidades han regulado<sup>917</sup>. En ese sentido, debería de establecerse también alguna previsión de comunicación de los reparos al Consejo Social<sup>918</sup>.

---

<sup>917</sup> Es el caso de los [Estatutos de UNIOVI](#), cuyo artículo 60.u atribuye al Rector, con lenguaje práctico pero poco ortodoxo, la facultad de “levantar los reparos de la Intervención”. En el artículo 38 sexies del [Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la ULPGC](#), las discrepancias sobre los reparos planteados por el órgano de fiscalización interna corresponden “con carácter general al Rector”, sin perjuicio de su elevación al Consejo de Gobierno cuando aquel “lo estime oportuno”.

<sup>918</sup> La Sindicatura valenciana reconoce que, durante el ejercicio 2014, se ha atendido la siguiente recomendación: “La Universidad ha aprobado un procedimiento para la comunicación y resolución de las discrepancias y reparos efectuados en el ejercicio de la función interventora, mediante acuerdo del Consejo Social”. [Informe de fiscalización de las universidades valencianas](#), 2013, pág. 116.

La LGP exige, en su artículo 154.2, para el ámbito del Estado, que cuando se aplica el régimen general de fiscalización e intervención previa, debe formularse reparo en los siguientes casos:

- a. Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no se considere adecuado.
- b. Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación.
- c. Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor.
- d. Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.
- e. Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos.

Si los defectos observados en el expediente derivan del incumplimiento de requisitos o trámites no esenciales, la Intervención puede emitir un informe favorable, pero la eficacia del acto queda condicionada a la subsanación de dichos defectos con anterioridad a la aprobación del expediente por el Rector. El órgano gestor remitirá a la Intervención la documentación justificativa de haberse subsanado dichos defectos. De no solventarse por el órgano gestor los condicionamientos indicados para la continuidad del expediente, se considera formulado el correspondiente reparo<sup>919</sup>.

Cabe preguntarse por las consecuencias de la omisión de la fiscalización preceptiva<sup>920</sup>. La doctrina es casi unánime en su valoración<sup>921</sup>. Tanto si se considera como un acto separable o acto preparatorio que se integra en la fase

---

<sup>919</sup> Determinados reparos no atendidos pueden dar lugar a prevaricación, si media dolo. Así, la STS de 25-9-2007 (reparo del Interventor municipal por insuficiencia de crédito para los gastos propuestos, art. 198 de la LRHL, competencia del Pleno). Además, entran en juego las previsiones sancionatorias de las cinco primeras letras del art. 28 de la [LTBG](#).

<sup>920</sup> Sin perjuicio de su consideración como falta muy grave en la letra D del citado art. 28 [LTBG](#).

<sup>921</sup> **Antonio LONGÁS LAFUENTE**. “La convalidación de la omisión del acto de fiscalización previa o intervención crítica: régimen jurídico” en *Revista Española de Derecho Financiero* núm. 85, enero-marzo de 1995, pág. 60.

de formación de la voluntad administrativa, como si se considera a la fiscalización crítica un informe preceptivo, su ausencia u omisión produce la “anulabilidad” del acto. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 67 de la LRJPAC, el órgano competente o su superior jerárquico, podrá *subsana* el vicio del que adolece el acto administrativo. Se podría convalidar el acto (emitiendo el informe) lo que supone la retroacción del expediente de gasto al momento inmediatamente anterior a aquél en el que se debió emitir. Si es favorable, el procedimiento será conservado, “manteniendo aquellos trámites posteriores que se hubieran mantenido igual de no haberse cometido la infracción” (art. 66 LRJPAC). Es decir, se subsana el defecto con eficacia retroactiva y se excluye la posible responsabilidad administrativa<sup>922</sup>.

El artículo 156 de la LGP incorpora como novedad la regulación de las consecuencias de la omisión de fiscalización, ordenando no reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane. Además, será preceptiva la emisión de un nuevo informe por parte de la Intervención (que no tendrá naturaleza de fiscalización) sobre la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones pendientes, las infracciones, las prestaciones realizadas y la procedencia de la revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento.

### **9.3.2 La experiencia de la Unión Europea**

Este sistema de intervención, en lo que se refiere al ejercicio de la función de fiscalización previa, es común a los Estados con tradición burocrática de estilo francés<sup>923</sup>, y nunca había sido puesto en duda de manera tan directa como lo hizo, en 1999, un comité de investigación, nombrado por el

---

<sup>922</sup> Ello es posible siempre que los supuestos de hecho necesarios existan a la fecha en que se retrotraiga la eficacia del acto.

<sup>923</sup> El *Establecimiento Público* (como la Universidad) tiene una larga tradición en Francia y existen en la actualidad más de 800 entre Administrativos y Comerciales. Están dotados de personalidad jurídica y autonomía financiera, rigiéndose por los mismos órganos: una asamblea deliberante (*Consejo de Administración*) y por un Presidente-Director (*Ordonnateur*). Sus gastos e ingresos son contabilizados, pagados o recaudados por un funcionario público esencial en el ordenamiento jurídico-presupuestario: el *Agente Comptable* (55.000 en todo el Estado) con responsabilidad personal y pecuniaria que asegura el equilibrio financiero, la integridad, regularidad y calidad en su aplicación tanto en la Administración central, regional o local; deben prestar juramento ante la *Cour des Comptes* y otorgar garantía, incluso hipotecaria, que es asociada a su gestión.



Parlamento Europeo, con la conformidad de la Comisión, en dos conocidos informes<sup>924</sup>.

La culminación de este proceso de sensibilización se refleja en los dos pronunciamientos: COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS, *Premier Rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, Bruselas, 15 de marzo de 1999; y *Second Rapport sur la réforme de la Commission. Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, Bruselas, 10 de septiembre de 1999. En el primer informe, el Comité comprueba que el control previo, ejercido por la DG XX, es un procedimiento que funciona muy mal<sup>925</sup> dado que “la mayor parte de las irregularidades constatadas se habían beneficiado de un visado favorable de la intervención”.

El *Comité de Expertos Independientes* sugiere en su Segundo Informe nada menos que la supresión del visado previo y el establecimiento expreso de un Sistema de Auditoría Interna profesional, independiente y responsable únicamente ante el Presidente de la Comisión. El Tribunal de Cuentas Europeo venía criticando, desde 1981, este sistema en el que el Interventor autorizaba por una parte el gasto y por otra realizaba una comprobación de estas decisiones *ex post*, destacando el conflicto latente entre estos dos aspectos de sus funciones. Opinaba que el planteamiento del visado previo centralizado era contrario a la gestión eficaz de los sistemas de organización financiera comunitarios, cada vez más complejos y cambiantes<sup>926</sup>. De una manera muy detallada y contundente el *Comité*<sup>927</sup> concluía que:

*“En el mundo de la gestión financiera internacional, el sistema de control ex ante de las instituciones de la Comunidad es algo antediluviano y corresponde a una visión superada de un control que*

---

<sup>924</sup> David ORDÓÑEZ SOLIS. “El Control Financiero Interno de los Fondos Estructurales Europeos en la España de las Autonomías” (Premio Científico Conmemorativo del CXXV Aniversario de la IGAE). *XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público*. Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Hacienda, 2000, pág. 13.

<sup>925</sup> *Primer informe*. Epígrafes 9.4.11 a 9.4.17, p. 144; (traducción de David ORDÓÑEZ SOLIS, Op. Cit.).

<sup>926</sup> David ORDÓÑEZ SOLIS, (Op. Cit.), 2000, pág 14.

<sup>927</sup> *Segundo informe, op. cit.*, punto 4.6.4, pág. 117; (traducción de David ORDÓÑEZ SOLIS, Op. Cit.)

*ofrece una doble seguridad, que concede poca importancia al sentido de la responsabilidad personal del «gestor», y pone el acento en los aspectos formales de las operaciones de modo que, en realidad, no puede ser efectivo más que en un entorno en el que se procese un número relativamente limitado de propuestas financieras”.*

Por esa razón, el propio Comité de Expertos propuso una reorganización del control interno, haciéndolo descansar fundamentalmente en un control *ex post* o de auditoría interna. El Reglamento Financiero 1605/2002, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas<sup>928</sup> dota de competencias y responsabilidades al auditor interno y suprime definitivamente la fiscalización previa, al interventor y, en especial, su visado de las operaciones de ingresos y gastos. Además, el artículo 85 del Reglamento exige a cada institución crear una función de auditoría interna que “deberá ejercerse respetando las normas internacionales pertinentes”. El auditor interno, que no podrá ser ni ordenador ni contable, será nombrado por la institución, responsabilizándose ante ésta de la verificación del buen funcionamiento de los sistemas y procedimientos de ejecución del presupuesto.

En la actualidad, el Servicio de auditoría Interna de la Comisión ([IAS](#)) tiene su sede en Bruselas y, cada año, lleva a cabo un centenar de auditorías internas en los diferentes servicios. Su papel se define en los artículos 98 a 100 del Reglamento Financiero<sup>929</sup> así como en los artículos 114 a 116 de las normas de desarrollo<sup>930</sup> del propio reglamento, donde se garantiza su “plena independencia en la realización de las auditorías” sin que pueda imponérsele, en el ejercicio de sus funciones, “restricción de ningún tipo”. Cuenta con una sucinta Carta de Misión<sup>931</sup> de la que destaca el apartado 5 que garantiza el “acceso sin obstáculos a cualquier función, cualquier sistema de información, cualquier registro, edificio o miembro del personal de la Comisión, en la medida en que se consideren necesarias para el cumplimiento de sus tareas”. Una

<sup>928</sup> DOCE de 16-9-2002 (L 248/1)

<sup>929</sup> Reglamento [966/2012](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 25-10-2012. Normas financieras del presupuesto general de la UE que deroga el Reglamento (CE, Euratom) 1605/2002 del Consejo.

<sup>930</sup> Reglamento Delegado (UE) [1268/2012](#) de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

<sup>931</sup> COMISIÓN EUROPEA (CE), 2013. [Communication to the Commission. Mission charter of the Internal Audit Service of the European Commission](#). Brussels, 6.6.2013.

redacción ejemplar.

El resto de los países no pueden desconocer esta realidad. Los controles formales y exhaustivos están dejando paso en todo el mundo a controles basados en riesgos. Observamos como el órgano de control interno está cambiando desde su papel de “perro guardián”, que vigila la gestión para asegurar el cumplimiento, al de un “compañero” de la dirección, que ayuda al gestor. Volveremos sobre ello un poco más adelante.

En EE UU, uno de los ejes de la *National Performance Review* de la Administración Clinton era *reinventar* la fiscalización interna haciendo que en todos los departamentos y agencias los inspectores generales (nuestros interventores generales) trasladasen su énfasis del cumplimiento a la evaluación de sistemas de control de gestión y se volviesen más colaboradores que adversarios del gestor. Se pretendía que una estricta verificación disuadiera de cualquier actitud innovadora y arriesgada por parte de los gestores. Al día de hoy, las auditorías operativas de los inspectores han ganado mucho terreno frente a las financieras o de cumplimiento y se ha institucionalizado el seguimiento de recomendaciones<sup>932</sup>.

### 9.3.3 Balance y perspectivas

En opinión de MIAJA FOL<sup>933</sup>, examinar el modelo de control interno que hoy tienen nuestras AA PP desde la perspectiva de análisis de COSO, nos ofrecería un modelo ineficiente, donde “en lugar de segregación de funciones se produce una acumulación de tareas; donde el organismo supervisor es, a la vez, regulador y gestor; donde el responsable del control previo lo es también de un control posterior que puede recaer sobre sus propias decisiones; y donde los mecanismos de control no parecen actuar para reforzar la responsabilidad del gestor, sino para colocarla sobre las espaldas del controlador”.

---

<sup>932</sup> José CAAMAÑO ALEGRE. “La modernización...” Op. Cit., 2002, pág. 235. El interés por reducir el déficit (“hacer más con menos”) era tal que se anunciaron las “exenciones de flexibilidad gerencial” (sic) para dispensar a los gestores de ciertas reglas y controles procedimentales, si esto contribuía a mejorar los resultados de los programas. De las 61 propuestas realizadas en la década, la Oficina del Presupuesto (OMB) que debía dar su conformidad, no apoyó ninguna (pág. 210).

<sup>933</sup> Miguel MIAJA FOL. “[Las tendencias actuales en los sistemas de control interno de las organizaciones. Implicaciones para las Administraciones Públicas](#)” en *Documentación Administrativa* núm. 286-287, 2010, pág. 235.

Pero el desplazamiento hacia modelos alternativos de control debe hacerse con extrema cautela para no desproteger el principio de legalidad, como recuerda LAZO VITORIA<sup>934</sup>, que tras analizar de manera exhaustiva las principales características del modelo de control interno estatal anticipaba su posible evolución hasta la eliminación de todo control preventivo, pasando a ser desarrolladas esas funciones con carácter *ex post*. Para la autora, la existencia de un órgano de control interno independiente, evita actuaciones irregulares y manejos fraudulentos de los recursos públicos, aunque el control posterior también puede poner de manifiesto expresamente y de forma sistemática -en su propia *Memoria de Actuaciones* o a través de alguna instancia formal- todas las disfunciones normativas que vaya encontrando. Además, los resultados de dichos controles deberían comunicarse de manera oficial y rápida a los órganos de control externo (como en los contratos de cierta cuantía) lo que aliviaría mucho la presión sobre el Interventor<sup>935</sup>.

Un balance del modelo durante los últimos años sugiere, en líneas generales, mantener el régimen actual (el recetario del art. 154.2 LGP ya expuesto) en lo que respecta al ámbito objetivo del control preventivo de legalidad, intensificada en ciertos sectores, como por ejemplo la contratación, aunque debiendo considerar su *adelgazamiento* si las técnicas *ex post* demuestran tener un nivel de desarrollo y de efectividad aceptable. En general, la regulación sistemática y ordenada de la función de control financiero merece a la profesora LAZO un juicio global positivo<sup>936</sup>, que debería considerarse como función diferenciada de la auditoría pública<sup>937</sup>.

---

<sup>934</sup> **Ximena LAZO VITORIA**. *El control interno del gasto público estatal. Un estudio desde el Derecho Administrativo*, Tecnos, 2008, pág. 204 y ss.

<sup>935</sup> De la misma manera que el artículo 218 de la [Ley 27/2013](#), de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local («BOE» núm. 312, de 30/12/2013) por el cual el interventor eleva informe al Pleno (como “un punto independiente en el orden del día”) de todas las resoluciones adoptadas contrarias a los reparos efectuados y los remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas.

<sup>936</sup> **Ximena LAZO VITORIA**, [El modelo del control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio](#). Documento de trabajo 156. Fundación Alternativas, 2010. Por lo que respecta al control de los programas presupuestarios, la autora encuentra avances en el establecimiento de una responsabilidad personal de los gestores por la consecución de los objetivos programados, pero sin desplegar los beneficios esperados, en buena medida porque el resto de los elementos del sistema (objetivos, indicadores, sistema de autocontrol) permanecen, en muchos casos, sin formulación.

<sup>937</sup> **Juan Francisco MARTÍN SECO**. “Interrelación entre la función interventora y el control financiero permanente. Un modelo integrado de control” en Revista [Cuenta con IGAE núm. 21](#), 2011, págs. 7 a

También se plantea una adecuada transparencia del control financiero, para otorgar una mínima publicidad a los resultados de esta función. La LTBG no ha seguido esta línea, al no incluir los reparos de la intervención como publicidad activa, aunque sí para los informes de control financiero de las Cuentas Anuales del sector público estatal (fundaciones y empresas) como exige el art. 8 de la Ley.

En definitiva, la función interventora se considera más *garantista* y permite la corrección *sobre la marcha*, con nulo coste político: sus reparos son subsanables inmediatamente, propagando un cierto autocontrol en los gestores. Además permite afrontar las auditorías externas con mayor seguridad y es un eficaz antídoto contra la corrupción<sup>938</sup>.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas<sup>939</sup>, en su reciente informe horizontal sobre la Universidad Pública española, manifiesta expresamente su preferencia por este modelo al incluir dentro de las recomendaciones las siguientes:

*“Estudiar la creación en las universidades de la figura del Interventor con unas características y cometidos similares a los del resto de entidades que cuentan con dicha figura, en la medida en que las mismas se financian mayoritariamente con fondos públicos, provenientes en su mayor parte de transferencias de las CC AA y del Estado, y tiene la consideración de entes pertenecientes al sector público de dichas CC AA”.*

### **9.3.4 Responsabilidades**

Cada Universidad puede optar por el sistema de control interno que le parezca adecuado: auditor/interventor, unipersonal o colegiado, con mayores o menores funciones pues cuyo régimen de funcionamiento pertenece a la potestad de autoorganización. En este sentido sus gestores (Gerentes, Rectores) deben ser conscientes que, sin la molesta fiscalización previa, están

---

18. El hecho de que el control financiero permanente haya nacido íntimamente unido a la auditoría ha originado que se haya extrapolado el modelo del plan anual de auditorías a aquél: “pero precisamente el carácter de permanente y continuo que tiene dicho control financiero, especialmente en un modelo integrado, dificulta su encasillamiento en un plan anual que puede privarle de la agilidad y vivacidad que la actividad de control debe tener en una Intervención Delegada”, pág. 18.

<sup>938</sup> José Antonio FERNÁNDEZ AJENJO. *El control de ...* (Op. Cit), 2011, pág. 155.

<sup>939</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#), 2015. Apartado I.2.6.

solos frente a las posibles responsabilidades. La normativa financiera tanto de las CC.AA como de la Administración del Estado, establece la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública por todos los daños y perjuicios que se deriven de las resoluciones adoptadas con infracción de esa legislación.

Esa responsabilidad alcanza solidariamente a quienes adopten o realicen el acto determinante de aquélla y a los interventores en el ejercicio de la función interventora, respecto a los extremos a los que se extiende la misma, así como a los ordenadores de pago que no hayan salvado su actuación en el respectivo expediente, mediante observación escrita acerca de la improcedencia o ilegalidad del acto o resolución. Será exigida por el Tribunal de Cuentas mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance de conformidad con lo establecido en el artículo 41, apartado 1, de la Ley Orgánica 2/1982.

También la Universidad puede exigir esa responsabilidad en expediente administrativo instruido al interesado, previo acuerdo de incoación, el nombramiento de un Instructor y la resolución, de conformidad con la Ley de Hacienda de las respectivas CC AA.

La responsabilidad (contable, penal<sup>940</sup>, administrativa<sup>941</sup> o disciplinaria, todas ellas compatibles) del Interventor y del Auditor Interno es bien distinta, estando estos protegidos por el "*principio de importancia relativa*" o materialidad/riesgo inherente a todo proceso de auditoría. Ello significa que difícilmente llegará al auditor algún tipo de responsabilidad contable, ni siquiera subsidiaria que sí alcanza de lleno al Interventor así como a los miembros de los órganos colegiados competentes para adoptar acuerdos en materia económica.

En efecto, la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas ha tenido ocasión de exigir a interventores esa responsabilidad contable solidaria por no reparar

---

<sup>940</sup> Así, el Tribunal Supremo (S.T.S. de 22 de abril de 1994) condenó al Interventor (de un Ayuntamiento andaluz) por malversación de caudales al aprobar gastos de farmacia del Alcalde, por 42.000 pts: "No es concebible que el acusado ignorara que tal desvío es ilegal y generaba malversación, pues se trataba del funcionario encargado de la fiscalización directa de los caudales".

<sup>941</sup> En relación con las sanciones previstas en el art. 28 de la LTBG.

pagos indebidos, reconociendo que esa actividad<sup>942</sup>:

*“No suele ser tarea fácil ni agradable, pues su propia función radica en fiscalizar los gastos incurridos, y el ejercicio correcto de su trabajo puede dar lugar a situaciones de malestar y teórico enfrentamiento con los ordenadores de pagos en lo que respecta a la corrección y adecuación de aquéllos. En el presente supuesto es razonable imaginar un escenario en el que se pasa a informe del Interventor el gasto realizado para pagar unas esquelas en prensa dando cuenta del fallecimiento del padre del Presidente de la Ciudad, y que ante lo delicado y personal de la relación con la máxima autoridad local y del propio momento luctuoso, sea humanamente difícil cuestionar, mediante un reparo, la oportunidad y legalidad de utilizar fondos públicos para tal gasto, pero es aquí donde radica la dificultad y, al mismo tiempo, la grandeza de la función interventora, amparada en cualquier caso por las leyes”.*

#### **9.4 La práctica de la Auditoría Interna**

El objetivo de la auditoría interna es proporcionar un servicio *constructivo* a todas las partes de una organización, sea esta pública o privada. Su resultado final es confirmar que los sistemas de control son económicos, eficientes y efectivos. Así, sólo debería denominarse auditoría interna un departamento que<sup>943</sup>:

- Utilice las técnicas y normas de auditoría.
- Sea independiente en su libertad de actuación dentro de la organización.
- Evalúe todas las áreas y actividades funcionales de la Institución.
- Emita informes, concretados en recomendaciones, pero sin autoridad para imponerlas ejecutivamente.

---

<sup>942</sup> La [STCu 21/2009](#) de 29 de septiembre de la Sala de Justicia (Ponente: D<sup>a</sup>. Ana PÉREZ TÓRTOLA) condenó al Vicepresidente de la Ciudad Autónoma de Ceuta y su Interventor al reintegro -con intereses- por un alcance de 4.219 € a los fondos públicos. La razón fue pagar obligaciones de naturaleza privada (esquela con una redacción de ámbito estrictamente familiar) con fondos públicos que el Interventor debió informar desfavorablemente, con el pertinente reparo, al no ser este incardinable bajo el concepto de gasto de funcionamiento, protocolario o representativo. La Sala de Justicia señala que “una cosa es la esquela relativa a un miembro de la Corporación cuando fallece y sea dedicada por la propia Corporación, y otra cosa muy distinta es que se trate de una esquela relativa a un familiar, que no forma parte de la Corporación, y que además le está dedicada por sus propios familiares y no por la Corporación que la financia”.

<sup>943</sup> **Eduardo HEVIA**. *Manual de Auditoría Interna*. Centrum, 1989, pág. 5.

Se espera que la auditoría interna sea principalmente una “herramienta” de apoyo a la gestión que ayude, por un lado al órgano ejecutivo —al Gerente y restantes directivos— a cumplir sus obligaciones y, por otro a la organización, para alcanzar sus objetivos. Realiza un trabajo y, como tal, debe ser rentable en términos de coste-beneficio para lo cual intenta aumentar al máximo su propia contribución al logro de las metas corporativas. Está surgiendo con fuerza un cambio de modelo que afecta a la estrategia y funcionamiento del departamento de auditoría interna, cada vez más orientado al futuro, planificando sus actividades a través de una escala de riesgos asumibles<sup>944</sup>.

Esta planificación busca limitar el *riesgo de auditoría* a niveles aceptables y permite dirigir los esfuerzos sobre aquellas áreas consideradas como de mayor probabilidad de errores. El profesor MARTÍNEZ GARCÍA<sup>945</sup> explica que el auditor siempre debe aceptar algún nivel de riesgo para desarrollar su trabajo con eficiencia: “si no le influyeran los costes y tuviera medios (y tiempo) sin límites, nunca asumiría riesgo alguno; actuaría bajo una visión de Universalidad”. Por eso, diseña su trabajo limitando su riesgo hasta un grado aceptable, minimizando el posible fracaso en detectar un error material sobrevenido en el proceso contable.

Materialidad y riesgo son, pues, conceptos integrados para conseguir una auditoría eficaz y eficiente. La materialidad se relaciona con la precisión que se desea en la auditoría de los estados financieros y el riesgo se relaciona con la confianza que el profesional requiere para que los citados estados estén libres de errores materiales.

#### **9.4.1 Concepto moderno. El “enfoque de riesgos”**

De acuerdo con la definición de la INTOSAI<sup>946</sup>, la auditoría interna es un medio funcional que permite a los directivos de una entidad recibir de fuentes internas la seguridad de que los procesos que están bajo su responsabilidad

---

<sup>944</sup> Cfr. **KPMG**. “Nuevas estrategias y prácticas de auditoría interna: El valor orientado hacia los riesgos” en *Partida Doble* núm.103, septiembre de 1999, pág. 82-94.

<sup>945</sup> **Francisco Javier MARTÍNEZ GARCÍA**. *Materialidad y riesgo en auditoría*. ICAC. Ministerio de Economía y Hacienda, 1996, pág. 81.

<sup>946</sup> **INTOSAI**. *Directrices de Aplicación Europea de las Normas de auditoría*. Tribunal de Cuentas Europeo, 1998. Glosario de términos. Voz: “Auditoría Interna”.



operan de modo tal que se reducen al mínimo las probabilidades de presencia de fraudes, errores o prácticas ineficientes y antieconómicas.

La experiencia del sector privado ha supuesto un importante cambio en el papel desempeñado por la auditoría interna durante la última década<sup>947</sup>. Se da un mayor énfasis en constituir “compañeros” de la dirección ejecutiva, fomentar la mejora de los procesos y facilitar el cambio. En definitiva, evoluciona hasta ser un órgano *consultor* o *staff* de la dirección; de un procedimiento administrativo enfocado al cumplimiento, hacia un elemento importante de buen gobierno<sup>948</sup>. Este desarrollo, que continúa, supone para el sector público una permanente influencia, más difícil de trasplantar a nuestro mundo latino que está plagado de controles formales y legales.

Esta nueva tendencia de la Auditoría Interna se manifiesta a través de sus normas para el ejercicio profesional<sup>949</sup>, sin olvidar el papel que puede jugar dentro del nuevo marco establecido por el Gobierno Corporativo, cuyo eje central es la existencia de los comités de auditoría<sup>950</sup>. Esas normas están constituidas por tres documentos: por un lado unas *Normas sobre Atributos* (autoridad y responsabilidad, independencia y objetividad, pericia y el cuidado profesional, etc.), *Normas sobre Desempeño* (naturaleza, planificación y desempeño del trabajo, comunicación de los resultados, la supervisión, etc. ) y *Normas de Implantación* que amplían las anteriores, proporcionando los requisitos aplicables a las actividades de aseguramiento y consultoría.

La Oficina Nacional de Auditoría de Australia<sup>951</sup> ([ANAO](#)) en un conocido informe sobre el órgano de auditoría interna<sup>952</sup> de las instituciones públicas australianas, considera esa función como una herramienta de la dirección,

---

<sup>947</sup> José Antonio ITURRIAGA MIÑÓN y Manuel BORRAJO DOMÍNGUEZ. “Auditoría interna: situación actual y perspectivas de futuro” en *Partida Doble* núm. 146, julio de 2003, págs. 66-75.

<sup>948</sup> INTOSAI. Comité de normas profesionales. [GOV 9140](#). *Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público*, 2010.

<sup>949</sup> INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA. [Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna](#), 2014.

<sup>950</sup> Luis BARRIO TATO. “El control y el gobierno corporativo en las universidades” en *XXI Jornadas de Gerencia Universitaria*, Universidad de Oviedo, octubre 2003.

<sup>951</sup> Ver Antonio ARIAS RODRÍGUEZ, “Nuevos retos en la auditoría interna” en *Análisis Local* núm. 26, 1999, págs. 49-57.

<sup>952</sup> ANAO. Report núm. 46/1998, “Internal Audit”.

intentando huir de las funciones tradicionales que, en esencia, eran controles formales respecto al proceso presupuestario. Se complementa con el *Manual de Buenas Prácticas*<sup>953</sup> del mismo órgano que recuerda que los gerentes, demasiado a menudo, no entienden ni aprecian el valor potencial de una función de la auditoría interna eficaz. Como consecuencia, contribuyen a su propia ineficiencia al usarla como una “escombrera” (sic), asignándole personal de bajo rendimiento, sin relevancia o adecuación de sus habilidades, conocimientos o valores.

La concepción tradicional (*vigilante*) se concentraba en auditorías de cumplimiento y regularidad, diseñadas para proporcionar seguridad a la dirección ejecutiva sobre el funcionamiento de los principales controles. El moderno concepto (*consejero Independiente*) pone su atención en la eficacia y la eficiencia, con especial énfasis en ayudar a esa dirección ejecutiva. Si antes las pruebas tenían alcance cíclico, se basaban en la inspección y en la supervisión de las transacciones, ahora el trabajo surge de una planificación basada en riesgos, para revisarlos y aconsejar a la dirección tras la discusión y observación de los procesos.

En esta moderna corriente, asume un mayor papel en la identificación, la valoración y minimización hasta niveles aceptables de todos los riesgos para el adecuado logro de los objetivos institucionales. No sólo contempla el riesgo financiero y contable, que es el enfoque tradicional.

De acuerdo con su investigación, la ANAO sugiere que los departamentos de auditoría interna, para ser eficaces, deben operar bajo los cuatro principios siguientes:

- Disfrutar del *pleno apoyo* de la Alta Dirección<sup>954</sup>.

---

<sup>953</sup> ANAO. *New directions for Internal Audit. A Guide for Public Sector Managers*. 1998. Actualizada por ANAO. *Public Sector Internal Audit. Better Practice Guide*. En 2007 y reemplazada en la actualidad, por ANAO. *Public Sector Internal Audit: An investment in assurance and business improvement*, 2012. Un texto que proporciona orientación sobre la realización de la mejor práctica de auditoría interna en el sector público australiano que incluye las cuestiones fundamentales a tener en cuenta en la determinación de las funciones y responsabilidades de la auditoría interna. La segunda parte de la guía incluye un modelo de carta constitutiva del departamento y en la tercera parte aporta una serie de formularios, listas de verificación y otras herramientas para el desempeño de sus funciones.

<sup>954</sup> En mi época de Interventor solíamos bromear con el siguiente *indicador*: el apoyo al órgano de control interno se mide inversamente al tiempo que tarda en recibirte el Rector.

- Satisfacer las necesidades de sus usuarios/clientes. Incluye el uso de cuestionarios de evaluación de la opinión de los “clientes” del departamento<sup>955</sup>.
- Los *recursos* destinados a las actividades de la auditoría interna logran una mezcla adecuada de experiencia y conocimientos de auditoría. Se recomienda como media del sector público un gasto en auditoría interna del 0.038% sobre el gasto total, del 0.019% sobre el activo y una dotación de empleados de 1 por cada 347.
- Trabajar con una cultura de *mejora continua*. La función de la auditoría interna debe perfeccionar sus procesos a través del *benchmarking* y de revisiones *entre colegas*, al menos quinquenales<sup>956</sup> o como un participante en las actividades de mejora continua de la organización.

Debe tener también su propia cultura de progreso y aspirar a asegurar que sus procesos están de acuerdo con la mejor práctica. Para ello debe emplear una orientación hacia las necesidades del cliente y realizar periódicamente una encuesta formal entre los "usuarios" del departamento.

---

<sup>955</sup> ANAO. *New directions ... (Op. Cit.)*, 1998, pág. 56. Con preguntas sobre la utilidad del trabajo, si las recomendaciones hechas en la eran claras, constructivas y pertinentes, el informe emitido contribuirá al futuro del área o si se trabajó de una manera profesional.

<sup>956</sup> Ver Jesús AISA Díez. "Riesgo de Auditoría Interna, un riesgo operativo que gestionar en la empresa" en *Revista contable*, núm. 4, 2012, págs. 12-17. La evaluación externa de calidad, en términos del Instituto de Auditores Internos, supone revisar los papeles de trabajo, su planificación y supervisión y hasta la formación del equipo, debiendo concluir con una calificación de acuerdo a los tres niveles establecidos: cumple generalmente, parcialmente o no cumple.

## Relaciones entre la auditoría interna y externa

Los papeles y responsabilidades de auditores internos y externos son diferentes y deben complementarse. Como ha declarado el IAI<sup>957</sup> algunos de los medios para lograr los objetivos respectivos son a menudo similares, y cierto trabajo de auditoría interna será útil e incluso determinará la naturaleza, alcance, calendario y magnitud de procedimientos de los auditores externos. Los auditores externos pueden -deben- tomar en consideración el trabajo realizado por los auditores internos de la entidad para lo cual existen reglas profesionales<sup>958</sup> que suministran criterios de actuación en la relación entre ambos. No obstante, si bien supone un avance, parece que el paso dado no alcanza el destino deseado, sobre todo desde el punto de vista de los auditores internos<sup>959</sup>.

En efecto, el grado de confianza que el auditor externo pone en un auditor interno profesional e independiente condiciona el trabajo y pruebas a realizar. Es deseable la coordinación de sus respectivas responsabilidades, buscando optimizar la eficacia de sus procesos y el uso eficiente de sus recursos, compartir información sobre los niveles de materialidad y evaluación de riesgos, un constante diálogo sobre los problemas y limitaciones encontrados por los auditores externos, incluido (o silenciado) en sus *cartas de control* y el acceso a los programas y papeles de trabajo de la auditoría interna.

El propio Tribunal de Cuentas Europeo<sup>960</sup> prevé que estudio preliminar de sus trabajos “debe” tener en cuenta las auditorías y evaluaciones realizadas con anterioridad en el ámbito en cuestión, tanto para evitar la duplicación del trabajo, como para efectuar el seguimiento de las constataciones y recomendaciones importantes efectuadas por el Tribunal o por los auditores

---

<sup>957</sup> INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA. *Marco Internacional ... (Op. Cit.)*, 2014. SAS 500. Dirección del Departamento de Auditoría Interna, págs. 73 y ss.

<sup>958</sup> INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DE CUENTAS (ICAC). Resolución por la que se aprueba la Norma Técnica de Auditoría sobre "[Consideración del trabajo realizado por la auditoría interna](#)" (BOICAC núm. 51-2002). Ver también **Antonio LÓPEZ HERNÁNDEZ, Andrés NAVARRO GALERA y Pedro MAZA VERA**. *Normativa general de contabilidad y auditoría de cuentas*. Tecnos, 2003, págs. 867-873.

<sup>959</sup> **Manuel BORRAJO DOMÍNGUEZ**. “La auditoría interna y externa” en *Partida Doble*, núm. 134, junio 2002, págs. 50-59.

<sup>960</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. [Manual de Auditoría de Gestión](#). 2007, pág. 40.

internos respectivos. Durante el trabajo de campo, “podrán” servirse de los datos y constataciones procedentes de la auditoría interna como apoyo a determinadas constataciones, pero “deberán evaluarse y corroborarse los trabajos en los que los auditores tengan previsto apoyarse”, a efectos de comprobar que reúnen las condiciones para constituir una prueba de auditoría suficiente, pertinente y fiable. ¿Cómo hacerlo? El propio Manual nos da la respuesta<sup>961</sup>: “valorando la reputación, las cualificaciones y la independencia de las personas que los hayan ejecutado, así como examinando sus informes y documentos de trabajo”.

Las ICEX españolas, que aplican normas internacionales<sup>962</sup>, tienen prevista una Directriz<sup>963</sup> de auditoría financiera titulada “Utilización del trabajo de los auditores internos” que establece pautas al respecto y nos permite deducir cómo es un servicio de auditoría interna excelente. Así, existen sólidos indicios para presumir que la función de auditoría interna es independiente y objetiva cuando haya sido establecida por ley u otro tipo de regulación y se satisfagan los siguientes criterios:

- a) Rinde cuentas al jefe o subjefe de la entidad pública o a los encargados de la gobernanza.
- b) Comunica los resultados de la auditoría al jefe o subjefe de la entidad pública o a los encargados de la gobernanza.
- c) Está situada en la organización al margen del personal y de la dirección de la entidad.
- d) Está suficientemente libre de presiones políticas a la hora de realizar auditorías y comunica sus resultados, opiniones y conclusiones con

---

<sup>961</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. [Manual de Auditoría de Gestión](#). 2007, pág. 72.

<sup>962</sup> En la reunión de la Comisión de Presidentes del Tribunal de Cuentas y de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, celebrada en Santa Cruz de Tenerife el 27-6-2014, se aprobó la adaptación de sus procedimientos de fiscalización a las normas internacionales de fiscalización del sector público ([ISSAIs](#)) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

<sup>963</sup> INTOSAI. COMITÉ DE NORMAS PROFESIONALES. [ISSAI 1610](#) “Utilización del trabajo de los auditores internos”, 2010. Se basa en la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 610, del mismo nombre, formulada por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (*International Audit and Assurance Standards Board/IAASB*) y publicada por la Federación Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants/IFAC*).

objetividad y sin miedo a represalias políticas.

- e) No permite a sus agentes auditar operaciones de las que hayan sido responsables con anterioridad para evitar cualquier posible conflicto de intereses.
- f) Tiene acceso a los encargados de la gobernanza.

Además, los factores que apuntan *competencia técnica* son la pertenencia a un cuerpo profesional adecuado y su buena formación técnica. El *debido cuidado profesional* exige un mayor estudio de sus actividades para saber si son planeadas, supervisadas, revisadas y documentadas, así como la existencia y suficiencia de manuales de auditoría u otros documentos similares, programas de trabajo y documentación de la auditoría interna. También se valorará que los auditores internos sean “libres de comunicarse abiertamente con los auditores externos y celebren reuniones periódicas”, dándoles acceso regular a sus documentos internos.

No es infrecuente en el mundo anglosajón que las ICEx evalúen el cumplimiento del plan anual de auditoría interna (Texas<sup>964</sup>) o la actividad realizada (Florida<sup>965</sup>).

#### **1.1.1.36 Coordinación de actuaciones fiscalizadoras**

La relación entre los órganos de control interno y externo puede ser muy intensa y suponer un especial amparo, que incluya reuniones periódicas o la asistencia de aquellos a los programas de formación de éstos. Además —y esta es una demanda también de los gerentes— les pide coordinación de las respectivas tareas. Con frecuencia, los responsables del control interno y de la contabilidad suelen atender, incluso simultáneamente, a las más variadas

---

<sup>964</sup> La [Ley de Auditoría Interna de Texas](#) requiere, a las Agencias que superen los 300 empleados y 10 millones de dólares de presupuesto (todas las universidades) dotarse de un departamento de auditoría interna, que deberá [presentar](#) en el TEXAS STATE AUDITOR'S OFFICE'S (SAO) un programa de trabajo y un informe anual —sobre el que este puede dar [directrices](#)— de su actividad, así como los informes individuales elaborados. Ver **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**. "[La auditoría interna en el sector público: las diez mejores prácticas internacionales](#)" en *Partida Doble* núm. 111/ 2000, pág. 62.

<sup>965</sup> **FLORIDA AUDITOR GENERAL**. [Universities. Board of Governors - Quality Assessment Review](#), 2013. “En nuestra opinión, el programa de garantía de calidad en relación con la actividad de la Oficina de auditoría interna del *Board of Governors* de las universidades de Florida, fue adecuadamente diseñado y cumplido durante el periodo de revisión para proporcionar una seguridad razonable de conformidad con las normas de auditoría profesionales aplicables”.

auditorías: la Intervención General de la Comunidad Autónoma, la ICEx respectiva o los auditores privados para proyectos de investigación singulares o contratados por la Universidad a instancia del Consejo Social para opinar sobre las Cuentas Anuales.

Esta duplicación, cuando no triplicación, ha sido criticada por los propios auditores<sup>966</sup> y auditados, que han pedido la colaboración y coordinación entre las Intervenciones Generales y los OCEX. El problema no es exclusivo de las universidades, pues son muchas las Entidades del Estado que sufren la presencia recurrente de la Intervención General y del Tribunal de Cuentas, demandando el establecimiento del principio de *auditoría única*<sup>967</sup> lo que exige aceptar estos requisitos y fases previas:

- Un marco que establezca conceptos comunes, desarrolle y delimite la metodología de esta disciplina.
- La aprobación de normas técnicas de auditoría que permitan la aplicación de unos estándares comunes y básicos en la realización de los trabajos y emisión de los informes.
- El establecimiento de normas de relación entre auditores, en orden a facilitar el acceso a los documentos e información obtenida en el curso de sus respectivos trabajos como base de posteriores controles, sin incurrir en duplicidades.
- La articulación de sistemas de coordinación que permitan a los distintos órganos de control interno configurar su plan periódico de trabajo.

Así, en la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana se ha optado por coordinar sus actuaciones limitando las fiscalizaciones universitarias a determinadas áreas de gastos o ingresos en función del trabajo realizado por la Intervención General<sup>968</sup>. En la práctica, la colaboración supone:

- Unificar la petición a la Universidad de documentación inicial.

---

<sup>966</sup> José Andrés RUIZ DEL MOLINO. “[El control de las universidades públicas valencianas: problemática y racionalización](#)” en *Auditoría Pública* núm. 31/2003, págs. 26-33.

<sup>967</sup> Luis PEDROCHE ROJO “El control de la actividad económico-financiera del sector público estatal.” en *Cuenta con IGAE núm. 7/ 2003*, pág. 50.

<sup>968</sup> José Andrés RUIZ DEL MOLINO. “El control de las universidades...” (Op. Cit.), 2003, pág. 32.

- Unificar también la circularización a terceros.
- Trabajo de campo simultáneo.

Todo ello permite reducir el tiempo de fiscalización, evita la duplicidad del trabajo, aunque se reconoce que, en el futuro, la coordinación debería conducir a una participación conjunta en la elaboración de los pliegos de condiciones técnicas en los contratos de auditoría *externalizados* así como a la determinación conjunta del contenido de los programas, el alcance, la planificación y la revisión de los trabajos.

Para terminar, una referencia internacional. Al igual que nuestras Intervenciones Generales, los Servicios de la Auditoría del *Consejo de Financiación de la Educación Superior de Inglaterra* tienen el derecho de acceder a todos los archivos y a la información financiera de las universidades que financian. Intentan racionalizar el proceso y reducir la carga administrativa a cinco días en cada universidad, cada tres años. La razón, extremadamente respetuosa, se explica así en la *Guía de Auditoría*<sup>969</sup>:

*“Existe la percepción de que hay ‘demasiada auditoría’ en la educación superior, con un riesgo de duplicación y una creciente carga administrativa para las universidades. Hay cuatro procesos de auditoría: la auditoría interna, la externa, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) y el servicio de auditoría del Consejo de Financiación. Los patrocinadores de proyectos específicos, la Unión Europea, los Consejos de Investigación, los industriales y así sucesivamente, también auditan su propio flujo de ingresos”.*

#### **9.4.2 Planificación de la auditoría interna**

La auditoría interna prioriza sus actividades a través de la evaluación y elaboración de una escala de riesgos. El modelo proporciona un mecanismo sistemático para identificar los riesgos, determinar sus consecuencias, considerar la probabilidad de su ocurrencia y la importancia global (o nivel) de cada riesgo.

---

<sup>969</sup> HEFCE. *Guide 98/64 Audit*. Versión de noviembre de 1998, pág. 4. Que concluye: “ *Nuestra aproximación es la de un compañero que busca: confiar en el trabajo de otros, cuando sea posible, ofrecer consejo, dónde sea apropiado y discutir con las instituciones cualquier posible mejora* ”.



Las universidades representan un modelo organizativo poco jerarquizado y desconcentrado con muchos centros de responsabilidad y de coste: facultades, departamentos y servicios. Podemos afirmar, sin lugar a dudas, que elaborar programas de trabajo entre ellos pone a prueba cualquier esquema. Los problemas residen en los criterios objetivos para la determinación de las unidades auditables y en el proceso de su ejecución.

La cuestión no es baladí. La decisión de "auditar" un segmento de cualquier organización puede ser considerado como un acto de agresión; máxime en organizaciones como son las universidades, con fuertes tensiones internas y externas, económicas y académicas, científicas o investigadoras. Es necesario demostrar y garantizar a todos los miembros de la organización su utilización imparcial, motivada y profesional.

Al respecto, algunas unidades administrativas de control interno tienen la obligación estatutaria de enviar al Rector su plan anual de trabajo y el informe sobre el resultado de los controles efectuados.

Ese proceso de elaboración y asignación de riesgos a través del programa de trabajo cuenta con la relevante experiencia de algunas universidades norteamericanas, cuyos auditores internos disponen de una influyente *Asociación de Auditores de Colleges y Universidades* ([ACUA](#)) que ha normalizado muchos de estos procesos, con un tratamiento uniforme en la mayoría de los centros de educación superior.

#### **9.4.2.1 Selección de la unidad objeto de control**

Recuerda MIAJA FOL<sup>970</sup> que el auditor interno no trabaja *contra pedido*, sino que debe establecer su propio plan de trabajo para alcanzar sus objetivos con arreglo a su Misión estatutaria y a las normas que regulan el ejercicio de su profesión. En su opinión<sup>971</sup>, los elementos principales de la planificación de actuaciones son la evaluación de riesgos —para concentrar los trabajos en

---

<sup>970</sup> Miguel MIAJA FOL y Marcos MEJLSZENKIER CALVO. "[Planificación óptima de la estrategia de fiscalización de los órganos de control](#)" en *Auditoría pública* núm. 63, 2014, pág. 42.

<sup>971</sup> Miguel MIAJA FOL y Marcos MEJLSZENKIER CALVO. "[Planificación óptima ...](#) (Op. Cit)", 2014, pág. 49.

aquellas áreas más relevantes del mapa de riesgos<sup>972</sup>— y la planificación plurianual coherente con la existencia de planes anuales.

Un modelo intuitivo y fácilmente comprensible se sigue por la mayoría de las Instituciones de Educación Superior norteamericanas. La determinación de las áreas auditables supone el establecimiento de una clasificación entre ellas, según un proceso de ordenación en función de la *valoración de riesgos*. Cada uno de los centros de coste, de las unidades funcionales o de las actividades se evalúa según su nivel de riesgo, ordenándolos de menor a mayor. Esta jerarquía suele corregirse en función de dos factores: fecha de la última auditoría y su resultado (*satisfactorio—poco satisfactorio*). Con estos datos se construye la siguiente tabla, que asigna la unidad auditable al programa de trabajo a lo largo del próximo trienio, base más frecuente de la planificación estratégica.

Área Auditable en el trienio	Ranking	Anterior auditoría en el año	Resultado	Riesgo	Año1	Año2	Año3	Comentarios en áreas de alto riesgo no planeadas para auditoría en los próximos 3 años
Departamento A Facultad B Servicio C Master D								

La valoración del riesgo se obtiene usando el juicio profesional y la experiencia del auditor o del gestor, en función de los siguientes criterios:

- El impacto del área auditable cuando no logra los objetivos de la organización.
- La competencia, integridad y suficiencia del personal.
- La cuantía de los activos, liquidez o volumen de transacciones.
- La complejidad o volatilidad de las actividades.
- La suficiencia de los controles internos en el propio área.
- El grado en que el área depende de los sistemas informáticos.

<sup>972</sup> INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS-KPGM. [Visión 2020. Desafíos de Auditoría Interna en el horizonte 2020](#). IAI, 2015, pág. 13.

Cada uno de los anteriores criterios se cuantifica según una escala, por ejemplo: de 1 a 3, que asigna un valor descriptivo a cada uno de los factores de riesgo más importantes:

1 = Riesgo bajo	De acuerdo con los anteriores coeficientes, la suma del riesgo más bajo alcanzable por un área es 6 y el más alto, 18. La suma se multiplica por (P + I), siendo: <b>P</b> = Probabilidad de ocurrencia de un riesgo (1 = bajo, 2 = el medio, 3 = alto) <b>I</b> = Impacto en la Universidad (1 = bajo, 2 = moderado, 3 = crítico)
2 = Riesgo medio	
3 = Riesgo alto	

Cada una de las  $n$  áreas auditables se ordena de 1 a  $n$ . El área ordenada más baja (Por ejemplo el núm. 1 para "Problemas Medioambientales" identifica el riesgo más alto. El área ordenada con el número  $n$  ("Archivos") presenta el riesgo más bajo. Las áreas ordenadas dentro del primer percentil 20 pueden considerarse como de riesgo alto. Los restantes 20-80 serán de riesgo medio y las áreas correspondientes al último 20% corresponderán al riesgo bajo.

Se consideran factores de riesgo<sup>973</sup> determinados agentes *externos*, como los cambios en el entorno económico, la nueva legislación y los progresos tecnológicos. Como *factores internos* debe mencionarse la presencia de nuevo personal, nuevos sistemas de información, el clima laboral y los cambios en la dirección.

El siguiente paso exige hacer una estimación de recursos de auditoría, empezando con las horas anuales totales disponibles del personal de auditoría y las asignaciones hechas para la formación continua profesional, la administración y asistencia departamental, el apoyo informático, las investigaciones especiales y el seguimiento de anteriores informes. El tiempo resultante representa el número de horas disponible para auditorías. Por último, sólo queda emparejar las horas disponibles para las auditorías seleccionadas y el número de horas estimadas como necesarias para completarlas. En algunos casos, se encargan trabajos concretos a empresas auditoras, en sectores poco especializados (como la tesorería) o bien delimitados (como una sociedad o fundación universitaria).

---

<sup>973</sup> FAURA-CASAS. *Manual de Auditoría del Sector Público*. Faura-Casas Editorial, 2001, pág. 45.

### 9.4.2.2 Etapas

Una vez seleccionadas las partes de la organización que van a ser revisadas, el proceso de ejecución del trabajo, en cada unidad distingue las siguientes etapas:

A. *Notificación del Plan de Auditoría*, a cada uno de los representantes de las áreas comprendidas en el programa, tras la aprobación del plan. En la carta se indica el nombre del auditor encargado, la naturaleza y alcance del trabajo, la fecha de comienzo y se pide su colaboración al funcionario responsable, salvo que deba hacerse un control “in fraganti” lo que, por inusual, exige un importante respaldo institucional.

B. *Memorándum introductorio*, que se envía dos o tres semanas antes de comenzar la auditoría a la autoridad académica responsable, con copias para los restantes empleados universitarios identificados en el programa de auditoría interna. El memorándum introductorio debe detallar:

- El área/unidad que ha de ser auditada.
- Los objetivos preliminares de la auditoría.
- El formato del informe, es decir, informe escrito, memorándum informal o, incluso, informe oral.
- El alcance previsto del trabajo, en función de la información obtenida y la valoración de riesgos.

C. *Conferencia inicial*. Una semana antes del inicio del trabajo, el Auditor Interno programa una conferencia con la unidad para:

- Discutir los objetivos preliminares de la auditoría y determinar si deben dirigirse hacia áreas particulares de preocupación.
- Introducir al equipo de auditoría que realizará el trabajo.
- Identificar a la persona de contacto con quien el equipo va a trabajar.
- Revisar el procedimiento de elaboración del informe.

D. *Trabajo de campo*. El personal de Auditoría Interna realiza generalmente su trabajo en la unidad a verificar, intentando ser discreto y poco *intrusivo*, aunque, normalmente requerirá mucha ayuda para conseguir los documentos

necesarios. El Tribunal de Cuentas Europeo<sup>974</sup> ha popularizado el "enfoque sin sorpresas", como el diálogo permanente y la comprensión mutua entre los auditores y el personal de la entidad controlada, que son esenciales para garantizar una buena acogida de las conclusiones y recomendaciones futuras. Durante el proceso, se entrevista al personal<sup>975</sup> y se revisan sus procedimientos o los documentos relacionados con sus operaciones. Incluye:

1. *Realizar las pruebas de auditoría.*- Generalmente de naturaleza analítica, diseñadas para precisar si están funcionando los controles y procedimientos. Como las pruebas se llevan a cabo empleando una muestra seleccionada de transacciones, no se piensa descubrir todos los errores o irregularidades que puedan haber ocurrido en esa área.
2. *Documentar el trabajo realizado.*- Se reúnen, en un archivo permanente y centralizado, todos los programas de auditoría completados y la restante información recogida en el transcurso de cada revisión, que podrían ser útiles en futuras auditorías. Los papeles de trabajo contienen los resultados de las comprobaciones, así como cualquier otra documentación pertinente, como el resumen de las discusiones y reuniones, las copias de informes o conciliaciones —que son *indiciados* según un formato predeterminado— así como las referencias a las decisiones adoptadas y el juicio parcial que merecen los aspectos analizados de tal manera que sirvan para conectar el trabajo de campo con el posterior contenido del informe y sus conclusiones<sup>976</sup>.
3. *Revisión del trabajo de auditoría.*- El Director o Jefe de Auditoría Interna revisa los papeles de trabajo y redacta el borrador del informe. En las universidades con reducidos equipos de auditoría interna esta supervisión se vuelve compleja, por cuanto el director participa directamente en la planificación y seguimiento del trabajo.

---

<sup>974</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Manual de Auditoría de gestión*, 2007, pág. 53.

<sup>975</sup> Cfr. David Eduardo ACOSTA R. "Uso de tácticas de interrogación militar en una entrevista de auditoría interna". *Revista Auditoría Interna* núm. 101/ 2012, págs. 22-24. Sobre su organización y preparación hay que tener en cuenta el excelente manual del TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Guidelines on audit interview*, 2013.

<sup>976</sup> Rafael NAVAS VÁZQUEZ. *Manual del control externo*. Civitas, 2009, pág. 63.

*E. Recomendaciones.* El alcance de la auditoría permite realizar conclusiones y recomendaciones para perfeccionar los controles financieros y de gestión, con identificación del riesgo que mitigan y señalando el órgano a que se dirigen<sup>977</sup>. La Auditoría Interna y los servicios administrativos las discutirán en una conferencia final con la Autoridad académica, si existe, y el funcionario del PAS correspondiente.

*F. Reunión final.* Para concluir, se sostiene una conferencia con los funcionarios universitarios responsables. El proyecto de informe se discute con los siguientes fines:

- Confirmar la exactitud de los datos presentados.
- Determinar si se ha considerado toda la información pertinente.
- Responder a las preguntas sobre el informe, sus recomendaciones o conclusiones.
- Discutir los cambios propuestos, y
- Examinar el calendario de preparación de las alegaciones a las recomendaciones, si no han sido ya completadas.

*G. Alegaciones.* La contestación a las conclusiones debe ser aprobada por el responsable académico o el Administrador y sometidas a la Auditoría Interna. En general, si existe acuerdo en los resultados y recomendaciones, las contestaciones deberían especificar los cambios que se propondrá llevar a cabo, con las fechas detalladas para su aplicación<sup>978</sup>. A diferencia de los procesos de fiscalización externa, la Auditoría interna, como herramienta de mejora que es, debe estar dispuesta a ayudar a los gestores en sus contestaciones.

*H. Distribución del Informe final.* Las alegaciones y su eventual aceptación estarán incorporadas al informe antes de su distribución definitiva. En este momento puede ser oportuno realizar la encuesta de satisfacción con el trabajo

---

<sup>977</sup> Elena HERRERO GONZÁLEZ. “[Las recomendaciones en el informe de fiscalización](#)” en *Auditoría Pública* núm. 56/2012, págs. 25-35.

<sup>978</sup> Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. “El trámite de alegaciones en los procesos de fiscalización”. En la obra colectiva *Conclusiones del XI Curso sobre régimen jurídico de las universidades* (Coordinadores J. IRIGOYEN, A.I. CARO y F. DOMINGO). Aranzadi, 2013, pág. 164 y ss.

realizado y contrastar si las reuniones inicial y final fueron correctamente planteadas, si el personal durante el trabajo de campo fue correcto y constructivo o incluso para permitir apuntar lo que los auditores hicieron bien o mal<sup>979</sup>.

La aplicación de las recomendaciones debería ser un compromiso directo de la unidad intervenida (servicio, centro, departamento o instituto) aunque con especial protagonismo de los órganos generales (Rector, vicerrectores) competentes en su área funcional. El Gerente, en cualquier caso.

### **1.1.1.37 Informes**

El *output* de un departamento de auditoría interna es el informe y es el resultado de las investigaciones, estudios y análisis efectuados durante el trabajo de campo y concluye expresando por escrito la opinión sobre el área auditada y sus recomendaciones.

Estos informes deben ser *oportunos*, incluir los hallazgos, conclusiones y recomendaciones con las medidas a tomar para corregir áreas problemáticas y mejorar operaciones. Además, deben ser completos, exactos, objetivos, convincentes, y tan claros y concisos como permitan las materias de que trate<sup>980</sup>.

No es nada fácil cumplir estas exigencias, sencillas en apariencia. El informe además debe ser *rápidamente comunicado*, no debe ocultar las principales constataciones y presentará *recomendaciones para poder mejorar los posibles problemas*. Las mejores prácticas internacionales<sup>981</sup> aconsejan que *el acento se ponga más en las soluciones* que en las causas, que la redacción del informe se formalice nada más concluir el trabajo de campo y sus recomendaciones sean objeto de seguimiento futuro.

Aquí surge la cuestión de la publicidad de los informes de auditoría

---

<sup>979</sup> [AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE \(ANAO\). \*Public Sector Internal Audit: An investment in assurance and business improvement\*, 2012, pág. 76 que incorpora interesantes \[modelos de encuesta\]\(#\).](#)

<sup>980</sup> Debemos mencionar en este apartado la iniciativa de la CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA y su [Libro de estilo de la Cámara de Cuentas de Andalucía](#). (Rafael NAVAS VÁZQUEZ, coordinador. Civitas, 2009) que proporciona un repertorio de instrucciones claras a tener en cuenta en la redacción de los textos de los informes.

<sup>981</sup> [Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. "La auditoría interna en el sector público: las diez mejores prácticas internacionales" en \*Partida Doble\* núm. 111, mayo de 2000, págs. 44-71.](#)

interna. Algunos Estatutos prevén su conocimiento por el Consejo de Gobierno<sup>982</sup>. En ese caso, el Consejo Social también debería tener conocimiento de ellos para poder realizar su labor supervisora<sup>983</sup>, si bien es preferible que su discusión y seguimiento se centralicen en un comité de auditoría de reducida dimensión, que veremos en epígrafes siguientes.

### **9.4.3 Situación actual de los servicios de auditoría interna en la Universidad Pública española**

En 2011, CAMPOS ARANA<sup>984</sup> realizó una breve encuesta entre los responsables de la Unidad de Control Interno de 48 universidades públicas españolas, para conocer cómo realizaban sus funciones, en términos de organización, funciones y atribuciones. Con las respuestas de 26 instituciones concluyó que, en España, existe la función de auditoría interna universitaria con el enfoque moderno pero “en un nivel medio de desarrollo”, si bien evidenció un cierto desequilibrio entre el perfil del titular y el de la Unidad como equipo de trabajo<sup>985</sup>. Estas son sus características:

- **Variedad.** Utilizando hasta 15 denominaciones distintas para la unidad responsable de la supervisión del control interno, con 8 diferentes nombramientos para quien ocupa su titularidad.
- **Dependencia.** La dependencia orgánica indica que la Unidad se encuentra ubicada, principalmente, bajo la estructura del Gerente (48%) y del Rector (28%); en tanto que la dependencia funcional se concentra en el Rector o el Gerente (44% y 20%, respectivamente). En solo tres casos dependen orgánicamente del Consejo Social, aunque de ellos, sólo en dos casos con dependencia funcional.

---

<sup>982</sup> Así, el art. 234 de los [estatutos de la UNED](#) que además “dará cuenta” al Consejo de Gobierno del programa anual de auditoría interna así como de sus resultados.

<sup>983</sup> Así lo recomienda la **SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**. “La Universidad debería incrementar la información que facilita al Consejo Social sobre las actuaciones que realiza la oficina de control interno, al objeto de que el Consejo pueda ejercer de forma adecuada la supervisión de las citadas funciones ordinarias del órgano de control interno de las cuentas de la Universidad”. [Informe de las universidades públicas 2011](#). Recomendaciones. (UV- pág. 57).

<sup>984</sup> **Carlos Iván CAMPOS ARANA**. [La auditoría interna en las universidades públicas de España y México](#). (Tesis Doctoral dirigida por **Ana FERNÁNDEZ LAVIADA**) Universidad de Cantabria, 2013.

<sup>985</sup> **Carlos Iván CAMPOS ARANA**. [La auditoría interna ...](#) (Op. Cit.), 2013, pág. 425.



- **Control mixto.** Se identifican distintas modalidades de control, con pocos casos “puros”: sólo “A priori” (2) y sólo “A posteriori” (4), siendo la más frecuente la del tipo Mixto (75% de las unidades). Entre las funciones y atribuciones identificadas como las más relevantes, destacan la Fiscalización/Intervención y el control interno en su vertiente económico-financiera y presupuestaria, manifestando menor atención a los aspectos de economía, eficacia y eficiencia.

El estudio evidenció que, en las unidades de auditoría interna/control interno de las universidades públicas de España, es común tener escasa dotación de recursos humanos (un promedio de cuatro personas trabajando en la Unidad) y un bajo nivel de interrelación con el Consejo Social así como una alta orientación hacia la vertiente fiscalizadora y de cumplimiento de legalidad<sup>986</sup> pues la fiscalización es la función recurrente de estas unidades: “la utilización de técnicas de auditoría resulta insuficiente para comprobar el ejercicio de un concepto de auditoría interna que pueda calificarse de moderno”. Con frecuencia, la denominación universitaria de *Intervención*, tan consolidada en la cultura administrativa española, suele usarse para doblegar las reticencias de las unidades y, en realidad, encubre funciones mayoritarias de auditoría interna.

En definitiva, la infrautilización de los órganos de control pone de manifiesto, no sólo una gestión anticuada y *pacata*, con recursos públicos ociosos, sino una cierta ceguera que impide valorar la verdadera dimensión, las enormes posibilidades que los órganos de control interno poseen, en aras de conseguir una mayor calidad en la gestión universitaria<sup>987</sup>.

## 9.5 Dependencia del Órgano de Control Interno en la Universidad

De acuerdo a las normas que rigen la profesión de auditoría interna, la independencia se logra cuando los auditores pueden realizar su trabajo objetivamente, de forma que consigan emitir juicios imparciales, equilibrados y libres de interferencias. Entre las diferentes presunciones que definen este

---

<sup>986</sup> Carlos Iván CAMPOS ARANA. [La auditoría interna ...](#) (Op. Cit.), 2013, págs. 238-239.

<sup>987</sup> José Luis RODRÍGUEZ JIMÉNEZ. “[El valor del control interno en las universidades públicas españolas](#)” en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 55, 2009, pág. 148.

principio básico, no cabe duda de que el nivel jerárquico dentro de la organización ocupa un papel necesario aunque no suficiente<sup>988</sup>, así lo prevé el Instituto de Auditores Internos de España<sup>989</sup>, en su Norma 1110:

*“El director de auditoría interna debe responder ante un nivel jerárquico tal dentro de la organización que permita a la actividad de auditoría interna cumplir con sus responsabilidades. El director de auditoría interna debe ratificar ante el Consejo, al menos anualmente, la independencia que tiene la actividad de auditoría interna dentro de la organización”.*

La aplicación del principio de independencia a las universidades públicas españolas anima un controvertido debate pues existen diversos órganos colegiados y unipersonales con competencias cruzadas y concebidas en virtud de las premisas del modelo colegial. En todo caso, para DORTA VELÁZQUEZ<sup>990</sup> el departamento de auditoría interna ha de depender de un nivel con suficiente autoridad que posibilite el desarrollo eficaz de sus funciones, es decir, que no coarte el alcance de la auditoría, logre una adecuada objetividad en la formulación de sugerencias y permita impulsar la implantación de sus recomendaciones.

Si entendemos la función del órgano de control interno como una actividad de revisión y consulta de la dirección (enfoque moderno de la auditoría interna) puede justificarse que se sitúe orgánicamente dependiendo del Rector, especialmente si tenemos en cuenta que éste asume la máxima responsabilidad del control interno, como proceso que hemos visto al estudiar el informe COSO. Se argumentará que esta opción formaliza un modelo testimonial o decorativo, pues el Rector es quien resuelve los reparos y puede

---

<sup>988</sup> Para la *suficiencia*, mencionaríamos la forma de provisión por concurso, la experiencia y formación adecuadas y no viene mal un poco de relaciones humanas. Para un análisis de sus 8 cualidades deseables en el sector privado ver PRICEWATERHOUSECOOPERS. [Estudio sobre el estado de la profesión de Auditoría Interna](#), 2014.

<sup>989</sup> INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA. [Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna](#), 2014, pág. 32. En el mismo sentido INTOSAI. COMITÉ DE NORMAS PROFESIONALES. [ISSAI 1610](#) (Op. Cit), 2010, que establece pautas para presumir cuando la función de auditoría interna es independiente y objetiva.

<sup>990</sup> José Andrés DORTA VELÁZQUEZ. “Desafíos de la auditoría interna en las universidades públicas españolas” en dentro de las *XII Jornadas luso-españolas de gestión científica*, Universidade da Beira Interior (Portugal), 2003, pág. 2.

influir sobre el titular del órgano. Ahora bien, reconoce DORTA VELÁZQUEZ<sup>991</sup> que tal apreciación surge al concebir la auditoría interna como un poder *negador* cuya actividad básica es vigilar la actividad del Rector y no como una función de asesoramiento que apoya las funciones de éste.

Que el Rector se involucre en los problemas diarios de la Intervención supone un importante refuerzo de su posición, especialmente si tenemos en cuenta que el Rector es quien asume las máximas responsabilidades por su consideración de cuentadante<sup>992</sup>. Los conflictos surgirán con el Gerente o con el resto de los miembros del equipo rectoral, si no aceptan esta privilegiada posición del funcionario de Intervención.

Por otra parte, la actuación del órgano de control bajo la dependencia del Consejo Social<sup>993</sup> permite que éste realice su trabajo con total independencia del Rector, pudiendo expresar opiniones imparciales sobre la gestión desplegada por este órgano unipersonal. En este sentido, se manifiesta CHAVES GARCÍA<sup>994</sup>, al indicar que la revitalización del control, como correlato necesario de unos poderes públicos que deben guiarse por la legalidad y eficiencia en la gestión de los intereses generales, se logra cuando se vincula de algún modo el control interno al Consejo Social que ostenta la condición de órgano de supervisión económica de la Universidad.

Hace casi veinte años escribía mi primer artículo profesional<sup>995</sup>, donde entre otras áridas reflexiones concluía que “la realidad de la Universidad española demuestra que pocas veces los consejos sociales quieren implicarse en esta importante función, convirtiendo las previsiones [estatutarias] en meras declaraciones de intenciones”. He de reconocer que ya he visto suficientes

---

<sup>991</sup> **José Andrés DORTA VELÁZQUEZ**. “Desafíos...”. Op. Cit, pág. 3.

<sup>992</sup> Así, el artículo 155.1 de los [Estatutos UJI](#) “marca el territorio” de los restantes órganos académicos al asignar estas funciones a una unidad administrativa “bajo la dirección del Rectorado, único órgano competente para ejercerlo”.

<sup>993</sup> Un sistema intermedio lo plantea el artículo 234 los [Estatutos de la UNED](#), cuyo órgano de control interno desarrollará sus funciones “bajo la dependencia del Rector, quien procederá a su nombramiento oído el Consejo Social”.

<sup>994</sup> **José Ramón CHAVES GARCÍA** *Organización y gestión de las universidades públicas*. PPU, 1993, pág. 250.

<sup>995</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ**. "El control financiero de la Universidad Pública" en *Auditoría Pública*. Núm. 3. (Octubre de 1995. Número monográfico *La Universidad Pública*), pág. 28.

Consejos Sociales ejercer sus competencias con responsabilidad, como para rectificar mi escéptica posición.

Una alternativa utilizada por otras universidades es posicionar al órgano de control interno bajo la dependencia del Gerente, admitiendo su interés por extender los controles para proteger la responsabilidad que asume en la gestión económica y administrativa de la Universidad. Sin embargo, su destacado papel en el proceso presupuestario, las posibles discrepancias en la compleja gestión financiera universitaria y los posibles conflictos de intereses pueden constituir una seria limitación de esta opción, pues la actividad de control genera conflictos, especialmente con los órganos de gobierno (Equipo Rectoral) o los restantes gestores universitarios.

Como última directriz en este recorrido por el organigrama universitario, concluiría que el órgano de control interno no debe depender de vicerrectores, ni de vicegerentes ni mucho menos de jefes de servicio. Por supuesto, no hay mejor fórmula para asegurar un comportamiento independiente que atribuir estas responsabilidades a funcionarios públicos (frente al personal laboral de Alta Dirección) seleccionados por concurso y no por libre designación<sup>996</sup>.

DORTA VELÁZQUEZ<sup>997</sup>, en una encuesta realizada a principios la década pasada sobre la opinión de las personas que desarrollaban la actividad de control interno en las universidades españolas, puso de manifiesto que la designación o destitución del titular era preferible que fuese realizada por el Consejo Social, bien directamente o a través de un Comité de Auditoría, aceptándose que tal nombramiento fuese realizado por el Rector o, en su caso, por el Vicerrector con esa competencia. Por el contrario, constataba una opinión mayoritaria contraria a la participación del Gerente o del Claustro en su nombramiento.

---

<sup>996</sup> De acuerdo con la doctrina del TS, el nombramiento y destitución de cargos de libre designación constituye un supuesto específico de actos discrecionales donde la motivación se encuentra implícita. Es decir, no es necesario que en el acuerdo de cese se exprese la causa, porque los motivos son la pérdida de confianza que motivó el nombramiento. La STS de 13-7-97 (*Actualidad Administrativa* 2/98, pág. 113) estima, sin embargo, que la causa no fue la pérdida de confianza (?) sino la desviación de poder: "el hecho de haberse emitido, por un funcionario del Tribunal de Cuentas, unos informes que evidenciaban graves irregularidades contables y penales en RENFE, en cuya comisión aparecía como responsable el hermano de un superior del recurrente", lo que afortunadamente pudo probar. Ejemplar sentencia.

<sup>997</sup> **José Andrés DORTA VELÁZQUEZ**. "Desafíos..." (Op. Cit), 2003, pág. 4.

De la misma manera, se mostraban contrarios a que los informes fuesen remitidos a los máximos órganos colegiados de la Universidad, pues ni la Intervención ni la Auditoría Interna se conciben como órganos de rendición de cuentas, al menos directamente, sino como un instrumento de tutela de la gestión interna, “así como por la necesidad de quedar al margen de los conflictos de intereses de este órgano de naturaleza marcadamente política”.

Existe unanimidad sobre la necesidad de que los programas de auditoría sean desarrollados libres de la *influencia* de los auditados; los órganos de control interno se muestran partidarios de no asumir trabajos en aquellas áreas donde se sientan incapaces de emitir juicios profesionales. También existen referencias dirigidas a señalar que la Intervención, aún con fiscalización limitada previa de los gastos, ocupa la mayor parte del tiempo del reducido número de personas que conforman el equipo de trabajo, imposibilitando acometer nuevas actividades de supervisión. De igual forma, señalan<sup>998</sup> que la auditoría interna “debe quedar al margen del proceso presupuestario y centrarse preferentemente en las funciones de control financiero, sin perjuicio de que se instaure la figura del Interventor como garante de la legalidad en determinados ámbitos de la gestión universitaria”.

Los resultados mostraron un claro interés en que los órganos de control interno no participasen en la evaluación de la eficacia y eficiencia de los programas docentes, proyectos de investigación y unidades académicas, que deben ser supervisadas a través de los programas de evaluación de la calidad, al disponer de metodologías apropiadas y gozar de cierta aceptación entre el PDI. De la misma manera, se apreciaba una opinión colectiva favorable a incluir auditorías de la gestión desarrollada por los servicios administrativos de la gerencia (gestión de estudiantes, gestión de la investigación, gestión financiera, gestión de patrimonio, etc.) y por las diversas entidades que mantienen una vinculación económico-financiera con la institución universitaria, ya sean sociedades o fundaciones.

La mayoría de las leyes autonómicas universitarias no ha querido innovar demasiado en la tarea y vinculación del órgano de control interno,

---

<sup>998</sup> José Andrés DORTA VELÁZQUEZ. “Desafíos...” (Op. Cit), 2003, pág. 5.

como hizo la Ley del Consejo Social del Principado de Asturias<sup>999</sup>. Esta Ley fue acogida con grandes reticencias por la comunidad académica española por ser considerada entonces excesivamente *intervencionista*. En palabras de EMBID IRUJO<sup>1000</sup>, era la “piedra de toque del modelo universitario de control social de la actividad de la Universidad”. En mi opinión, con el paso del tiempo ha cumplido muy dignamente —no exenta de tensiones— sus importantes responsabilidades, imponiendo mucha sensatez en las decisiones presupuestarias y de fiscalización económica. Quizás por ello, los propios consejos sociales se manifiestan proclives a esta vinculación<sup>1001</sup>.

Algunas Instituciones de Control Externo respaldan esta dependencia. En primer lugar, debemos mencionar al Tribunal de Cuentas, en su reciente informe horizontal<sup>1002</sup> concluye que, “*en cuanto a la dependencia funcional, debe incardinarse respecto de quien le permita a actuar con independencia, preferiblemente el Consejo Social, siendo descartable la dependencia funcional de otros órganos vinculados con la gestión ordinaria, como la gerencia o similar*”. Dada la actual estructura organizativa de la Universidad, los auditores vienen entendiendo, desde hace años, que el encuadramiento de la unidad de control interno<sup>1003</sup> “no puede ser otro que su adscripción al Consejo Social” como garantía de su independencia<sup>1004</sup>. El Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sus últimos informes universitarios, entra de manera descarnada en el

---

<sup>999</sup> En el Principado de Asturias, la [Ley 12/1997](#), del Consejo Social declaró en su art. 3.2.d), como competencias del Consejo Social: “Supervisar las funciones ordinarias del control interno de las cuentas de la institución. A tal efecto, la Intervención de la Universidad actuará bajo la dependencia del Consejo Social, sin perjuicio de su plena autonomía funcional respecto de los órganos sometidos a su fiscalización”.

<sup>1000</sup> **Antonio EMBID IRUJO**. “[La autonomía universitaria ...](#)” (Op. Cit.), 1998, pág. 43.

<sup>1001</sup> “A la vista de las atribuciones legales de nuestro órgano es de toda lógica que la relación entre el Consejo Social y el órgano universitario de control interno se traduzca en la dependencia de éste respecto de aquél y, en cualquier caso, sería necesario que la persona titular del órgano de control interno fuera designada por el Consejo Social o, como mínimo, establecer una solución similar a la prevista para el nombramiento y cese del Gerente, es decir, la concurrencia de voluntades del Rector y el Consejo Social”. **CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS. SECRETARÍA. [Estudio-propuesta ...](#)** (Op. Cit), 2010, pág. 54.

<sup>1002</sup> **TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#)**, 2015, pág. 43 y conclusión 24.

<sup>1003</sup> **CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. [Fiscalización del ejercicio 1998 en las universidades de Santiago, Vigo y A Coruña](#)**. Epígrafe 2.13. Asimismo, el **TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS, [Informe sobre la Universidad del País Vasco. Ejercicio 2001](#)**, pág. 34.

<sup>1004</sup> **SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. [Universidad de Oviedo, 2012](#)**, pag. 19.

asunto, recomendando esta vinculación al Consejo Social<sup>1005</sup>:

*“El Servicio de Control Interno de la Universidad debería depender orgánicamente del Consejo Social, en aras de un cumplimiento más eficaz de sus funciones y de una mayor independencia respecto de las distintas unidades gestoras de gastos e ingresos”.*

Una peculiar forma de influencia sobre la supervisión la encontramos en la Ley canaria de consejos sociales<sup>1006</sup> que establece en su artículo 4.c como competencias del Consejo “proponer al Rector el nombramiento del interventor o responsable del control económico interno de la Universidad”, con lo cual se reserva un importante papel en la decisión del funcionario seleccionado, quedando como “acto debido” del Rector su nombramiento.

Una mayoría de los Estatutos, ante el silencio de la ley de su Comunidad Autónoma, han optado por garantizar la actuación profesional del órgano de control haciéndole depender del Rectorado, ya sea directamente o delegando esa responsabilidad en otro miembro del equipo rectoral. Esta dependencia directa del Rector, con autonomía funcional del Gerente, queda patente en diversos estatutos universitarios: el art. 205 UPM, el art. 212.2 URJC y el art. 207 UAH<sup>1007</sup> (éste nombrado y revocado previo acuerdo del Consejo de Gobierno). Por su parte, el art. 234 de los [Estatutos UNED](#) afirma que el responsable de la unidad administrativa de control interno desarrollará sus funciones bajo la dependencia del Rector, “quien procederá a su nombramiento oído el Consejo Social”.

## 9.6 El Comité de auditoría en la Universidad

Los comités de auditoría se han revelado, desde hace tiempo, como instrumentos adecuados y eficaces para el control económico-financiero del

---

<sup>1005</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Universidad de Salamanca, ejercicio 2012](#), recomendación primera, pág. 189. En sentido idéntico, la recomendación primera de los informes [Universidad de Valladolid, ejercicio 2012](#), pág. 212, [Universidad de León, ejercicio 2012](#), pág. 197 y [Universidad de Burgos, ejercicio 2012](#), pág. 237.

<sup>1006</sup> [Ley 11/2003](#), de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias. BOE núm. 127, de 28 de mayo de 2003.

<sup>1007</sup> El [responsable](#) máximo de la auditoría y control interno de la UAH, de acuerdo con sus [Estatutos](#), rinde cuenta de su trabajo periódicamente ante el Consejo de Gobierno (art. 207.4), debe tener la cualificación de auditor de cuentas, interventor y auditor del Estado o equivalente (art. 207.5) y asistirá, con voz pero sin voto, a las sesiones del Claustro donde se produzca la rendición de cuentas (art. 209.6).

sector público y privado. Por ello, las legislaciones más avanzadas no han dudado en potenciar su existencia atribuyéndoles la necesaria independencia y competencias claras, amplias y de importantes contenidos mínimos<sup>1008</sup>. La política del Instituto de Auditores Internos, tanto en su sección española (IAI) como internacional (IIA) es recomendar la creación de estos órganos para asistir a los consejos de administración en sus responsabilidades referidas a las políticas contables, al control interno e información financiera. Para ello, debe mantener líneas de comunicación con los auditores internos y externos<sup>1009</sup>, pero también con los órganos de gobierno universitario y los responsables de la gestión financiera<sup>1010</sup>.

En las universidades del Reino Unido<sup>1011</sup>, las crecientes exigencias de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) de una sociedad muy sensibilizada con la utilización del presupuesto público, han dado lugar a un respetuoso, coherente y riguroso sistema de control financiero<sup>1012</sup>, donde los comités de auditoría son destacados protagonistas: examinan las limitaciones y salvedades que puedan surgir de los informes provisionales y finales de auditoría, incluyendo la revisión de las alegaciones. Estas son, en líneas generales, sus principales características:

- Los miembros del Comité de Auditoría no deben tener ninguna responsabilidad económica ni capacidad decisoria en la gestión de la institución, sugiriendo un número de miembros entre tres y cinco.

---

<sup>1008</sup> La legislación mercantil española, de acuerdo con las directivas comunitarias, exige a las sociedades cotizadas ([Ley 31/2014](#), de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Sociedades de Capital para la mejora del gobierno corporativo. BOE» núm. 293, de 4 de diciembre de 2014) mantener una comisión de auditoría dentro del Consejo de Administración (artículo 529 *terdecies*) compuesta exclusivamente por consejeros no ejecutivos nombrados por el consejo de administración, dos de los cuales, al menos, deberán ser consejeros independientes y uno de ellos designado teniendo en cuenta sus conocimientos y experiencia en materia de contabilidad o auditoría (artículo 529 *quaterdecies*).

<sup>1009</sup> INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA. *Los Comités de Auditoría en el marco de los modernos Consejos de Administración*, 1998, pág. 29.

<sup>1010</sup> José Andrés DORTA VELÁZQUEZ. *Un modelo de control ...* (Op. Cit), 2004, pág. 253.

<sup>1011</sup> Un amplio comentario puede verse en Antonio ARIAS RODRÍGUEZ “Los comités de auditoría en el sector público: dos experiencias del mundo anglosajón” en *Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España*, núm. 13, diciembre de 1998, pág. 24-33.

<sup>1012</sup> CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. *A Model Set of Financial Regulations for Academies, Colleges and Universities*. CIPFA, 2013. También, CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. *Higher Education Finance*. CIPFA. 2011.



- Los auditores internos y externos deben asistir a las reuniones, especialmente cuando se examina el área de su responsabilidad; se garantiza que puedan solicitar la celebración de una reunión si lo considerasen necesario y, al menos una vez al año, el comité debe reunirse con los auditores externos sin la presencia de ningún representante institucional.
- Para garantizar la transparencia y la eficacia del control, el comité está autorizado por los órganos rectores a investigar cualquier actividad dentro de los términos de referencia. En efecto, puede exigir la información que necesite de cualquier empleado y todos ellos deben cooperar con cualquier petición realizada por el comité. También puede obtener ayuda profesional externa, legal o de cualquier otro tipo y garantizar la asistencia de personas con experiencia y conocimientos relevantes, si así lo considerase necesario.

Hace quince años, mi opinión sobre la constitución de los comités de auditoría era más optimista<sup>1013</sup> y entendía que el tiempo y la lógica acabarían por generalizar su implantación en el seno de los consejos sociales, para supervisar y dirigir la política de auditoría de la Universidad. Entendía entonces, como ahora, que era ineludible asegurar que se analizaban las principales áreas de riesgo<sup>1014</sup> y —fundamentalmente— exigir el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría, comprobando que se toman las medidas adecuadas para corregir las limitaciones y salvedades denunciadas en los informes de los auditores internos o externos<sup>1015</sup>. No ha sido así, salvo honrosas excepciones<sup>1016</sup>.

<sup>1013</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ.** “Diagnóstico de los principales problemas de gestión presupuestaria en las universidades públicas” en *La gestión universitaria: desafíos y oportunidades : XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*, Universidad de Valladolid, 1999, pág. 232.

<sup>1014</sup> **CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY.** *Understanding Strategic Risk Management in Academies and Further Education Colleges*. CIPFA, 2014.

<sup>1015</sup> **Luis BARRIO TATO.** “El Comité de Auditoría.” en la revista *Auditoría Interna*, núm. 40 (Marzo 1995). La política del Institute of Internal Auditors es recomendar el uso eficaz de los Comités de Auditoría en el Sector Público.

<sup>1016</sup> La Ley [2/1997](#), de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo obliga, en su art. 15.4, a constituir un Comité de Control “que se convocará, al menos, una vez al trimestre” y entenderá de los asuntos relacionados con la “supervisión y dirección de la política de auditoría en la Universidad, verificando el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría y comprobando que se toman las medidas correctoras apropiadas. A tal fin, la Intervención de la Universidad asistirá con voz y sin voto

Para evitar los conocidos y frecuentes vaciados de contenido, puede ser necesario regular algunas responsabilidades de este órgano y dejar lo menos posible al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social. Me atrevo a avanzar las siguientes características<sup>1017</sup>:

*Composición reducida.*- Su número no debería sobrepasar los cinco miembros a fin de obtener quórum, operatividad y, sobre todo confidencialidad. La doctrina empresarial internacional exige que los vocales de un comité de auditoría se limiten a miembros *no ejecutivos* de la entidad o personal considerado independiente, como ex-ejecutivos jubilados o abogados externos.

*Convocatoria regular.*- Para un ejercicio efectivo de las competencias de control, el comité debe reunirse con frecuencia y regularidad. Las actas, levantadas por el Secretario del Consejo Social, deberían ser enviadas a todos los miembros del Consejo y anualmente a los auditores externos<sup>1018</sup>.

*Seguimiento efectivo de los informes del órgano de control.*- Durante sus reuniones, el Interventor o Auditor Interno (que deberían asistir en todo caso) informarán de cuantas vicisitudes consideren convenientes: reparos efectuados, discrepancias en las mesas de contratación, evidencias en las pruebas de auditoría, etc. Al menos una vez al año, debería invitarse a los auditores privados, si existen, para que expliquen su opinión sobre las cuentas anuales.

*Aprobación del informe anual.* Al igual que en las universidades anglosajonas, cada año el Comité puede preparar un informe (destinado al

---

a sus reuniones". El artículo 25 de su [Reglamento](#) de organización y funcionamiento (BOPA Boletín núm. 147 del miércoles 26-6-2002) desarrolla ese precepto en 6 sus miembros: 3 de la parte social y 2 de la académica, más el Presidente.

<sup>1017</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ.** "El control de la gestión financiera de las universidades: nuevas tendencias" en la *Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España*, diciembre de 1997.

<sup>1018</sup> **Eduardo HEVIA.** "Organización y funcionamiento de los Comités de Auditoría" en la revista *Auditoría Interna* núm. 46/1996, pág. 12. El autor, que fue varios años presidente del capítulo español del IAI, recomienda el siguiente programa *ordinario* mínimo del comité: "una reunión para el estudio y la aprobación o correcciones, del programa anual de auditoría interna y la propuesta de servicios profesionales de auditores externos (alcance). Una segunda reunión debería tener por objeto el conocimiento y comentario del informe de los auditores externos (..) Si la programación y el normal desarrollo de la auditoría interna son correctos, el comité solamente celebrará una última reunión, para comprobar la ejecución de dicho programa, el cumplimiento de recomendaciones y recibir la memoria de auditoría".

pleno del Consejo Social) en el que dejen constancia de sus actuaciones y recomendaciones, cumplimiento del plan de auditoría y opinión sobre las Cuentas Anuales.

Las responsabilidades mencionadas se encuentran también en la pionera normativa de la ULPGC<sup>1019</sup>, que crea un comité de auditoría con “carácter informativo y consultivo, sin funciones ejecutivas, con facultades de información, asesoramiento y propuesta dentro de su ámbito de actuación” con la misión de “supervisar el desarrollo y ejecución del control interno de la Universidad y de la actividad de los auditores, así como el sistema de control y gestión del riesgo”.

En definitiva, el comité de auditoría juega un papel clave en el marco de gobernanza<sup>1020</sup> y requiere un considerable compromiso por parte de sus miembros, cuya labor no debe ser *superficial*. Para ser plenamente eficaz, el excelente *Manual de Comités de Auditoría* de las universidades inglesas<sup>1021</sup> recomienda que sus miembros, además de ser diligentes, deben estar “dispuestos a invertir el tiempo necesario para comprender la institución y la sustancia de los acuerdos y transacciones complejas, así como garantizar que existe un proceso eficaz de gestión de riesgos y que los estados financieros presentados se entienden razonablemente.

De todas las importantes misiones del comité, debemos destacar en este capítulo las relaciones con la Auditoría Interna. Es habitual que el comité tenga

---

<sup>1019</sup> El [Decreto 48/2011](#), de 24 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la ULPGC, incorpora varios artículos (38 bis, ter, quáter, quinquies y sexies) con un comité integrado por el presidente del Consejo Social o persona en quien delegue (que también lo preside) por el Rector y el Gerente de la Universidad, así como por “otros dos vocales nombrados por el Pleno del Consejo Social, uno de entre sus miembros de la parte social y otro de entre personas de reconocido prestigio en el ámbito de la contabilidad, auditoría o control de organizaciones”. También formará parte el órgano de control interno -con voz y sin voto- actuando como secretario el del Consejo Social. Corresponde al Pleno del Consejo Social aprobar el Reglamento del Comité de Auditoría, el Reglamento del Servicio de Control Interno y el Plan Anual de Auditoría, así como conocer las memorias de su gestión con las recomendaciones oportunas.

<sup>1020</sup> El art. 229 de los estatutos UCA ha creado este órgano según los criterios del buen gobierno corporativo, para asumir las responsabilidades de supervisión del control interno de la misma. El Rector lo preside y está integrado tanto por miembros del Consejo de Gobierno como del Consejo Social.

<sup>1021</sup> COMMITTEE OF UNIVERSITY CHAIRMEN. [Handbook for Members of Audit Committees in Higher Education Institutions](#). HEFCE Publications, 2008, pág. 8. Ver también CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. [Handbook for Audit Committee Members in Further and Higher Education](#). CIPFA, 2005.

canales para facilitar la comunicación confidencial con el auditor interno, con reuniones periódicas programadas y otros muchos contactos informales con el presidente del comité<sup>1022</sup>. Sin embargo, su principal misión, en esta área, será hacer todo lo posible para garantizar que la auditoría interna tiene:

- Estatus suficiente, el respeto y el apoyo dentro de la institución.
- Acceso sin restricciones a todos los registros, bienes, personal y locales.
- Autorización para obtener toda la información y explicaciones que considere necesario.
- Los recursos humanos necesarios para llevar a cabo su trabajo con eficacia.

---

<sup>1022</sup> COMMITTEE OF UNIVERSITY CHAIRMEN. [\*Handbook\*](#) (*Op. Cit.*), 2008, pág. 72.

**ACTIVIDADES UNIVERSITARIAS, RIESGOS  
Y LA FUNCIÓN SUPERVISORA DE LOS  
ÓRGANOS DE CONTROL**

## 10 Las actividades universitarias

Gran parte de la doctrina científica defiende la existencia de una variedad de misiones de las universidades. Por tradición, quizás sea la Extensión Universitaria quien primero aglutinó, ya desde los albores del siglo XX<sup>1023</sup>, las tareas relacionadas con la difusión cultural mediante actividades gratuitas que ponían al alcance de toda la ciudadanía la música, el teatro, las conferencias, las exposiciones o el cine. ORTEGA Y GASSET<sup>1024</sup> atribuía esas tres misiones a la Universidad: “la enseñanza para la formación de profesionales, la investigación (científica y humanística) y la difusión de la cultura”. La entendía como una institución “metida en medio de la vida, de sus urgencias, de sus pasiones”, como un poder espiritual superior -frente a la prensa- representando “la serenidad frente al frenesí, la seria agudeza frente a la frivolidad y la franca estupidez”. La LRU incluyó una referencia, en 1983, al determinar como una de las funciones de la Universidad, en su artículo 1.2, d): “La extensión de la cultura universitaria”. La LOU de 2007 le añadió el deporte. Sin embargo, su importancia cuantitativa y cualitativa, en relación a las clásicas funciones docente e investigadora, nos permite obviarla en un trabajo dedicado a las principales áreas de riesgo, soslayando otras muchas actividades que se añadieron durante las últimas décadas: servicios de publicaciones, intercambios de estudiantes y profesores con universidades extranjeras, gestión del empleo de los titulados, residencias universitarias, etc.

La UNESCO<sup>1025</sup> habla de las tres misiones de la Universidad moderna —enseñanza, investigación y servicio a la comunidad— en el marco de responsabilidad social de la educación superior. Tampoco faltan autores que identifican una cuarta misión universitaria como agente del desarrollo

---

<sup>1023</sup> El curso 1898-99 fue el primero en el que dieron comienzo estas actividades de la extensión universitaria merced al impulso decidido de Rafael ALTAMIRA y Aniceto SELA, así como a los catedráticos de la Facultad de Derecho que también eran miembros de la Institución Libre de Enseñanza, aspectos que no coincidirán en los de otras universidades. **Santiago MELÓN FERNÁNDEZ**, *Estudios sobre la Universidad de Oviedo*. Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de Oviedo, 1998, págs. 89-114.

<sup>1024</sup> **José ORTEGA Y GASSET**. *Obras completas*. Tomo IV. Capítulo III. “[Misión de la Universidad](#)” (1930). Taurus, 2005.

<sup>1025</sup> **UNESCO**. *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, 2009. [Comunicado](#), pág. 2.

económico en el territorio<sup>1026</sup>. Se trata de conceptos amplios e indeterminados surgidos en una segunda revolución: la primera añadió la investigación a la única función que entonces cumplía la universidad: la docencia. Por esa razón, Javier VIDAL<sup>1027</sup> incluye como tercera misión todo aquello, no obligatorio ni formalizado, que podemos considerar dentro del compromiso social de las instituciones.

Para VILALTA VERDÚ<sup>1028</sup>, la aparición del concepto de tercera misión universitaria, agrupando esas tareas difíciles de cuantificar y dimensionar, se produce en Europa a mediados de la década de 1960 y en paralelo a la vigorización de las tareas de transferencia de tecnología. En España, tras la LRU y la Ley de la Ciencia de 1986 se inicia la consolidación de la universidad investigadora abierta a la sociedad. En ambas leyes se reconocía la tercera misión, sin nombrarla como tal. Por un lado, a través del impulso de la colaboración entre el personal docente e investigador y el sector privado y, por el otro, definiendo nuevas unidades, oficinas o centros de transferencia de tecnología.

No todas las universidades han interiorizado y adaptado sus misiones a las nuevas demandas del entorno. PALOMARES, CASTRO y GARCÍA ARACIL<sup>1029</sup> analizaron los planes estratégicos de las 36 universidades que los habían definido y publicado, en 2012. De ellos, poco más de la mitad de los

---

<sup>1026</sup> **María Teresa ACEYTUNO PÉREZ y Felipe Rafael CÁCERES CARRASCO** “[Elementos para elaboración de un marco de análisis para el fenómeno de las spin-offs universitarias](#)” en *Revista de economía mundial*, núm. 23, 2009, pág. 25.

<sup>1027</sup> **Javier VIDAL**. “La Universidad Informal” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario*. (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, pág. 312. “Esto último sí es un cajón de sastre, pero de gran interés. A las tradicionales actividades culturales –teatro, música...–, debemos añadir la atención a la diversidad, los programas de cooperación al desarrollo, los grupos de voluntariado, los programas de formación para adultos, etc. Es difícil concebir hoy una universidad sin varias de estas actividades que denominamos tercera misión”.

<sup>1028</sup> **Josep M. VILALTA VERDÚ**. [La tercera misión universitaria. innovación y transferencia de conocimientos en las universidades españolas](#). Cuaderno de trabajo núm. 4. StudiaXXI. Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013.

<sup>1029</sup> **Davinia PALOMARES MONTERO, Adela GARCÍA ARACIL y Elena CASTRO MARTÍNEZ**. “[Misiones actuales de las universidades públicas: una perspectiva sociológica](#)” en *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 753, 2012, pág. 190. Sorprende a los autores que la USAL, con su tradicional orientación a la enseñanza y su capacidad para atraer estudiantes de fuera de su región, que en su plan estratégico, si bien se hace alusión a la docencia como misión primaria, ésta es inferior a la media del Sistema Universitario Público Español, dedicando más atención a la transferencia de conocimiento y, posteriormente, a la investigación.

indicadores se dedican a la misión docencia. En segundo lugar, aparece la misión “Investigación”, que registra algo más de un cuarto de los indicadores computados, y el resto aparecen registrados en la misión “Transferencia de conocimiento”.

Tendremos en cuenta estas nuevas *misiones* universitarias, reconocidas en el artículo, 1.2.c) de la LOU como “La difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento” que, sin duda, cobra especial relieve como área de riesgo para la gerencia universitaria. Su problemática será tratada conjuntamente con la función investigadora, donde sobresale en la constitución de empresas de base tecnológica o la gestión de la I+D+i contratada a través de fundaciones universitarias<sup>1030</sup>.

En efecto, para el art. 39 de la LOU, la Universidad tiene como uno de sus objetivos esenciales el desarrollo de la investigación científica, técnica y artística y la transferencia del conocimiento a la sociedad. Distingue un ámbito personal de la investigación -reconociéndola como “un derecho y un deber del personal docente e investigador” —y un ámbito institucional— asignando la tarea a grupos de investigación, a los departamentos e institutos Universitarios - todo ello sin perjuicio de la libre investigación individual.

La gerencia universitaria deberá dar el soporte adecuado para la participación del PDI en los programas regionales, nacionales o europeos de I+D+i, como el fomento de la contratación con empresas de las actividades científica, técnica o artística, así como en la constitución de Empresas de Base Tecnológica.

La ausencia de una perspectiva *estratégica* en la Universidad española para combatir los riesgos ha sido afrontada mediante técnicas de *mejora continua* que han pretendido unos logros tanto objetivos (rediseño de procesos, reestructuración, medida del rendimiento, dirección por objetivos, *benchmarking*) como subjetivos (desarrollo de recursos humanos, liderazgo, calidad total, formación permanente).

---

<sup>1030</sup> **Carlos VARGAS VASSEROT**. “La transferencia de resultados de investigación: tercera misión de la Universidad” en *Régimen jurídico de la transferencia de resultados de investigación. De la Ley Orgánica de Universidades a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (coordinador: Carlos VARGAS VASSEROT), La Ley-Wolters Kluwer. 2012, págs. 77-103.



En el ámbito de la calidad, comenzó a hablarse, en los años 90, de modelos de *sistemas de calidad* en el sector empresarial<sup>1031</sup>. Para su normalización han surgido instituciones internacionales<sup>1032</sup> y nacionales<sup>1033</sup>, habiendo desembocado necesariamente en los círculos de calidad o las auditorías de calidad, afectando a las más variadas áreas de las organizaciones: desde a la evaluación del desempeño<sup>1034</sup> hasta los diferentes aspectos de la gestión de la investigación<sup>1035</sup>. En este sentido, debe distinguirse entre la *evaluación*, como estudio para la mejora, la *certificación*, como garantía de que existe un proceso de verificación de la calidad y la *acreditación*, como garantía del resultado: existe un nivel de calidad que se enmarca dentro de un estándar prefijado<sup>1036</sup>.

Recogiendo esta tendencia internacional, el artículo 31 de la LOU recuerda que la promoción y la garantía de la calidad de las Universidades españolas, en el ámbito nacional e internacional, es un fin esencial de la política universitaria y tiene como objetivos, entre otros, la rendición de cuentas a la sociedad, la transparencia y la mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades. En su apartado tercero

---

<sup>1031</sup> En la difusión y generalización en España de estas innovaciones hay que destacar los pioneros trabajos de **Ramón MARTÍN MATEO** ("[El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total](#)" en *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto de 1994, págs. 7-27) y **José Manuel CANALES ALIENDE** ("La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa" en *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 5, 1993, págs. 183-189).

<sup>1032</sup> La *Organización Internacional de Estandarización (ISO)* está integrada por 163 países, entre los cuales se encuentra España. Su misión consiste en elaborar normas sobre una amplia gama de temas. Desde 1982 existe un comité para elaborar guías de gestión de calidad y documentos (normas) para la implantación de sistemas de calidad y su aseguramiento.

<sup>1033</sup> La *Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)* está reconocida por el Ministerio de Industria para desarrollar tareas de certificación y normalización. En esta última actividad, publica las normas UNE-EN-ISO la versión oficial española de las normas internacionales.

<sup>1034</sup> AENOR tiene vigentes en España, desde 2013, dos normas internacionales (ISO 10667-1, "Deberes del cliente" e ISO 10667-2, "Deberes del proveedor") relativas a la prestación de servicios de evaluación de personas en entornos laborales. Se trata de los procedimientos y métodos de la "evaluación rigurosa de las personas en contextos laborales, tanto a nivel individual, grupal, como organizacional".

<sup>1035</sup> Así, AENOR ha desarrollado dos tipos de certificación que van desde [Proyectos de I+D+i](#) hasta [Sistemas de Gestión de I+D+i](#).

<sup>1036</sup> **Pedro Tomás NEVADO-BATALLA MORENO**. "Nuevas perspectivas sobre el régimen de las medidas de seguridad en el ámbito industrial" en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (coordinador: Francisco SOSA WAGNER), 2000, pág. 2668.

asigna las funciones de evaluación, certificación y acreditación a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y a los órganos de evaluación que la Ley de las CC AA determine, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las que desarrollen otras agencias de evaluación del Estado o autonómicas.

## 10.1 Análisis de riesgos

De las áreas de riesgo se puede hacer un análisis tanto global como individual, identificando los factores que pueden dar origen a irregularidades o errores cuando, no a hechos fraudulentos y de corrupción. En el primer enfoque, encontramos los grandes sectores (así, el urbanismo o la educación superior) a diferencia del riesgo que encontramos en cada institución individual, que ofrecen distintas parcelas (así, los ingresos) de la gestión económica. Respecto a los primeros, como reconoce JIMÉNEZ RÍUS<sup>1037</sup>, la GAO popularizó, en EE UU durante los años noventa, las “High risk series”. Así, el *Contralor* mantiene un programa de atención sobre áreas gubernamentales de *alto riesgo* por sus mayores vulnerabilidades al fraude, al despilfarro, al abuso o a la mala gestión e incluso por la necesidad de una transformación para enfrentar los desafíos de economía, eficiencia y eficacia<sup>1038</sup>.

Con esta visión, los órganos españoles de control externo autonómico decidieron, en la *Declaración de Pamplona*<sup>1039</sup> de 2006, “priorizar las áreas más importantes desde el punto de vista presupuestario, como la salud o la educación, sin olvidar otras relacionadas con el bienestar social”.

Para el segundo enfoque, los auditores, al planificar cualquier auditoría, deben realizar inexcusablemente un análisis de los riesgos que pudieran existir

---

<sup>1037</sup> Pilar JIMÉNEZ RIUS. “[La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España](#)” en *Auditoría Pública* núm. 41/2007, pág. 38. Incluye todos los grados del sistema educativo.

<sup>1038</sup> Desde 1990 y cada dos años, la GAO ha designado más de 50 *zonas* de alto riesgo, [High Risk List](#), y, posteriormente, ha eliminado algunas debido a los progresos realizados, como el Departamento de Defensa—Programa de pagos al Personal de Seguridad o el Censo del año 2010. En 2011 se añadió la última, *la Administración Federal de Petróleo y Gas*.

<sup>1039</sup> En la reunión, celebrada el 19 de octubre de 2006 en Pamplona, la Conferencia de Presidentes de los tribunales autonómicos de cuentas consensuó un [documento](#) sobre la situación del control de los fondos públicos.

al ejecutar cada trabajo individual así como al emitir su informe<sup>1040</sup>. Para ello, confeccionan un *mapa de riesgos*, que es el instrumento metodológico mediante el cual se identifican en cada Institución los orígenes de las irregularidades o errores. Para ello, realizan un análisis y evaluación del control interno de la Entidad que determinará el alcance de las pruebas a realizar. Además, si los procedimientos establecidos -o el grado de cumplimiento de los mismos- no proporcionan una seguridad razonable, deberá proceder a su comunicación a la Gerencia, incluso antes de terminar la auditoría<sup>1041</sup>.

Una previsión que también tienen los auditores de las entidades del sector público cuyas *Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*<sup>1042</sup> establecen la obligación del auditor de comunicar de manera adecuada, a los respectivos encargados de *la gobernanza* (sic) y la dirección, las deficiencias en el control interno que el auditor haya identificado en una auditoría de los estados financieros.

Hemos avanzado en capítulos anteriores quiénes son esos responsables del sistema de gobierno y de la gestión universitaria, así como del control interno. Sólo queda exponer ahora, las principales áreas donde los informes han detectado esos riesgos, en relación con la actividad docente e investigadora. Lo haremos presentando la naturaleza y caracteres de los conceptos fundamentales que sustentan esas dos actividades.

La actividad docente universitaria, incluyendo la enseñanza y el estudio como manifiesta la LOU desde su artículo primero, incorpora unas peculiares áreas de riesgo en todo el mundo<sup>1043</sup>. El objeto de los dos siguientes capítulos será presentar una visión de los principales elementos a considerar en esas áreas de riesgo que han manifestado las Instituciones de Control Externo en su trabajo de fiscalización y que pueden alcanzar alguna relevancia para la

---

<sup>1040</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. *Manual de Fiscalización*. Sección 310: El enfoque de auditoría basado en el análisis de los riesgos.

<sup>1041</sup> [Norma técnica de auditoría sobre la obligación de comunicar las debilidades significativas de control interno. Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas \(ICAC\), 1-9- 1994 \(BOE de 25-9-1994\) § IV.B.B.7.](#)

<sup>1042</sup> INTOSAI. Comité de Normas Profesionales. [ISSAI 1265](#) “Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y a la dirección”, 2010.

<sup>1043</sup> CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. *Understanding Strategic ...* (Op. Cit.), 2014, pág. 25 y ss.

gerencia universitaria en las misiones docente e investigadora. En los últimos años, se han venido publicando suficientes informes en las diversas CC AA -tanto por sus propios órganos de control como por el Tribunal de Cuentas- que nos ofrece una interesante aproximación a sus conclusiones, así como unos factores comunes que nos permiten presentar la radiografía de las debilidades de control<sup>1044</sup>.

Hemos obviado el análisis de áreas de actividad individual vinculadas a la legalidad en sectores como la contratación administrativa, las subvenciones, la tesorería o la regularidad contable, que comparten riesgos en todas las distintas Administraciones<sup>1045</sup> pero sin relación con las funciones docente e investigadora de las universidades públicas, objeto de nuestro trabajo.

---

<sup>1044</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ.** “Fiscalización de las universidades en España. Principales áreas de riesgo” en *Conclusiones XII Curso de régimen jurídico de las universidades* (Directores: Ana. I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO), Aranzadi, 2014, págs. 187-210.

<sup>1045</sup> **José Antonio FERNÁNDEZ AJENJO.** *El control ...*” (Op. Cit), 2011, pág. 501.

## 11 La gestión de la actividad docente

La Ley Orgánica de Universidades reconoce en su artículo primero (y antes en el preámbulo) que la Universidad realiza el servicio público de la educación superior “mediante la investigación, la docencia y el estudio”. En el mismo artículo, el apartado 2.b le atribuye como funciones “la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística”.

En la práctica, el eje sobre el que gira la actividad docente en la Universidad Pública española es la libertad académica, a la que el Tribunal Constitucional, desde la siempre citada STC 26/1987, atribuye una doble dimensión: institucional (concretada en la autonomía universitaria, ex art. 27.10 CE) e individual (constituida por la libertad de cátedra, ex art. 20.1c CE). Esta última ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional como “El derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollar con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan” y cuyo contenido significa una libertad frente a los poderes públicos<sup>1046</sup>.

Como nos recuerda DEL VALLE PASCUAL<sup>1047</sup>, lo sustantivo de la gestión de las universidades españolas no ha caído en manos de gestores profesionales. Así entendido, toda la toma de decisiones universitarias descansa de forma relevante en el estamento docente, que ostenta presencia de derecho mayoritaria en casi todos los órganos con poder de decisión en la Universidad, salvo en el Consejo Social.

Presentamos a continuación las principales características de la gestión académica: primero, en relación con la evolución reciente de la Universidad hasta constituir una organización compleja donde se entrecruzan centros y

---

<sup>1046</sup> «La libertad de cátedra tiene un contenido negativo uniforme en cuanto habilita al docente para resistir cualquier mandato para dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de lo que el amplio marco de los principios constitucionales hacen posible. Libertad de cátedra es en este sentido, noción incompatible con la existencia de una ciencia o doctrina oficiales». STC 5/1981 de 13 de febrero. También, SSTC26/1987 de 27 de febrero; 217/1992 de 1 de diciembre y 161/2005 de 20 de junio y concordantes. Ver **Enriqueta EXPÓSITO GÓMEZ**. “[Libertad de cátedra](#)...” (Op. Cit), 2013, pág. 8.

<sup>1047</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL**. “Razón y mando en la universidad” en *Actualidad administrativa* 3/2015.

departamentos, con el personal docente e investigador como protagonista; a continuación, por lo que concierne a su puesto de trabajo, con las relaciones jurídicas que ello conlleva, tanto en los aspectos de legalidad como de eficiencia, que serán analizados desde la perspectiva del control externo.

## 11.1 Características generales

Hasta la llegada de la LRU, existía en España la *universidad vertical*<sup>1048</sup> como suma de facultades cuya unidad básica era la cátedra y el instrumento de creación de conocimiento era la reflexión; el lugar de su difusión, el aula con los libros como el instrumento fundamental de aprendizaje. Así llevaba siendo durante siglos, en una lenta evolución, desde que en el curso 1539-1540 Francisco de Vitoria implantó en sus clases de la Universidad de Salamanca, la revolucionaria práctica del “dictado” que permitía a los estudiantes copiar su conferencia, palabra por palabra. El profesor acudía a clase con el *cartapacio*, con notas preparadas de antemano y los alumnos comenzaron a acudir con papel, tintero y pluma<sup>1049</sup>.

Las universidades del Antiguo Régimen permanecerán encorsetadas y sometidas a la estructura social estamental de la época y donde, en palabras de HERNÁNDEZ DÍAZ<sup>1050</sup> la Iglesia condiciona los saberes y avances científicos, las formas de enseñanzas, sus métodos y organización docente: “donde apenas se crea conocimiento sino que se trasmite lo recibido por tradición o revelación”. Por lo tanto, no aparece la función investigadora y no hacen falta grandes espacios, porque la docencia es *vertical*, escasamente compartida y muy verbalista. Hasta la llegada del siglo XX, esa modesta universidad,

---

<sup>1048</sup> Francesc SOLÉ PARELLADA y Xavier LLINÀS AUDET. [De la burocracia profesional a la tecnópolis...](#) (Op. Cit.), 2011, pág. 19.

<sup>1049</sup> Habían nacido *los apuntes*. No fue un cambio tranquilo pues se consideraba que esta práctica —generalizada inmediatamente— perjudicaba el ejercicio de la memoria en los estudiantes. Hasta entonces continuaba el sistema medieval de leer y repetir el texto de un libro: *lectio, disputatio y repetitio*. En defensa de las tradiciones, los estatutos salmantinos de 1561 lograron prohibir dictar lecciones. El Obispo de Ciudad Rodrigo llegó a acusar tanta modernidad de “estrugar a los discípulos sus entendimientos, porque los cautivaban a lo que escribían sin dejarles elección”. Felipe PEREDA ESPESO. *La arquitectura elocuente. El edificio de la Universidad de Salamanca bajo el reinado de Carlos V*. Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V, 2000, págs. 134-135.

<sup>1050</sup> José María HERNÁNDEZ DÍAZ. “[Los espacios de la universidad española](#)” en Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija de Estudios sobre la Universidad. CIAN, Vol. 17, num. 1, 2014, pág. 87.

memorística y jerárquica, con pocos estudiantes y profesores, reglamentista y sometida a las directrices centrales, se muestra escasamente dinámica y resistente a los cambios<sup>1051</sup>. Una universidad de modelo napoleónico —diferente del modelo anglosajón y del humboldtiano<sup>1052</sup>— sin proyección social o económica sobre el entorno donde se ubica la institución universitaria y donde la investigación científica será casi inexistente hasta los años 20 del siglo pasado.

La Universidad que nos legó el franquismo<sup>1053</sup> era una organización sencilla, gobernada por académicos cuyas necesidades de gestión y administración eran elementales, sin gestores profesionales y con un PAS poco especializado, dentro de una reducida estructura administrativa, pues las decisiones trascendentales quedaban en manos del Ministerio de Educación y Ciencia<sup>1054</sup>.

La modernización de la sociedad y de la economía española impulsaron la evolución hacia la *universidad matricial*, donde aparecen los departamentos con funciones específicas distintas de las facultades que aseguran el cumplimiento del plan de estudios e imparten ahora varias titulaciones, con permeabilidad entre ellas. Sin embargo, el gran desarrollo de la segunda misión universitaria, la investigación transformada en obligación y, aunque el aula es todavía importante, cobran creciente protagonismo los laboratorios, los talleres y los equipamientos científicos, donde surgen los grupos de investigación (dentro y entre departamentos universitarios) de tamaño a veces superior a facultades. Aparecen los primeros conflictos de interés entre la dirección

---

<sup>1051</sup> **José María HERNÁNDEZ DÍAZ**. “Entre las resistencias al cambio y la Universidad deseada, 1900-1936” en *Historia de la Universidad de Salamanca*, Vol. 1 (Trayectoria histórica e instituciones vinculadas, coordinador: Luis Enrique RODRÍGUEZ SAN PEDRO BEZARES), 2002, págs. 283-312.

<sup>1052</sup> **Manuel REDERO SAN ROMÁN**. “[Origen y desarrollo de la universidad franquista](#)” en *Studia Zamorensia*, núm. 6, 2002, pág. 338. Ver también del mismo autor “De la expansión a la autonomía, 1968-1985 en *Historia de la Universidad de Salamanca*, Vol. 1 (Trayectoria histórica e instituciones vinculadas, coordinador: Luis Enrique RODRÍGUEZ SAN PEDRO BEZARES), 2002, págs. 333-356.

<sup>1053</sup> **José María HERNÁNDEZ DÍAZ**. “[La Universidad en España, del Antiguo Régimen a la LRU \(1983\). Hitos y cuestiones destacadas](#)”. *Aula*, núm. 9, 1997, págs. 19-44.

<sup>1054</sup> Como narra, para la Universidad de Salamanca, **Josefina CUESTA BUSTILLO**. “Fin de siglo: modernización y democratización, 1986-2000 en *Historia de la Universidad de Salamanca*, Vol. 1 (Trayectoria histórica e instituciones vinculadas, coordinador: Luis Enrique RODRÍGUEZ SAN PEDRO BEZARES), 2002, págs. 357-401.



académica y la gerencia<sup>1055</sup>, así como entre la docencia y la investigación, dos tareas que requieren competencias distintas y complementarias<sup>1056</sup>.

Esta Universidad *reformada*, donde profesores e investigadores están sujetos a una doble adscripción, entrelaza los centros y los departamentos que demandan y ofrecen servicios, respectivamente. Entiende PELLO SALABURU<sup>1057</sup> que la LRU de 1983 pretendió introducir en nuestro sistema algunos de los rasgos que caracterizan a las universidades anglosajonas, potenciando los departamentos, confiando en su desaparición o reducción a un trabajo organizativo casi testimonial de distribución de sus espacios e infraestructuras. Esto no ocurrió, generándose órganos con competencias cruzadas y dependencias múltiples<sup>1058</sup>.

La doctrina<sup>1059</sup> ha sido siempre unánime al considerar esta estructura bicéfala como una de las principales dificultades para la eficacia de la gestión económica, organizativa o académica y aunque esta última es una responsabilidad de los centros, vive condicionada por las decisiones que toman los departamentos. ION y CASTRO<sup>1060</sup> entienden más acertado apuntar que la organización de la Universidad española viene definida por una estructura *dual* donde coexisten dos jerarquías (académica y administrativa) que determinan,

---

<sup>1055</sup> Francesc SOLÉ PARELLADA y Xavier LLINÀS AUDET. [De la burocracia profesional a la tecnópolis ...](#) (Op. Cit.), 2011, pág. 19. “Este nuevo modelo de universidad significa el ocaso definitivo del catedrático como pieza fundamental de la organización docente y de un personal de administración y servicios compuesto en su gran mayoría de bedeles, conserjes, secretarías y contables”.

<sup>1056</sup> Diego CASTRO CEACERO, Mónica FEIXAS CONDOM y Marina TOMÁS I FOLCH. [“Tensiones entre las funciones docente e investigadora del profesorado en la Universidad”](#) en REDU: *Revista de Docencia Universitaria*, Vol. 10, núm. 1, 2012, págs. 343-367.

<sup>1057</sup> Pello SALABURU ETXEBERRIA. [“El gobierno de las universidades”](#), (Op. Cit), 2013, pág. 61.

<sup>1058</sup> Pello SALABURU ETXEBERRIA. [“El gobierno de las universidades”](#) (Op. Cit), 2013, pág. 61. “un profesor se encuentra, por un lado, dependiendo de su director de departamento y, por otro, de su decano o director del centro. A su vez, el director depende del vicerrector de Ordenación Académica para unas cosas, del de Profesorado para otras, del de Campus o del de Estudiantes para otra, etc. Las órdenes que emanan de sus superiores pueden ser en ocasiones muy confusas, cuando no abiertamente contradictorias entre sí”.

<sup>1059</sup> Mario DE MIGUEL DÍAZ. *Calidad de la enseñanza universitaria y excelencia académica*. Lección inaugural del curso académico 1999-2000. Universidad de Oviedo, 1999, pág. 18. Incluido en *Revista de Educación*, núm. 331 (2003), págs. 13-34, bajo el título “Calidad en la enseñanza universitaria y desarrollo profesional del profesorado”.

<sup>1060</sup> Diego CASTRO y Giorgeta ION. [«Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración»](#) en *Revista de Educación*, núm. 355, mayo- agosto de 2011, pág. 178.



en definitiva, la *doble matriz*: una primera entre los centros y los departamentos; y otra entre la línea académica (del personal docente e investigador) y la línea de gerencia (con el personal de administración y servicios). Esta doble matriz estaría supeditada a su vez a una estructura funcional con un tercer eje matriz entre los órganos generales (competentes en toda la Universidad) y los órganos periféricos. Así entendido, el papel del gestor académico tiene mucho que ver con su consideración como mediador entre los distintos intereses<sup>1061</sup>.

Burton CLARK<sup>1062</sup> reconocía, hace más de tres décadas, que estas estructuras universitarias no son resultado de la planificación sino de su evolución espontánea, pues “responden a imperativos *naturales* tan fuertes que no parece existir alternativa”. En ese marco, algunas (pocas) universidades, con potentes sectores científicos y tecnológicos, continuaron su evolución y llegaron hasta una *tecnópolis*, que recuerda un conglomerado, merced a la aparición de grupos de investigación ubicados físicamente fuera de la estructura matricial, combinados con el parque científico, con doctorados de calidad, másteres oficiales de proyección internacional y laboratorios de Empresas de Base Tecnológica y *spin-off* en incubadora o ya personificadas<sup>1063</sup>. Este modelo precisa de gran profesionalidad en sus gestores pues convive con la cultura del riesgo y del emprendimiento, en parte consecuencia del ejercicio —y del grado de importancia— de la cultura organizativa de la investigación donde prevalecen unos valores de desarrollo profesional distintos al docente, con otros intereses profesionales o distintos —y más severos— modos de

---

<sup>1061</sup> Ignacio ALDEANUEVA FERNÁNDEZ. “[Los grupos de interés en el ámbito de la responsabilidad social universitaria: un enfoque teórico](#)” en *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 46, 2013, págs. 235-254.

<sup>1062</sup> Burton R. CLARK. *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, University of California Press, 1983, pág. 59.

<sup>1063</sup> Francesc SOLÉ PARELLADA y Xavier LLINÀS AUDET. [De la burocracia profesional a la tecnópolis ...](#)(Op. Cit.), 2011, pág. 26: “El diseño organizativo (..) será diferente para cada universidad. Así por ejemplo, habrá universidades que por su tamaño entienden que su modelo de negocio no pasa por la *universidad tecnópolis* o universidades focalizadas a la docencia en las que una estructura de *universidad vertical* modernizada y con servicios a los alumnos les permita una planificación jerárquica, universidades con diferentes equilibrios y pesos específicos entre la academia y los servicios y por lo tanto con aproximaciones más cercanas o menos a las burocracias profesionales o productivas.”

evaluación, reconocimiento y financiación<sup>1064</sup>.

Un funcionamiento *de facto* según un paradigma empresarial, muy autónomo<sup>1065</sup> y vinculado a los equipos de investigación, cada vez más apoyados en personal contratado exclusivamente para cada proyecto aunque como concesión se mantenga *de iure* la división en departamentos, cátedras, facultades o secciones, una división que a duras penas puede disimular su liquidación efectiva<sup>1066</sup>.

En el ámbito jurídico, el Título IX de la LOU articuló una doble carrera académica, distinguiendo el personal docente funcionario (al que se añade quienes ocupen una plaza vinculada a los servicios asistenciales de instituciones sanitarias) y , por otro, el personal contratado laboral.

Además, la LOU dedica el Título X al personal de administración y servicios de las universidades (PAS), que estará formado por personal funcionario de las escalas de las propias universidades y personal laboral contratado por la propia universidad, así como por personal funcionario perteneciente a los cuerpos y escalas de otras Administraciones Públicas.

Veremos sus principales características, a continuación:

## 11.2 El personal docente e investigador (PDI)

Respecto del PDI, la LOU articula, como hemos avanzado, una doble carrera académica al distinguir entre el personal docente funcionario y el contratado. Tras la modificación realizada por la LO 4/2007, sólo quedan dos cuerpos de PDI funcionario: catedráticos y profesores titulares de Universidad, correspondiendo a las universidades la convocatoria de los concursos para el acceso a las plazas de los cuerpos docentes universitarios que estén dotadas

<sup>1064</sup> **Diego CASTRO CEACERO, Mónica FEIXAS CONDOM y Marina TOMÁS I FOLCH.** “[Tensiones entre las funciones...](#)” (Op. Cit), 2012, pág. 344.

<sup>1065</sup> En cita elocuente de **Henry MINTZBERG** en *La estructuración de las organizaciones* (Ariel, 1988) en pág. 403: “Yo trabajo en una organización profesional (soy profesor universitario) y probablemente lo decidí así en un principio porque es el único lugar del mundo donde se puede actuar como si se fuera un trabajador autónomo y al mismo tiempo recibir un salario regularmente. Estas organizaciones, aparentemente vueltas del revés, en que los trabajadores parecen a veces que dirigen a los jefes, son fascinantes por la forma en que funcionan”.

<sup>1066</sup> **José Luis PARDO TORÍO.** “El conocimiento líquido. Sobre la reforma de las universidades públicas” en *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* (Editores: Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO GAL y Xavier PERICAY), Anagrama, 2013, pág. 271.

en el estado de gastos de su presupuesto, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos. Por su parte, el art. 63 de la LOU regula el personal de los cuerpos de funcionarios docentes universitarios que ocupen una plaza vinculada a los servicios asistenciales de instituciones sanitarias, en áreas de conocimiento de carácter clínico asistencial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

La selección del PDI funcionario se realizará entre quienes hayan sido acreditados previamente por la ANECA de manera que quienes posean el título de Doctor podrán presentar una solicitud para obtener la acreditación para Profesor Titular de Universidad y estos, a su vez, podrán acreditarse para el cuerpo de Catedráticos<sup>1067</sup>. La LOU, en coherencia con la condición interuniversitaria de los funcionarios de cuerpos docentes, reserva la acreditación nacional a la ANECA (art. 57 LOU) mientras que para el acceso a la condición de profesor laboral *cualificado* de Universidad, según el marco regulatorio autonómico, se posibilita la acreditación autonómica (art. 50 y ss. LOU) o alternativamente la acreditación nacional<sup>1068</sup>. Por tanto la acreditación autonómica reviste las siguientes notas: *excepcional* (requiere que cada Comunidad Autónoma la regule y establezca mecanismos fiables, idóneos e independientes), *sectorial* (eficacia limitada al ámbito académico e investigador), *territorial* (limitada para el acceso a universidades de su ámbito autonómico), *autonomía* (susceptible de exhibirse o invocarse como mérito autónomo aunque con vocación de requisito de acceso), *impugnabilidad* (admite recursos administrativos y jurisdiccionales) y *sustituibilidad* (por la acreditación nacional, no a la inversa). Todo ello sin perjuicio de establecer mecanismos de equivalencia o cooperación entre las Agencias autonómicas y la estatal, tal y como prevé el art. 31.3 LOU.

En cuanto a su régimen retributivo, existe una concurrencia de competencias. Así, por un lado el Gobierno, de acuerdo con el régimen establecido por la legislación general de funcionarios, adecuado

---

<sup>1067</sup> Recuerda el TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA en su informe [universidades públicas, 2012](#), que el sistema de acreditaciones debe considerarse “superado”, al existir en 2012 unos 5.106 *acreditados* sin plaza, lo que “conlleva una enorme burocracia”.

<sup>1068</sup> Ver [Real Decreto 1312/2007](#), de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, modificado por [Real Decreto 415/2015](#), de 29 de mayo.

específicamente a las características de dicho personal, pudiendo además establecer retribuciones adicionales; por otra parte, las CC AA podrán, asimismo, establecer otras retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales que podrán ser asignadas por el Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad y dentro de los límites que para este fin fijen las propias Comunidades Autónomas.

En cuanto al Personal contratado, como veremos, se podrá incorporar PDI en régimen laboral a través de las modalidades específicas del ámbito universitario tasadas en la LOU, a las que se añade la figura de profesor emérito. También podrán contratar personal investigador, técnico u otro personal, a través del contrato de trabajo por obra o servicio determinado, para el desarrollo de proyectos de investigación científica o técnica, con las vicisitudes legales en su regulación que señalaremos en el apartado correspondiente.

### **Régimen Jurídico**

La enorme complejidad observada en la pervivencia de diferentes regímenes aplicables, así como la antigüedad de la normativa y la falta de adecuación a normas generales sobrevenidas, motivó que la LOMLOU de 2007 ordenara en su disposición adicional sexta que, en el plazo de un año, el Gobierno aprobara mediante Real Decreto un Estatuto del personal docente o investigador universitario, que incluyera la regulación de una estructura de carrera funcional basada en la obtención de méritos docentes o investigadores, así como las condiciones en las que los profesores o investigadores funcionarios universitarios podrán participar en la gestión y explotación de los resultados de su investigación. Sin embargo, hasta la fecha no se ha producido dicha regulación, al igual que ocurre respecto del personal investigador en formación, que en la LCTI (D.A. 2ª) contaba con un plazo de dos años para la elaboración de su Estatuto por el Gobierno<sup>1069</sup>.

---

<sup>1069</sup> De las previsiones de la LOU para los miembros de la comunidad universitaria, sólo se ha conseguido aprobar el estatuto del becario ([Real Decreto 63/2006](#), de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación. BOE» núm. 29, de 03/02/2006) y el Estatuto del estudiante universitario, por [Real Decreto 1791/2010](#), de 30 de diciembre. BOE» núm. 318, de 31/12/2010.

El Tribunal de Cuentas<sup>1070</sup> ha censurado la falta de una actualización de dichos regímenes jurídicos, que ha provocado la existencia de problemas en la aplicación concreta en las universidades de las medidas extraordinarias dictadas mediante el RDL 8/2010, de 20 de mayo (aplicables al ejercicio 2010 y siguientes, donde se fijaba una minoración en las retribuciones de los empleados públicos del 5% en términos anuales) y la adoptada en el RDL 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria (en el que se estableció la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de los empleados públicos) así como la normativa básica dictada por el Gobierno en las sucesivas leyes de presupuestos del Estado, por cuanto contienen una serie de previsiones aplicables a todo el sector público.

En efecto, el sistema de fuentes incorpora bastante complejidad en la gestión del personal docente, pues concurren la legislación general de la función pública y la legislación general sobre profesorado de cuerpos docentes, es decir el EBEP y la LOU. Los posibles conflictos deben solventarse con las siguientes reglas, de acuerdo con CHAVES GARCÍA<sup>1071</sup>:

A) En primer lugar, la LOU debe aplicarse con preferencia por ser norma especial respecto del Estatuto Básico, que es norma general.

B) En segundo lugar, hay casos en que el propio EBEP impone su aplicación y excluye la entrada de especialidades para el personal académico (caso del código de conducta o ético del personal público, de régimen universal).

C) En tercer lugar, hay casos en que la propia LOU renuncia a su especialidad y remite a la legislación general.

D) El sistema se completa con una especialísima norma reglamentaria: los estatutos de las universidades, que es la norma directa y preferente.

---

<sup>1070</sup> [Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#), 2015, pág. 21. Así, la incertidumbre sobre la aplicación o no de las medidas de contención y/o reducción salarial a las retribuciones adicionales fijadas por las CC AA; sobre los conceptos incluidos en la acción social, en la medida que para el resto del SP quedaron en suspenso; y finalmente, la consecución última de una efectiva reducción de la masa salarial.

<sup>1071</sup> José Ramón CHAVES GARCÍA. ([La Universidad en Pildoras](#). Everest, 2012, pág. 30.

## Especialidades del régimen retributivo

La importancia cuantitativa del capítulo de gastos de personal docente nos obliga a detenernos en el sistema retributivo del profesorado funcionario, que se articula sobre los principios<sup>1072</sup> de uniformidad horizontal o interterritorial y diferenciación vertical o según categoría y/o dedicación.

### 1.1.1.38 Uniformidad

Esta característica es consecuencia de la peculiaridad del profesorado como funcionario docente *interuniversitario* y como indicó nuestro Tribunal Constitucional: "comunicable" entre las diversas universidades (STC 26/1987) o "cuerpos nacionales" (STC 235/91). La LOU en su artículo 69.1 ha declarado:

*“ El Gobierno determinará el régimen retributivo del personal docente e investigador universitario perteneciente a los cuerpos de funcionarios. Dicho régimen será el establecido por la legislación general de funcionarios, adecuado, específicamente a las características de dicho personal. A estos efectos, el Gobierno establecerá los intervalos de niveles o categorías dentro de cada nivel correspondientes a cada cuerpo docente, los requisitos de promoción de uno a otro, así como sus consecuencias retributivas”.*

La uniformidad del régimen retributivo es una herencia del artículo 46.1 de la antigua LRU, que fue declarado constitucional en la siempre mencionada STC 26/1987. A diferencia de lo que ocurre con el profesorado contratado, para el que el artículo 55 de la LOU ha remitido a la normativa de las CC AA, la retribución del funcionario docente queda reservada al Gobierno de la Nación. En el ejercicio de una habilitación similar contenida en la LRU se dictó el [Real Decreto 1086/1989](#), de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario<sup>1073</sup>.

La estructura salarial del profesorado funcionario se basa en unas retribuciones básicas iguales a las de cualquier otro funcionario del grupo A1 y

---

<sup>1072</sup> José Ramón CHAVES GARCÍA. *La Universidad Pública Española: Configuración Actual y Régimen Jurídico de su Profesorado*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo. 1991, pág. 184.

<sup>1073</sup> La sentencia del TS de 17 de enero de 1996 resolvió la impugnación de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, contra el sistema uniforme previsto en Real Decreto 1086/89, entendiéndose que entre las potestades enumeradas en el artículo 3º.2 de la LRU (y actual 2.2 de la LOU) "ninguna puede relacionarse con la asignación de retribuciones, sin que pueda pretenderse, alegando la autonomía universitaria, que cada Universidad fije las retribuciones de su profesorado".

unas *complementarias* con las siguientes especialidades:

- Complemento de destino: CU (nivel 29), TU (nivel 27) sin que sea de aplicación la consolidación del grado personal<sup>1074</sup>.
- Complemento específico: Es el resultado de la suma de varios componentes.
  - *Componente general*.- Fijado en una cuantía anual para cada cuerpo docente<sup>1075</sup>.
  - *Componente singular*.- Vinculado al desempeño de ciertos cargos académicos (Rector, Vicerrector, Decano, Director de Departamento o Instituto, etc.).
  - *Componente de méritos docentes*.- Con una cantidad fija, para cada cuerpo, tras la calificación favorable de la Universidad y por el transcurso de cinco años (quinquenios) de dedicación a tiempo completo o equivalente, computando dos años en dedicación a tiempo parcial como uno a tiempo completo<sup>1076</sup>.
  - *Productividad investigadora*.- Se percibirá una cantidad fija por cada período de seis años (*sexenio*) o equivalente<sup>1077</sup> y evaluación

---

<sup>1074</sup> La STSJ de Castilla y León, de 23-5-1996 expresó con gran claridad esta idea: "Está, pues, excluido el personal docente de la clasificación en niveles y de la regulación del grado personal en la forma en que lo están los demás funcionarios, de ahí que el demandante no haya podido consolidar el nivel por el desempeño como profesor de un puesto de trabajo de este nivel porque no es trasladable a los demás funcionarios de la clasificación del personal docente a los efectos de promoción profesional y de carrera administrativa".

<sup>1075</sup> Ya las STS 20-4-1993 y 16-5-94 entendieron que no afectaba al principio de igualdad que se produzca un tratamiento diferenciado entre Catedráticos de Universidad -que se encuentran en la cúspide de la docencia- y Profesores Titulares de Universidad, aunque éstos tengan, al igual que aquéllos, la plena capacidad docente e investigadora, pues a la hora de fijar la cuantía del complemento, en función de las condiciones particulares de un puesto de trabajo, no puede desconocerse la distinta calificación de quienes lo desempeñan, "acreditada por la superación de las respectivas pruebas selectivas y en los distintos requisitos exigidos para concurrir a las mismas".

<sup>1076</sup> Las STS de 14-4-1992, 2-6-1992, 7-10-1994 y 8-11-1995 reconocieron expresamente la constitucionalidad de esta discriminación respecto a los profesores con dedicación a tiempo completo, pues esos estímulos "encajan perfectamente en los fines legítimos que se persiguen en los principios que inspiran la regulación de la función pública en general y del régimen docente en particular".

<sup>1077</sup> Las STS de 11-5-92, reiterada posteriormente por las STS de 18-11-1994, 28-11-94 y 2-3-95 (creando un cuerpo unificado de doctrina) estimaron que no existía, en el Real Decreto 1086/89, vulneración del principio de autonomía universitaria al crear la Comisión Nacional, integrada por representantes del Ministerio de Educación y de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia universitaria para efectuar la evaluación de la actividad investigadora de los profesores universitarios,

positiva de la actividad investigadora por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora<sup>1078</sup>.

Sin embargo, lo que determina la promoción del profesorado son estas últimas actividades, como las publicaciones, la participación en los eventos científicos, los proyectos, las patentes o los reconocimientos obtenidos en su productividad investigadora. Mario DE MIGUEL<sup>1079</sup> denuncia que el interés por impartir una buena enseñanza no constituya mérito a efectos de promoción: “ser buen docente no puntúa en los concursos y baremos”, afirma. Por ello, mientras la evaluación de la investigación se hace siguiendo unos criterios de calidad estrictos y de forma restrictiva, los tramos de docencia se adjudican sin criterios y de forma automática. Algunos sectores quisieron vincular la percepción de estos a la encuesta de evaluación del profesorado, aunque razones políticas y jurídicas (vinculadas al anonimato de los encuestados) lo han impedido.

Que el sistema retributivo sea uniforme no significa que sea idéntico. Por eso el art. 69.1 enuncia lo que parece apuntar una promoción entre niveles dentro del mismo cuerpo, distinta de la promoción de un cuerpo a otro<sup>1080</sup>. No obstante, ni el art. 46.2 de la LRU ni el actual 69 de la LOU han querido atar totalmente las manos de los gestores estableciendo una excepción a este régimen. Tanto el Gobierno como las CC AA o el Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno, podrán establecer retribuciones adicionales a las anteriores y ligadas a méritos individuales, previamente valorados por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o por el órgano de

que además se justifica por las potestades de coordinación y fomento de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 de la CE). Las citadas sentencias entendieron ajustado a derecho la adopción por el Estado de medidas dirigidas a favorecer las líneas investigadoras que considere más ajustadas al interés general "siempre que no supongan coerción que de hecho, imposibilite que las universidades y los profesores puedan ejercer sus respectivos derechos a la autonomía y la libertad en materia de investigación".

<sup>1078</sup> "Las decisiones de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora están suficientemente motivadas, aunque no hagan explícitas las razones por las que juzgan, positiva o negativamente, el período o períodos de investigación sometidos a evaluación, cuando hacen suyas las puntuaciones asignadas por los comités asesores al valorar globalmente el conjunto de las aportaciones en cada uno de los criterios objeto de evaluación". [STS de 5-7-1996](#) (Ponente: D. Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA).

<sup>1079</sup> **Mario DE MIGUEL DÍAZ**. “Calidad en la enseñanza (Op. Cit.). 2003, págs. 13-34.

<sup>1080</sup> **José María SOUVIRÓN MORENILLA y Fernando PALENCIA HERREJÓN**. “La nueva ... (Op. Cit.), 2002, pág. 490.



evaluación externa que la Ley de la Comunidad Autónoma determine<sup>1081</sup>:

- El Gobierno, por el ejercicio de las siguientes funciones: actividad y dedicación docente, formación docente, investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de conocimiento y gestión.
- Las CC AA, ligadas a méritos individuales docentes, investigadores, de desarrollo tecnológico, de transferencia de conocimiento y de gestión. La asignación singular e individual, dentro de los límites fijados por las CC AA, se llevará a cabo por el Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno.

Como ha expresado la Cámara de Comptos de Navarra<sup>1082</sup>, se pretende con este sistema dar respuesta, en el plano retributivo y de forma individualizada, "a una forma de practicar la docencia y la investigación, acorde a las necesidades de la propia Universidad" que sólo podrá acordar unos determinados conceptos retributivos, fuera de los cuales el sistema es uniforme y corresponde fijarlos al Estado, incluso con rango reglamentario. También el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas tuvo ocasión de opinar sobre la ilegalidad de algunos complementos de equiparación<sup>1083</sup>:

En la actualidad, la gran mayoría de las CC AA han establecido complementos autonómicos, terminando con la igualdad retributiva nacional del profesorado. En ellos se priman aspectos como la participación en programas

---

<sup>1081</sup> Un desarrollo similar se encuentra para el personal docente contratado laboral en el artículo 55 LOU.

<sup>1082</sup> La CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA entendió que la UPN se excedió durante los años 90 con la creación de un "complemento de equiparación" infringiendo el régimen retributivo uniforme del profesorado e incurriendo en un supuesto de nulidad de pleno derecho (art. 62.1.b, LRJAP) del acuerdo de la Junta de Gobierno que lo estableció, pues "su aplicación es general e incondicionada para todo el profesorado a tiempo completo y su falta de relación con méritos relevantes o exigencias docentes e investigadoras es manifiesta". El profesorado había recibido 500 millones de pts. de forma irregular, debiendo reintegrar una media de tres millones por profesor. "Informe de legalidad sobre complemento equiparación cuerpos docentes". 1996, pág. 24.

<sup>1083</sup> "La Junta de Gobierno acordó en 1987 y 1988 equiparar las retribuciones de los profesores asociados a TC (...) a las de titular interino (...) contraviniendo (actualmente) el R.D. 1086/1989". (TVCP. [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 1993](#). Conclusión 1.2.b). Las alegaciones de la Universidad del País Vasco (1993) reiteran la legalidad de estos pagos, por cuanto que los complementos "han sido aprobados por el Consejo Social a propuesta de la Junta de Gobierno, encuadrándose directamente en uno de los dos supuestos previstos expresamente en (el art. 46.2 LRU) cual es la de haberse establecido en atención a exigencias docentes o investigadoras, que concurren". En [informe](#) del ejercicio 1994 mantiene la misma opinión: "no cabe que se otorguen automáticamente sin valorar previamente si acontece el supuesto que habilita para su concesión". Anexo A.10.7.

de doctorado, la investigación o el desempeño de cargos académicos en la Universidad.

#### **1.1.1.39 Asignación según categoría y situación administrativa**

Además, la retribuciones complementarias dependen de la categoría docente —Catedrático de Universidad (CU), Profesor Titular de Universidad (TU)— y su régimen de dedicación —a Tiempo Completo (incompatible con otras actividades públicas o privadas) o a Tiempo Parcial<sup>1084</sup>— compatible con otras actividades, sin perjuicio de sus retribuciones por contratos de investigación. De acuerdo con los incrementos autorizados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la asignación de retribuciones complementarias se actualiza anualmente, por Resolución del Ministerio de Hacienda.

El Real Decreto 1086/89, de 28 de agosto, sobre retribuciones de Catedráticos y Profesores de Universidad, estableció diferentes complementos específicos para cada uno de estos Cuerpos, lo que fue impugnado reiteradamente ante el Tribunal Supremo<sup>1085</sup>, que justificó la diferencia en una constante línea jurisprudencial, declarando que la desigualdad de retribuciones entre profesores universitarios, según elijan una u otra dedicación “no implica discriminación arbitraria” y que la vinculación del complemento específico y complemento de productividad sólo a quienes se encuentran en régimen de dedicación a tiempo completo, “se adecuaba al diseño retributivo de la Ley de reforma de la función pública tanto desde el punto de vista de la estructura formal, como desde el punto de vista de la concurrencia de las notas tipificadoras de dichos complementos, ligados a regímenes a tiempo completo o situaciones de incompatibilidad para el ejercicio de otras actividades”.

### **11.3 El personal contratado laboral, docente y no docente**

En la Universidad Pública española han de coexistir contratados laborales del ámbito académico y del ámbito del personal de administración y servicios. La voluntad de la LOU es extender el manto del derecho laboral

---

<sup>1084</sup> De acuerdo con el art. 16.2 de la Ley 53/84 sólo se puede reconocer compatibilidad a quienes tienen dedicación a tiempo parcial.

<sup>1085</sup> Así, la [STS 2-2-1996](#). Ponente: D. Marcelino MURILLO MARTIN DE LOS SANTOS.

sobre todos sus trabajadores contratados. Sin embargo, la gestión del día a día comportará, a partir de ese tronco común del estatuto de trabajador, una ramificación del régimen de trabajo del personal académico muy distinto y distante del propio del PAS.

En efecto, en la práctica, el estatuto de funcionarios de cuerpos docentes tendrá su incidencia en el personal académico contratado y en paralelo, el estatuto del personal funcionario de administración y servicios impactará en el propio del personal laboral. Y tal “contaminación” de un colectivo sobre otro se producirá también en sentido inverso (esto es, de los laborales hacia los homólogos funcionarios) e incluso transversal: desde el personal de cuerpos docentes al PAS laboral, por ejemplo.

En definitiva, la protección constitucional de la negociación colectiva se encuentra recogida en el artículo 37 CE y supone un contenido mínimo de la libertad sindical (art. 28 CE). La propia existencia de Comités de Empresa, Secciones Sindicales, Mesas de Negociación y demás órganos colegiados representativos, bajo la consigna de obtener la paz social interior a cualquier coste, determinará una gestión tendencialmente complicada y con grandes dosis de improvisación.

Las RPT del personal contratado laboral, corresponderá aprobarlas a cada Universidad en uso de su potestad de auto-organización, de acuerdo con el bloque de legalidad universitaria, sin perjuicio del previo y preceptivo informe del respectivo Comité de Empresa.

Además, el artículo 48.3 de la LOU prevé que las universidades podrán contratar para obra o servicio determinado a personal docente, personal investigador, personal técnico u otro personal, para el desarrollo de proyectos concretos de investigación científica o técnica.

### **Las nuevas figuras de profesorado creadas en la LOU**

Con cierta crítica<sup>1086</sup> en la creación del personal laboral docente, la LOU

---

<sup>1086</sup> Así de contundente era **Gregorio PECES BARBA** (“[Elogio de la LRU](#)”. *El País*, 18 de septiembre de 2002) “Y ese brindis al sol progresista con la conversión de todos los contratos en contratos de trabajo, sin haber medido las consecuencias, es una imprudencia que puede costar muy cara. Como han olvidado que sólo el Estado es competente en materia de legislación laboral, y no han creado contratos laborales específicos, esos profesores se ajustan a la legislación laboral común, con lo que se

atribuyó a las CC AA, y en buena medida a las universidades, la responsabilidad de definir la carrera académico-profesional del colectivo de personal docente laboral que se creaba y que no podrá superar el 49% de la plantilla docente e investigadora, computada en equivalencias a tiempo completo <sup>1087</sup>. En definitiva, las CC AA establecerán el régimen del personal docente e investigador contratado de las universidades (art. 48.6 LOU) y al amparo de lo dispuesto en el art. 55.1 de la LOU, regularán su régimen retributivo<sup>1088</sup>.

El profesor DE LA VILLA<sup>1089</sup>, representando un importante sector del mundo académico, reprochó abiertamente la generalizada asunción de “competencias normativas indebidas por las Comunidades Autónomas y las universidades públicas” para la regulación de los contratos laborales del profesorado pidiendo su sustitución o reforma por otra Ley estatal que, “con el suficiente detalle y rigor sistemático, regule la totalidad de los cauces contractuales que conviene al mejor funcionamiento de las universidades si ha de servirse de profesorado sujeto a régimen laboral”. A partir de ese marco legal estatal, preciso y extenso a la vez, las CC AA y las universidades deberían limitarse a poner en práctica sus competencias de orden ejecutivo, concluye. Una crítica que no ha tenido frutos, pues la contratación laboral del PDI se ha generalizado en la Universidad española.

La LOU enumera, en su artículo 48.1, los tipos de profesores contratados laborales: ayudante, profesor ayudante doctor, profesor colaborador, profesor contratado doctor, profesor asociado, emérito y visitante.

---

produce un deterioro de la carrera universitaria, donde todos los gatos serán pardos y el punto central de evaluación, con intervención de los sindicatos, será la estabilidad en el empleo y no el nivel académico del candidato. Contarán más los años de permanencia que un buen currículum y además explotará la endogamia”.

<sup>1087</sup> Además, la Ley Orgánica 4/2007 de 12 de abril añadió el epígrafe 5 al artículo 48, limitando el PDI con contrato laboral temporal al 40 por ciento de la plantilla docente.

<sup>1088</sup> Así, el artículo 49 del [Decreto Legislativo 1/2013](#), de universidades de Andalucía regula algunos criterios del régimen retributivo, que será idéntico para todas ellas. La cuantía de la retribución de cada categoría será proporcional a la dedicación del profesor y el profesorado contratado no podrá superar en ningún caso las retribuciones ordinarias de un Profesor Titular de Universidad. Quedan al margen de esta limitación los profesores contratados doctores extraordinarios.

<sup>1089</sup> **Luis Enrique DE LA VILLA GIL** “¿Qué competencias puede tener una Comunidad Autónoma para determinar el régimen de su profesorado laboral?” en *Jornadas sobre el profesorado Universitario laboral*, Universidad de Burgos, 21 y 22 de abril de 2004.

Ya su exposición de motivos expresa el objetivo de establecer “una carrera académica equilibrada y coherente”, que parece comenzar por la figura del ayudante y culminar con el contratado doctor, de carácter permanente<sup>1090</sup>. En efecto, CARO MUÑOZ<sup>1091</sup> pone de relieve la temporalidad de la carrera contractual que conforma el colectivo de personal docente laboral, pues en la literalidad del capítulo I del Título IX encontramos un listado de figuras, donde las primeras quedan determinadas temporalmente, quedando sin limitación únicamente los contratados doctores. Así tenemos:

*Ayudantes* (artículo 49 LOU).- Con la finalidad principal de completar su formación investigadora, precisa la LOU: «Las universidades podrán contratar como Ayudantes a quienes hayan sido admitidos o a quienes estén en condiciones de ser admitidos en los estudios de doctorado». La contratación será con dedicación a tiempo completo y una duración no superior a cuatro años improrrogables<sup>1092</sup>.

*Profesores ayudantes doctores* (artículo 50 LOU).- Contratados entre doctores que, durante al menos dos años, no hayan tenido relación contractual, estatutaria o como becario en la Universidad de que se trate, y acrediten haber realizado durante ese período tareas docentes y/o investigadoras en centros no vinculados a la misma. Desarrollan tareas docentes y de investigación, con dedicación a tiempo completo, con una duración no inferior a un año ni superior a cinco. La contratación exige la previa evaluación positiva de su actividad por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o del órgano de evaluación externa que la Ley de la Comunidad Autónoma determine.

*Profesores contratados doctores* (artículo 52 LOU).- Para el desarrollo de tareas de docencia y de investigación (o prioritariamente de investigación)

---

<sup>1090</sup> Cfr. **Cristóbal MOLINA NAVARRETE, Manuel ÁLVAREZ DE LA ROSA y Antonio OJEDA AVILÉS.** *Ordenación y gestión del PDI contratado: problemas y soluciones.* Publicaciones de la Universidad de Jaén, noviembre de 2003.

<sup>1091</sup> **Ana I. CARO MUÑOZ.** *Los derechos de autotutela y representación del personal docente investigador laboral.* Universidad Oviedo, 2010. Página 28.

<sup>1092</sup> Su carácter formativo impone un límite de su labor docente para evitar abusos y dejar en sus espaldas la docencia ordinaria: «Colaborarán en tareas docentes de índole práctica hasta un máximo de 60 horas anuales». Para evitar «ayudantes eternos», la ley se cuida de establecer una duración temporal concreta: «no podrá ser inferior a un año ni superior a cinco».

entre doctores que reciban —nuevamente— la evaluación positiva por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o del órgano de evaluación externo que la Ley de la Comunidad Autónoma determine.

En Castilla y León, el profesor contratado doctor en el art. 19.3 del Decreto 85/2002, de 27 de junio (BOCyL del 3 de julio) distingue entre *Básico*, *Permanente* y *Senior*. A su vez, la ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña (BOE núm. 60 de 11 marzo 2003) distingue, en su art. 46, dos tipos de profesorado contratado doctor de carácter permanente: el *catedrático* para “una carrera docente e investigadora consolidada” y el *agregado* que “supone una probada capacidad docente e investigadora”.

*Profesores asociados* (artículo 53 LOU).- Contratados, con carácter temporal, y con dedicación a tiempo parcial, entre especialistas de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad profesional “fuera del ámbito académico universitario”. Una precisión que excluye la condición previa de «becario» —nadie es becario de profesión— pero que admite la posibilidad de contratación de personal de administración y servicios de la misma o de otra Universidad<sup>1093</sup>.

*Profesores visitantes y eméritos* (artículo 54 y 54 bis LOU).- Sólo con carácter temporal y de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos. Los profesores eméritos son profesores jubilados que han prestado servicios destacados a la universidad y los profesores visitantes, son profesores o investigadores de reconocido prestigio, procedentes de otras universidades y centros de investigación, tanto españoles como extranjeros que aporten conocimientos y experiencia docente e investigadora.

A las anteriores, hay que añadir dos modalidades previstas en la LOU, en relación con el Estatuto de los Trabajadores (ET): el contrato de *interinidad* (15.1.c ET) para la sustitución de trabajadores con reserva del puesto de

---

<sup>1093</sup> Hasta el año 2007, la LOU decía “fuera de la Universidad” cometiendo el mismo error desde la LRU, al identificar docencia y universidad, que planteaba problemas al PAS que concurría a una de esas plazas. Un soberbio resumen de la jurisprudencia favorable a tal posibilidad puede encontrarse en **José Ignacio RICO GÓMEZ**. “[¿Resulta posible contratar como profesor asociado a un miembro del personal de administración y servicios? Crónica de una anunciada interpretación judicial desafortunada: la STSJ de Extremadura de 24-2-2004](#)” en el *VI Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Universidad de Málaga, 2004, págs. 147-170.

trabajo, y el contrato por obra o servicio determinado, de acuerdo con las reglas del art. 15.1.a ET para el desarrollo de proyectos de investigación científico, técnico o artístico, en sustitución del régimen de becas, al que generalmente venían asociados estos proyectos<sup>1094</sup>.

### **Personal investigador**

La progresiva laboralización del personal docente e investigador, superando la tradicional vinculación mediante becas nacionales o autonómicas para la iniciación académica o la adscripción a proyectos de investigación de diferentes ámbitos, intenta dar cierta estabilidad para la consolidación del docente universitario. Ahora, el contrato laboral ha pasado a ser la vía ordinaria de vinculación del personal en formación con las universidades y otros centros de investigación.

El Estatuto del Personal Investigador en formación (RD 63/2006, de 27 de enero) laboralizó una parte de la actividad investigadora en formación, exigiendo contratar *en prácticas* a aquellos investigadores que se encontrasen realizando los dos últimos años de disfrute de la beca. De igual forma, los Programas “Ramón y Cajal” y “Juan de la Cierva” optaron por la contratación laboral para la incorporación de doctores a los centros españoles de investigación.

En definitiva, se ha venido reemplazando el sistema de becas pre y postdoctorales por contratos laborales, recogiendo la singularidad de estas profesiones, donde el investigador-docente se incorpora a un grupo —y a un proyecto— bajo la dirección de un tutor-maestro en un proceso de aprendizaje con un fuerte vínculo personal<sup>1095</sup>.

El RD 63/2006, por el que se establece el Estatuto del personal investigador en formación, prevé las siguientes figuras:

- A) Personal investigador en formación: contrato en prácticas —que no podrá ser inferior de seis meses ni superior a dos años— pudiendo

---

<sup>1094</sup> Rosa QUESADA SEGURA. “Influencia de la reforma laboral en el personal académico” en la obra colectiva *Conclusiones del XI Curso sobre régimen jurídico de las universidades* (CARO MUÑOZ, A.I. IRIGOYEN, J. y DOMINGO, F. Coordinadores). Aranzadi, 2013, págs. 391 y ss.

<sup>1095</sup> Rosa QUESADA SEGURA. “Influencia ... (Op. Cit)”, 2013, pág. 389.

colaborar en tareas docentes, sin superar las 60 horas anuales.

- B) Investigadores doctores: contrato por obra o servicio determinado. Se trata de un contrato temporal por obra o servicio determinado por lo que la duración, retribución, prórrogas y extinción del contrato se regirá por lo que establece el artículo 15.1.a ET.

En la LCTI encontramos tres nuevos tipos de contrato laboral: uno para realizar la tesis doctoral, otro denominado de acceso y otro para científicos de reconocido prestigio que pueden ocupar cargos de dirección y de programas “de gran relevancia”:

- A) contrato predoctoral, de cuatro años máximo
- B) Contrato de acceso, de cinco años máximo
- C) Contrato de investigador distinguido. Indefinido

Además, desde 2007, la LOU contempla, junto a las modalidades de contratación laboral específicas del mundo universitario (art. 48 y ss.: Ayudante, Profesor Ayudante Doctor, Profesor Contratado Doctor, Profesor Asociado y Profesor Visitante), dos fórmulas más de contratación del personal docente e investigador:

- a) Contrato de interinidad, art. 15. c)
- b) Contrato de trabajo por obra o servicio determinado, art. 15. 1 a).

Concluye QUESADA SEGURA<sup>1096</sup> que este escenario “sustituye lo que es una carrera larga y costosa, por la inmediatez de resolver el problema de la docencia a bajo coste” con pérdida en la calidad de la misma y de la formación de tales profesores abocados a llenar lagunas diversas con mucha carga docente y sin tiempo alguno para la investigación o formación, y, además, con escasísimas posibilidades de promoción”.

### **Las irregularidades en la contratación laboral temporal**

El dinamismo universitario comporta el frecuente uso de las modalidades

---

<sup>1096</sup> Rosa QUESADA SEGURA. “Influencia ... (Op. Cit)”, 2013, pág. 397, que concluye: “Si no se pone remedio a esta situación en muy poco tiempo, la excelencia que se quiere para nuestras universidades, se pondrá en entredicho. Una Universidad que no atienda a la formación de los jóvenes docentes e investigadores —de forma real— es una Universidad sin futuro”.



de contratación laboral temporal autorizadas por el Estatuto de los Trabajadores y la reglamentación estatal de desarrollo. En la gestión pública universitaria la frecuente prórroga de la necesidad servida temporalmente, o bien el deseo de prolongar el servicio de determinados trabajadores temporales para evitar las disfunciones que genera su rotación, unido a las peculiaridades del servicio público universitario, provoca la prolongación irregular de tales modalidades temporales con quebranto de sus presupuestos de aplicación<sup>1097</sup>. En tales supuestos la jurisprudencia vinculó, para las Administraciones Públicas, la existencia de irregularidades en la contratación temporal a su transformación en contratos *indefinidos pero no fijos* por cuanto seguirán prestando servicios hasta la cobertura legal o reglamentaria de la plaza<sup>1098</sup>.

En este sentido, las irregularidades de los contratos temporales no debían dar lugar a la adquisición de fijeza, pues con ello se vulnerarían las normas de derecho necesario sobre la limitación de los puestos de trabajo en régimen laboral y la reserva general a favor de la cobertura funcionarial, así como las reglas imperativas que garantizan una selección sometida a los principios de igualdad, mérito y publicidad en el acceso al empleo público<sup>1099</sup>.

Tras la reforma operada por la Ley 35/2010, el encadenamiento de contratos de obra o servicios para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica —entiendo que cualquiera que sea el tipo de colaboración— ya no supondrá la conversión de la relación en indefinida, aunque se superen los citados plazos, terminando con aquella tesis que se venía manteniendo de que los contratos para distintos proyectos de investigación era el mismo trabajo, lo que provocaba su transformación en indefinido, aunque tras las sucesivas reformas, la polémica ha dejado de tener

<sup>1097</sup> Cfr. **Jorge PIPAÓN**. “Nuevas formas de vinculación jurídica y captación de talento en el ámbito del personal docente, investigador y de apoyo técnico” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario*. (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, págs. 333- 363.

<sup>1098</sup> El EBEP señala en su art. 11.1 que el personal laboral, en función de la duración del contrato, podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

<sup>1099</sup> La [STS de 27-5-2002](#) (Sala de lo Social; ponente: D. José María MARÍN CORREA) dictada en recurso de casación para unificación de doctrina vino a aclarar el asunto, exponiendo que en caso de cese por la Administración del trabajador laboral que ha sido declarado *indefinido* en virtud de sentencia firme por irregularidades en su contratación temporal, la ocupación definitiva mediante un procedimiento reglamentario de selección de la plaza desempeñada en virtud del contrato temporalmente indefinido es una causa de extinción que no entraña abuso de derecho sin necesidad de seguir los trámites de despidos por causas objetivas y por tanto, sin derecho del trabajador a indemnización alguna.

sentido<sup>1100</sup>.

En efecto, la previsión general del Estatuto de los Trabajadores<sup>1101</sup> (ET) se encuentra en el art. 15.5, al indicar que adquirirán la condición de trabajadores fijos los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada.

Sin embargo, tras la Ley 35/2010, la aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones públicas fue corregido (DA 15ª del ET) anteponiendo los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público pues esa fijeza “no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable”. Así, el trabajador continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a empleo público, siempre superando el correspondiente proceso selectivo.

Por si no fuera suficiente esa previsión, realiza la DA 15ª una referencia especial para las universidades exceptuando las modalidades particulares de contrato de trabajo contempladas en la LOU o en cualesquiera otras normas con rango de ley o cuando estén vinculados a un proyecto específico de investigación o de inversión de duración superior a tres años.

Por otra parte, la Ley 3/2012, introduce la siguiente DA 20ª en el ET:

---

<sup>1100</sup> **José Manuel LÓPEZ GÓMEZ.** “La reforma de laboral de 2010/2011: incidencia en la contratación de personal de administración y servicios en las universidades públicas” en *Impacto de la nueva legislación en la educación superior y la investigación* (coordinadores: Concepción HORGUÉ BAENA, Isabel BONACHERA LEDRO y Ana Isabel CARO MUÑOZ), 2012, págs. 211-232.

<sup>1101</sup> [Real Decreto Legislativo 1/1995](#), de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. «BOE» núm. 75, de 29 de marzo de 1995.

*“El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>1102</sup>, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) ET y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”.*

El farragoso artículo matiza a continuación que concurren causas económicas cuando se produzca en aquellos entes, organismos y entidades una situación de insuficiencia presupuestaria (“sobrevvenida y persistente”, exige el Decreto-Ley) para la financiación de los servicios públicos correspondientes.

¿Cuándo la insuficiencia presupuestaria es *persistente*? La propia disposición contiene también la respuesta: cuando se produce durante tres trimestres consecutivos, en una definición similar al despido *privado*: reducción de ventas tres trimestres seguidos<sup>1103</sup>. Ciertamente, esto es algo más concreto que las otras dos causas de justificación mencionadas. Pues se entiende que concurren causas *técnicas* cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas *organizativas*, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al

---

<sup>1102</sup> Un pequeño homenaje a la normativa de contratos: como la definición del ámbito subjetivo del sector público en el TRLCSP es, técnicamente, la más precisa del ordenamiento español —y aunque nada tenga que ver la contratación administrativa con la laboral— el legislador urgente ha querido impedir las habituales vías de escape cerrando resquicios y acude al 3.1 del TRLCSP (AA PP, OOAA, entidades públicas empresariales, universidades, agencias, sociedades mercantiles, fundaciones públicas) como fácil solución. Debería de hacernos reflexionar la ausencia de una definición general y aplicable a todo el Estado -y a todos los ordenamientos- delimitadora del sector público. Habitualmente, la Ley de presupuestos generales del Estado lo señala con precisión y con carácter básico, pero la naturaleza temporal de esa norma hace arriesgada una remisión permanente.

<sup>1103</sup> La [STC 8/2015](#) de 22 de enero (ponente: D<sup>a</sup>. Encarnación ROCA TRÍAS) entendió constitucional esta norma que dota de “mayor objetividad y certidumbre al evitar los juicios de oportunidad y valoraciones hacia el futuro de incierta materialización” (FJ 7º) y legitimando un tratamiento diferenciado entre personal laboral del sector público *administrativo* y del empresarial o fundacional (FJ 9º) que no vulnera el principio de igualdad del art. 14 CE ni el ejercicio de las funciones y cargos públicos del art. 23.2 CE pues “el factor diferencial entre una y otra categoría de trabajadores se encuentra en la diferente estructura en la que se incardinan, que los convierte en grupos personales diferentes que admiten la atribución por el legislador de consecuencias jurídicas distintas”.

servicio público<sup>1104</sup>.

La anterior redacción ha sido criticada<sup>1105</sup> por establecer una referencia trimestral de la insuficiencia presupuestaria, cuando la LEPySF sienta el principio de plurianualidad y de déficit estructural. El Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada estableció en el artículo 35.3 que existe insuficiencia presupuestaria cuando la entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario y los créditos del departamento o las transferencias que los financien se viesen minorados en un 5 por ciento en el ejercicio corriente o en un 7 por ciento en los dos ejercicios anteriores. El Tribunal Supremo<sup>1106</sup> anuló estas previsiones reglamentarias porque este criterio *“supone una desviación del criterio legal, consistente en un dato material o sustantivo – como es la imposibilidad de financiar los servicios públicos encomendados- sustituyéndolo por un dato puramente formal”*.

Por tanto, la amortización de plazas de contratados laborales (ya que de funcionarios no es posible) requiere que las universidades tramiten un *despido colectivo* con arreglo al citado art. 51 del ET, si bien la amortización del personal indefinido no fijo está exonerada de esta exigencia, aunque debiendo percibir la misma indemnización que los contratados laborales temporales al tiempo de extinción, por analogía como ha declarado la Sala de lo Social del Tribunal Supremo<sup>1107</sup>. Asimismo, la motivación para los despidos colectivos se requiere de forma rigurosa por la jurisprudencia social en concordancia con similar exigencia para la amortización de plazas de personal funcionario que desplazan a los interinos que las ocupan, como ha subrayado la STS 1163/2014<sup>1108</sup>. A ello se añade la necesidad de negociación previa del

---

<sup>1104</sup> **María Dolores GALINDO GIL** y **José Ramón CHAVES GARCÍA**. “La necesaria reinención del despido colectivo en las Administraciones Públicas: Tendencias y emergencias” en [Revista Galega de Administración Pública](#) núm. 50, 2015.

<sup>1105</sup> **Benigno VARELA ATRÁN**. “El despido objetivo en el sector público”, Diario *La Ley*, 17-10-2012.

<sup>1106</sup> [STS 2049/2015](#) de 19 de Mayo. Ponente: D. Luis María DIEZ PICAZO GIMÉNEZ.

<sup>1107</sup> [STS 11-2-2014](#). Ponente: D. Manuel Ramón ALARCÓN CARACUÉL que resuelve el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Ayuntamiento de Parla.

<sup>1108</sup> [STS 1163/2014](#) de 26 de febrero. Ponente: D. Nicolas MAURANDI GUILLEN.

instrumento que lleva a cabo la amortización de plazas aún cuando lo sean como consecuencia del ejercicio de las potestades organizativas de la Administración, deben ser objeto de preceptiva negociación, por expresa disposición legal contenida en el artículo 37.2 a del EBEP<sup>1109</sup>.

En el ámbito universitario, todo ello plantea que cuando existan dificultades presupuestarias podrá acometerse la amortización de las plazas laborales pero eso sí, siguiendo el procedimiento y requisitos propios de los despidos colectivos, debiendo subyugarse las exigencias exquisitas de motivación de la jurisdicción social y como precisó la antes citada STS de la Sala de lo Social de 11-2-2014, para despedir a un “trabajador indefinido no fijo” en la Administración tras la amortización de su puesto de trabajo no se precisa el procedimiento propio del despido colectivo del art. 51 ET aunque sí debe abonársele —por analogía— la indemnización por extinción de contrato propia de los contratos temporales.

### **Personal laboral de Administración y Servicios**

Dentro del PAS coexiste tanto personal funcionario como contratado laboral, norte y sur del mundo del personal desde que la STC 99/1987, de 11 de junio determinara que las AA PP deberían estar configuradas prioritariamente por funcionarios, de lo cual se hizo el lógico eco, primero la Ley 23/1988, de 28 de julio y después el EBEP que reservó a los funcionarios (art. 9.2) la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Sin embargo, eso no impidió la eclosión del personal laboral en todas las AA PP con repercusión en sus plantillas y dotaciones presupuestarias.

La relación de este personal con la Universidad es de naturaleza contractual y sujeta al convenio colectivo, aunque pueden existir trabajadores cuyo contrato sea de naturaleza *especial* y no sometidos al convenio (de Alta Dirección) o contratado para investigación. En la actualidad, existen convenios colectivos para las universidades de todas las Comunidades Autónomas con más de una Universidad Pública en su ámbito territorial de competencia.

---

<sup>1109</sup> [STS de 8-11-2013](#). Ponente: D. Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA

La LOU dedica el título X a regular el personal de administración y servicios de las universidades públicas, sin más referencia al personal laboral que la remisión a las previsiones de esa ley y sus normas de desarrollo así como de los estatutos universitarios, indicando que se regirán por la legislación laboral y los convenios colectivos aplicables. Ninguna referencia, por tanto, a funciones excluidas de su ámbito.

El artículo 45.2 de la Ley andaluza de universidades regula, con gran corrección técnica, las funciones propias del PAS que “serán desempeñadas por funcionarios públicos a los que expresamente quedan reservadas las funciones decisorias, de certificación o cualquier otra manifestación de potestad pública”. A continuación, indica que podrán ser desempeñadas por personal laboral las funciones que constituyan el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio, “cuando no existan escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la cualificación específica necesaria para su desempeño, así como las tareas que establezca cada Universidad de entre las previstas en el convenio colectivo que le sea de aplicación”.

Las leyes estatales y autonómicas de presupuestos (o acompañamiento) exigen todos los años que, con carácter previo al comienzo de las negociaciones de convenios y acuerdos colectivos que se celebren, deberá solicitarse del Ministerio o la Consejería correspondiente la autorización de masa salarial, que cuantifique el límite máximo de las obligaciones contraídas por las universidades como consecuencia de dichos pactos.

Los conceptos retributivos que se establecen en los convenios colectivos suelen seguir un esquema general que distingue entre Sueldo Base y Complementos salariales. Dentro de estos suele diferenciarse entre los complementos personales (antigüedad, transitorio-CPT) y de puesto de trabajo como nocturnidad, disponibilidad horaria, penosidad, toxicidad, turnicidad, dirección o especial responsabilidad, etc. Por lo general, los convenios contemplan tres pagas extraordinarias, para los meses de junio, septiembre y diciembre, equivalentes al salario base mensual y trienios.

El sistema de retribuciones básicas, que presenta matices según el convenio, gira alrededor de una remuneración mensual asignada por la

realización de su jornada ordinaria de trabajo, incluidos los periodos de descanso. Se atribuye por grupos retributivos, según categoría profesional, que de forma similar al funcionariado se asignan por la titulación exigida para el acceso<sup>1110</sup>.

#### 11.4 Las relaciones de puestos de trabajo

El artículo 2.2-i de la LOU incluye, dentro de los elementos esenciales que comprende la autonomía universitaria y como parte orgánica de la ley, “el establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo”. Se refiere, como tendremos ocasión de analizar, a las correspondientes al personal docente y no docente, tanto en régimen funcional como laboral.

La LRU (artículo 54.4) sólo exigía acompañar a los presupuestos con “la plantilla” del personal de todas las categorías de la Universidad, al ser anterior a la Ley 30/84 de reforma de la función pública<sup>1111</sup>, que generalizó el término RPT con carácter *básico*. Ahora, el artículo 81.4 de la LOU da un paso más y obliga (párrafo segundo) a *acompañar* al estado de gastos corrientes con las RPT del personal docente y no docente, cuyos costes además deberán ser autorizados por la Comunidad Autónoma<sup>1112</sup>.

Las RPT suponen la ordenación capital para garantizar la seguridad jurídica y evitar la improvisación e irracionalidad en las dotaciones de plazas públicas. En el art. 74 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP<sup>1113</sup>) se precisa que:

---

<sup>1110</sup> El Estatuto de los Trabajadores y los convenios colectivos condicionan, desde hace décadas, la retribución de los trabajos realizados "de categoría superior" a la aplicación de un procedimiento formal de autorización. Si pese a ello la encomienda se produce será preciso su abono (salvo asunción espontánea de funciones o prohibición expresa) pues "no debe desplazar sobre el trabajador el coste de esta falta de regularidad en el ejercicio de las facultades empresariales" (STS 30-5-1996, 4-6-1996 y 15-7-1996). Por su parte las STS de 3-6-1994 y 27-1-1995 requieren que el desempeño sea "en su plenitud, sin simultanear con los trabajos de categoría inferior".

<sup>1111</sup> Entonces, el art. 15 de la Ley 30/84 configuró la RPT como el "instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con las necesidades de sus servicios y precisando los requisitos para el desempeño de cada puesto".

<sup>1112</sup> Difiere de la etapa de la Ley General de Educación de 1970, en que las plantillas eran establecidas por la Administración del Estado. Ahora la Universidad las determina tanto para el personal docente (aunque sometidas a un régimen muy uniforme) como para el personal no docente (para el PAS funcionario con mayor libertad de decisión de sus retribuciones complementarias que el laboral, sometido a Convenio Colectivo).

<sup>1113</sup> [Ley 7/2007](#), de 12 de abril. «BOE» núm. 89, de 13-04-2007.

*“Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”.*

De acuerdo con la disposición final cuarta del propio EBEP, hasta que se dicten las leyes de función pública —y las normas reglamentarias de desarrollo— se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en el Estatuto. Dado que ni existe ley de desarrollo de la Administración del Estado, ni tampoco de las CC AA —salvo Extremadura y Galicia<sup>1114</sup> — siguen siendo la herramienta esencial para la gestión de los recursos humanos de las AA PP, en cuanto integra los aspectos organizativos, la definición de los puestos de trabajo y los perfiles profesionales para su desempeño, aunque quizás, en los últimos años, con una orientación centrada en sus aspectos retributivos.

Es, por tanto, un mecanismo básico de la organización administrativa, ya que al elaborarlas y modificarlas cada Universidad va diseñando en detalle su propia estructura interna. En ellas el puesto queda «clasificado», esto es, identificado como elemento estructural de la organización administrativa por su denominación, características esenciales, requisitos para su desempeño, complementos retributivos, y personal a quien se reserva.

### **Naturaleza**

El Tribunal Supremo comenzó declarando la naturaleza normativa<sup>1115</sup> de las Relaciones de Puestos de Trabajo pues participaban de la naturaleza propia de las disposiciones de carácter general, razón por la cual su impugnación era competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y las sentencias que dictaban eran susceptibles de

---

<sup>1114</sup> [Ley 2/2015](#), del Empleo Público de Galicia y [Ley 13/2015](#), de Función Pública de Extremadura.

<sup>1115</sup> Así, las STSs de 14-7-93, 28-11-94, 24-1-1995 y 28-5-96.



recurso de casación. A finales de los años noventa, la jurisprudencia<sup>1116</sup> optó por una solución ecléctica, otorgando la naturaleza de actos *plúrimos*, con destinatarios indeterminados, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos, a efectos exclusivamente procesales<sup>1117</sup>.

En la actualidad, la reciente [STS de 5-2-2014](#) (Ponente: D. Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS) ha modificado definitiva y radicalmente esa doctrina sobre la consideración jurídica (en el ámbito estatal) de las Relaciones de Puestos de Trabajo que<sup>1118</sup> *“no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella”*. Por lo tanto, salvo configuración normativa diferente por las leyes de función pública autonómica, esa naturaleza será de aplicación a todas. Como cuestiona RUIZ LÓPEZ<sup>1119</sup> ¿acaso las RPT's pueden ser normas y actos administrativos al mismo tiempo en función de cuál sea la Administración de procedencia? Al negarles ese carácter reglamentario, su principal efecto es la competencia de su impugnación en los Juzgados de los Contencioso e impedir el recurso de casación ante el TS<sup>1120</sup>.

---

<sup>1116</sup> **José Ramón CHAVES GARCÍA**. “El malabarismo y la gestión universitaria” en [VI Curso sobre régimen de las universidades públicas](#). Universidad de Almería, 2002, pág. 340. Citando la STS de 26-5-98.

<sup>1117</sup> **Luciano CORDERO SAAVEDRA**. “La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas”. *Actualidad Administrativa* núm. 26, junio de 2002. Para el autor, la creación de estas ficciones jurídicas en torno a las RPT, al modo de la doctrina del Tribunal Supremo, genera inseguridad jurídica, determinante de dificultades ostensibles a la hora a propiciar acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa: “el ciudadano, en general, precisa de soluciones pragmáticas y no de elucubraciones que le hagan concebir el Derecho como algo sobrenatural”.

<sup>1118</sup> *“En tal sentido, la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional. (...) Hemos así de conducir, rectificando expresamente nuestra jurisprudencia precedente, que la RPT debe considerarse a todos los efectos como acto administrativo, y que no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal”*.

<sup>1119</sup> **Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ**. “Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y sus consecuencias procesales”. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm.168/2015, pág. 229.

<sup>1120</sup> La sentencia específica que sus consideraciones se refieren a las RPTs de la Administración del Estado y organismos dependientes, pero no a las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales, donde deberá estarse como factor principal para cualquier posible análisis a lo que disponga la Ley de Función Pública de cada comunidad autónoma. Incluye el voto particular de dos -de los seis magistrados- D. Nicolás MAURANDI y D. Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA que consideran que la interpretación abandonada por el Supremo —que asimilaba las RPT a disposiciones

Desde una perspectiva económica, la RPT supone la explicación de las consignaciones del capítulo primero del estado de gastos, que suele ser más de la mitad del presupuesto universitario. Para la aprobación anual del presupuesto, la RPT debe ir unida a la correspondiente prevención del gasto. De la misma forma y por igual razón debe exigirse que esta explicación -que trata de que en la adopción de los acuerdos sobre personal se tengan presentes de manera directa e inmediata sus implicaciones económicas- se siga también cuando la aprobación de la plantilla se pretende realizar fuera de su momento ordinario, que es el de la aprobación del presupuesto.

### **Elaboración y aprobación**

La RPT, como manifestación de la potestad de auto-organización, está sujeta en gran medida a criterios de mera evaluación técnica "por lo que se le reconoce al órgano administrativo correspondiente un alto grado de discrecionalidad" (STS 25-4-95). Ni la derogada Ley 30/84 ni el actual EBEP contemplan un procedimiento de elaboración de las RPT's, ni tan siquiera una remisión expresa a un procedimiento determinado, refiriéndose únicamente a su necesaria publicidad. En relación con la negociación colectiva y la participación y representación institucional de los empleados públicos, el EBEP recalca los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad de la negociación, buena fe, publicidad y transparencia que han de presidir la negociación.

La RPT constituye el instrumento de ordenación de los puestos de trabajo mientras que la Plantilla es el instrumento presupuestario-financiero de ordenación del gasto de personal que suponen las plazas, como se ha presentado en el **epígrafe 5.3.8**.

De acuerdo con el art. 74 EBEP serán las leyes de las CC AA quienes determinen el contenido final necesario de la RPT, a partir del mínimo establecido en el EBEP entre los que, curiosamente, no se incluyen<sup>1121</sup> los

---

generales— era “más respetuosa con el derecho de los empleados públicos a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos” pues el giro jurisprudencial excluye tanto el acceso a la casación de las sentencias pronunciadas sobre ellas, como su impugnación indirecta.

<sup>1121</sup> **Alfredo RODRÍGUEZ GURTUBAY.** *Planificación de recursos humanos en las administraciones públicas. Gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad.* INAP, 2013. Epígrafe 3.1.3.

requisitos exigidos para el desempeño del puesto ni sus características esenciales como venía en el derogado artículo 15.1.b de la Ley 30/84.

Debe actuarse con mucho celo para cumplir los aspectos formales del proceso de elaboración de la RPT, fundamentalmente:

- La motivación: ya sea con memoria técnica o mediante informes emitidos durante la conformación del expediente<sup>1122</sup>.
- La determinación del sistema de provisión: el concurso no exige justificación. Aquí surge la dificultad de razonar la libre designación por el carácter directivo o la especial responsabilidad de sus funciones, pues no se motiva por un alto nivel de complemento de destino.
- Los requisitos del puesto: como mínimo el grupo de clasificación y la escala de funcionarios -o categoría profesional laboral- al que se adscribe<sup>1123</sup>.
- La necesaria negociación entre la representación legal de la Universidad y la parte social.

### **Publicación y efectos**

Hemos visto que el EBEP sólo exige que estos instrumentos “serán públicos” sin especificar la forma que debe adoptar esa publicidad. La jurisprudencia ha venido estableciendo (STS 8-1-2002) que, una vez satisfechos los requisitos legales y presupuestarios para la creación de un puesto de trabajo, no resulta exigible su publicación en Boletín Oficial, sino que basta con que pueda ser conocida por cualquiera que lo desee. Posteriormente la convocatoria para su provisión seguirá los trámites obligatorios de publicidad. El propio Tribunal Constitucional (STC 219/1989) ha admitido que determinadas normas, cuyo incumplimiento puede ser sancionado, no se

---

<sup>1122</sup> Así, en el art. 181.2 de los estatutos de UNIOVI se exige elevar al Consejo de Gobierno el “informe de los órganos de representación”. En la USAL, tanto para el PAS (165.3) como el PDI (art. 126 2) el Consejo de Gobierno aprobará junto a la RPT una *memoria explicativa* de los criterios aplicados en su elaboración, garantizando su conocimiento por parte de toda la comunidad universitaria.

<sup>1123</sup> Para un examen de los conceptos fundamentales relacionados directamente con el estatuto funcional, ver **Agustín Juan GIL FRANCO**. “[Elementos necesarios o estructurales de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario en el Estado y los municipios, desde las normas y la jurisprudencia](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100. Mayo-diciembre de 2014.

publiquen en los diarios oficiales<sup>1124</sup>.

Tras el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, se restringió el margen de acción de la Universidad en múltiples aspectos, pese a las críticas de los rectores<sup>1125</sup>. Para evitar las habituales lagunas que faculten *el escape* de la norma, introdujo medidas concretas en materia de plantillas buscando tanto reducir el capítulo de gastos de personal como articular mecanismos automáticos para su control. Así, la nueva redacción del artículo 68 LOU supuso, en la práctica, un aumento de la dedicación del profesorado -con carácter general: 24 créditos- que podrá variar en función de la actividad investigadora *reconocida*.

Ya hemos presentado en el epígrafe 5.3 como, para reducir la posibilidad de contratar nuevo profesorado, la nueva redacción del artículo 81.4 LOU incluía el recordatorio de que los costes de personal se mueven “en el marco de la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público”, es decir, la prohibición de nuevas incorporaciones. Además, para evitar fugas, incorporaba la obligación, dentro de la Relación de Puestos de Trabajo, de incluir un anexo en el que “figuren los puestos de nuevo ingreso que se proponen”.

Apunta CHAVES GARCÍA<sup>1126</sup>, el llamativo el silencio de la LOU sobre el número de relaciones de puestos de trabajo, o si cabe su aprobación conjunta o en documento único, ya que teóricamente al menos han de existir cuatro documentos con otros tantos frentes de negociación: la RPT de funcionarios docentes, otra de personal académico contratado a la que deben unirse las dos RPTs del personal de administración y servicios (PAS), en su vertiente de personal funcionario y de personal laboral, todas con diversidad de régimen jurídico aplicable y de jurisdicción para resolver los respectivos recursos, sin perjuicio de su publicación conjunta como anexo del presupuesto o de transparencia en la web institucional.

---

<sup>1124</sup> José María BAÑO LEÓN. “Las potestades normativas ...” (Op. Cit), 1997, pág. 50.

<sup>1125</sup> Así, titulaba el diario *El País*, el 23 de mayo de 2012: “[Los rectores plantan a Wert por negarse a debatir con ellos las medidas de recorte](#)” sobre la tensión entre las universidades y el MECD.

<sup>1126</sup> José Ramón CHAVES GARCÍA. [La Universidad en Píldoras](#). Everest, 2012, pág. 29.

## La RPT del Personal de Administración y Servicios

Así pues, todas las Administraciones deben elaborar su RPT según el tipo de personal de que se trate, es decir: una del personal funcionario y otra del personal laboral. Los puestos de trabajo se ordenan en las RPT por unidades administrativas, entendidas estas en sentido amplio y se suelen colocar dentro de cada una, en orden de mayor a menor nivel de complemento de destino y si dos puestos tienen el mismo nivel, se colocan en orden de mayor a menor importe del complemento específico<sup>1127</sup>.

No se incluyen los puestos de trabajo del personal laboral con contrato de trabajo con duración determinada, para realizar tareas de carácter no permanente y financiados con cargo al capítulo de inversiones, como el personal de investigación con cargo a proyectos.

Respecto al personal contratado laboral, la aprobación de su RPT se encuentra *condicionada* por la necesidad de llegar a un acuerdo con el Comité de Empresa que representa sus intereses, previsión usual en los Convenios Colectivos, aunque buena parte de ellos limitan la intervención del citado Comité al informe preceptivo y no vinculante.

Las RPT se han convertido en la práctica en un instrumento *estático*<sup>1128</sup> de ordenación de los recursos humanos, limitado a recoger las modificaciones de las estructuras organizativas de la Universidad y a enumerar el personal a su servicio.

La mayoría de las leyes autonómicas (excepción hecha de Galicia<sup>1129</sup>) han designado al Consejo Social como el órgano encargado de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo del personal no docente. Por su parte, la

---

<sup>1127</sup> Un ejemplo de gran concreción y rigidez es el art. 115. 3. de los [estatutos de la US](#) que exige incluir en la RPT: “la forma de provisión, denominación y características del puesto de trabajo, funciones, grado de responsabilidad y dedicación, turno, retribuciones básicas y complementarias correspondientes, así como indicación de su desempeño por personal funcionario o laboral, atendiendo a la naturaleza del mismo”.

<sup>1128</sup> **Elisa MOREU CARBONELL**. “Las relaciones de Puestos de Trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas” en *Revista de Administración Pública*, núm. 144, sept-dic 1997, pág. 435.

<sup>1129</sup> La Ley 1/2003, de 9 de mayo, de los Consejos Sociales del sistema universitario de Galicia, prevé en su artículo 4 que, tanto para el PDI (apartado g) como para el PAS (apartado i) expresa la competencia no como *aprobación* sino como *informe* sobre la plantilla y la relación de puestos de trabajo, sus modificaciones y los gastos que suponen: “especificando la totalidad de sus costes, así como informar, con carácter previo a su formalización, sobre los convenios colectivos del personal laboral”.

Ley de Universidades de Castilla y León, en su art. 23.2-b, con exceso de prudencia, dice “adoptar los acuerdos precisos en orden a la aprobación” de las RPT del PAS de la Universidad y sus modificaciones, en un curioso *circunloquio* que parecen limitar la competencia del Consejo Social<sup>1130</sup>.

En efecto, hay todo un sector de los juristas universitarios que consideran muy cuestionable que el Consejo Social pueda decidir sobre el contenido sustantivo de las relaciones de puestos de trabajo del personal de todas las categorías al servicio de la Universidad, docente y no docente. Entienden que al igual que la RPT del profesorado -que veremos a continuación- se debe limitar la participación del Consejo Social a la aprobación -o, en su caso, no aprobación-, dentro de los máximos autorizados por la Comunidad Autónoma, de la estricta cuantificación global de los costes de aquéllas, por razones estrictamente económicas, y no organizativas o académicas.

### **La RPT del Personal Docente e Investigador**

Si cabía alguna objeción respecto a la aprobación por el Consejo Social de la RPT del PAS, el tema está resuelto para el personal docente. Hemos de volver a recordar la importante y siempre citada Sentencia del Tribunal Constitucional 26/87, que declaró inconstitucional (y por tanto nula) la participación del Consejo Social en la "ampliación (..) o minoración y cambio de denominación" de las plantillas docentes. La redacción actual de la LOU supone una atribución “en el límite” (GURREA CASAMAYOR y MARTÍNEZ BALLARÍN<sup>1131</sup>) que tiene una lectura constitucional y no transgresora si se considera la aprobación del documento remitido por el Consejo de Gobierno como un acto “debido” por el Consejo Social. Se trata de un documento explicativo del gasto en personal docente, sin que el Consejo Social pueda intervenir en su confección, ni siquiera en su aprobación (se *acompaña*).

Gran parte de la doctrina no entendió esta sentencia que desviaba la

---

<sup>1130</sup> Lo que permitió al art. 88-L de los estatutos UVA reconocer, entre las competencias del Consejo de Gobierno, *aprobar* las RPT del PAS, así como las *modificaciones* que se produzcan en las mismas.

<sup>1131</sup> **Fernando GURREA CASAMAYOR** y **Antonio MARTÍNEZ BALLARÍN**. “El Consejo Social ¿Órgano de participación de la sociedad en la universidad pública?”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, diciembre 1999, pág. 376.

implicación de la Universidad con la sociedad. Así, SÁNCHEZ BLANCO<sup>1132</sup> acusaba al Tribunal Constitucional de erigirse en una tercera cámara legislativa generadora de un nuevo derecho fundamental “que contrasta con la patológica realidad diaria de una institución universitaria a la que le sobran los falseamientos vinculados a conceptos vacuos” y que, por el contrario, requiere el apoyo del pragmático medio socioeconómico.

La citada sentencia sembró la duda, durante los años 90, sobre el órgano competente para la aprobación de la RPT del profesorado. La LOU no ha querido pronunciarse, pues el art. 70.1 de la LOU sólo dice que cada Universidad Pública establecerá, anualmente en el estado de gastos de su presupuesto, la RPT de su profesorado, en la que se relacionarán, debidamente clasificadas, todas las plazas, incluyendo al personal docente e investigador contratado, remitiendo el asunto a los respectivos estatutos universitarios, aunque su componente académico hace que sea el Consejo de Gobierno el órgano adecuado.

Las universidades podrán modificar la relación de puestos de trabajo de su profesorado por ampliación de las plazas existentes o por minoración o cambio de denominación de las plazas vacantes, en la forma que indiquen sus Estatutos y sin perjuicio de las previsiones contenidas en las normas de desarrollo y ejecución de los presupuestos según lo dispuesto en el artículo 82 de la LOU. En cualquier caso, las citadas relaciones y sus modificaciones deberán respetar los límites establecidos en el apartado primero del artículo 48 de la LOU y su personal laboral docente no podrá superar el 49% del total de PDI.

La Relación de Puestos de Trabajo de profesorado funcionario estará basada en los departamentos, como unidades estructurales<sup>1133</sup> que vertebran internamente la Universidad; dentro de estos, en las áreas de conocimiento, tal como prevé el artículo 71.1 de la LOU. Entiende la LOU por área de

---

<sup>1132</sup> Ángel SÁNCHEZ BLANCO. "Introducción al Constituyente Universitario Español. De la LGE a la LRU", en el libro *Homenaje al profesor José Luis Vilar Palasi*. Cívitas. Madrid. 1991, pág. 1236.

<sup>1133</sup> La expresión “unidad estructural” parece preferible a la de “órgano”, que utilizaba el art. 8.1 de la LRU y 9.1 LOU porque el Departamento, al igual que el centro docente, está dotado de órganos: al menos el Director y el Consejo. Cfr. Juan PEMÁN GAVÍN. “El régimen jurídico de los Departamentos universitarios” en *Revista de Administración Pública* núm. 142, enero-abril de 1997, pág. 254.

conocimiento “aquellos campos del saber caracterizados por la homogeneidad de su objeto de conocimiento, una común tradición histórica y la existencia de comunidades de profesores e investigadores, nacionales o internacionales”. Por último, el apartado segundo del citado artículo 71 realiza una delegación en el Gobierno para establecer y revisar el catálogo de áreas de conocimiento, previo informe del Consejo de Universidades.

### **Dinámica de la gestión de las plantillas académicas**

La dinámica de las plantillas docentes incorpora como elemento esencial la negociación que se ven obligadas a llevar a cabo los rectorados con los órganos de representación del personal. En el ámbito académico, tenemos, por el lado funcional, la Junta de personal docente e investigador de los cuerpos docentes y para la vertiente laboral, el Comité de Empresa del personal docente contratado. Son dos frentes negociadores que, como toda unidad representativa de personal, intenta obtener las mejores condiciones de trabajo así como su consolidación como empleados académicos fijos, primero; la promoción una vez son fijos, y las mejoras retributivas una vez que ostentan la máxima categoría de personal fijo<sup>1134</sup>.

Desde el punto de vista procedimental, ese dinamismo de la plantilla docente hace muy difícil su presupuestación como un documento estático que el mismo día de su aprobación puede estar anticuado. Téngase en cuenta, además, que el año presupuestario no coincide con el académico y que, al inicio del curso, deben tomarse decisiones en relación con el plan docente de los departamentos, teniendo en cuenta el número de grupos y de estudiantes.

La solución, durante la vigencia de la LRU (y “las plantillas”) era separar una partida relativa al coste suplementario de los concursos que se convocarán a lo largo del ejercicio para el acceso a las categorías superiores del profesorado. De esta forma se cuantificaba y limitaba el coste de la evolución dentro del ejercicio del crecimiento de la plantilla ¿Es compatible esta solución con las RPT’s? Entendemos que si, aunque ello exige una aclaración. Por un lado, nada impide que la cuantificación de la RPT sea inferior al capítulo primero del presupuesto. De esta forma, el equipo de gobierno tiene un cierto

---

<sup>1134</sup> José Ramón CHAVES GARCÍA [La Universidad en Píldoras](#). Everest, 2012, pág. 28.



plazo para negociar y crear los nuevos puestos, durante el ejercicio y sin superar esas previsiones.

Otra posibilidad es que la cuantificación de la RPT supere las previsiones del capítulo primero, con el compromiso de no cubrirlas en su totalidad, a la espera de que vengan mejores tiempos mientras se supera el largo proceso que media entre la convocatoria y el la toma de posesión del puesto docente. Esta presupuestación parece más discutible, pero ha sido una realidad en el mundo universitario. Tiene como virtud que establece con claridad lo que puede ser una plantilla *modelo* o *teórica*, lo que despeja las dudas *a largo plazo* y facilita la decisión de los académicos respecto a su futuro profesional.

Es interesante mencionar el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades<sup>1135</sup> que, en su artículo 36.3 titulado “gestión de plantillas”, resuelve muchos quebraderos de cabeza para las gerencias universitarias andaluzas al permitir expresamente superar el límite de coste autorizado por la Comunidad Autónoma, pues no computa ni el profesorado contratado para el desarrollo de proyectos concretos de investigación científica o técnica a que alude el artículo 48.3 de la LOU, ni el profesorado asociado contratado en virtud de conciertos sanitarios.

Por lo general, se acusa a la Universidad de carecer de mecanismos transparentes y objetivos para la determinación de su plantilla de profesorado y que el clientelismo se impone en las nuevas dotaciones. Por eso deben elogiarse los intentos de racionalización que han acometido algunas universidades, basados en mecanismos automáticos de carga docente<sup>1136</sup>.

---

<sup>1135</sup> [Decreto Legislativo 1/2013](#), de 8 de enero. «BOJA» núm. 8, de 11 de enero de 2013.

<sup>1136</sup> Enrique ALONSO DÍAZ, actual Gerente de la Universidad de Cantabria-durante más de una década-suele aportar aquí interesantes reflexiones sobre las características de las RPT académicas, frente al PAS. Es habitual que, tras una vacante del PDI, se estudie el grado de ocupación del área de conocimiento y, si está en torno al 80%, desaparezca. El sentido patrimonial de las plazas del departamento y el gran número de incidencias de la RPT aconsejan no renovarlas todos los años. Simplificaría las cosas si las diferentes categorías docentes tuviesen un máximo por departamento, por ejemplo de catedráticos. En muchas universidades, aquél profesor titular que se *habilite* automáticamente *genera* una cátedra al departamento. ¿Cómo se refleja un acuerdo de este tipo en la RPT? Resulta un asunto muy complejo para quienes se acercan por primera vez a la gestión académica.

## **Cuestiones abiertas de la LOU en materia de RPT**

La LOU, bien por deliberada ambigüedad, bien por eludir el detalle de cuestión tan espinosa o bien por simple olvido técnico, ha dejado en el aire diversas cuestiones en materia de RPTs al extender ese mecanismo a las “plazas de personal docente” (art. 70.1 de la LOU), cuando no es lo mismo “puesto de trabajo” (destino) que “plaza”, que es una categoría académica definida por el cuerpo docente de pertenencia y su área de conocimiento y dotada en el presupuesto. Además, en materia de personal académico contratado, la LOU va mas allá de las RPTs de los comunes funcionarios ya que impone la inclusión del personal académico contratado temporal, condición que concuerda mal con el carácter estable e indefinido que inspira toda RPT.

Además, podemos destacar las siguientes cuestiones abiertas a la discusión e interpretación:

- a. La laguna normativa de la práctica ausencia de regulación estatal o autonómica sobre el contenido y estructura de las RPT aplicables en el ámbito universitario hace que en consecuencia deban colmarla las universidades, bien a través de los estatutos, bien de los acuerdos de desarrollo estatutario o, lisa y llanamente mediante la adaptación forzada de la normativa estatal.
- b. El apartado i) del art.2.2 de la LOU atribuye a la autonomía universitaria la competencia para el establecimiento y la modificación de las RPT. Esto debe ser interpretado en coherencia con el art. 70.1 de la LOU que dispone que “cada Universidad establecerá anualmente, en el estado de gastos de su presupuesto, la RPT de su profesorado”, y con el apartado 3 que dispone que las universidades podrán modificar su RPT del profesorado (...) en la forma que indiquen sus estatutos. Todo ello permite diferenciar el momento del “establecimiento” (o aprobación inicial y conjunta -o revisión global de la preexistente- que ha de acometerse con ocasión de la aprobación del presupuesto) y el momento de su *modificación*, que puede tener lugar al margen del documento presupuestario, pues la LOU deja esto en manos de cada Universidad.
- c. El silencio o confusión de la LOU sobre el número de RPTs o si cabe su

aprobación conjunta en documento único, ya que al menos han de existir cuatro documentos con otros tantos frentes de negociación: RPT de funcionarios de cuerpos docentes, de personal académico contratado, de personal funcionario de administración y servicios, y de personal contratado laboral de administración y servicios. En principio, la diversidad de régimen jurídico aplicable y por tanto de jurisdicción, comportaría la conveniencia de separar tales documentos e itinerario de aprobación, sin perjuicio de su publicación conjunta a los meros efectos divulgativos.

### **11.5 Aspectos de eficiencia en la opinión de las ICEx**

Las retribuciones son la partida presupuestaria más elevada de la Universidad Pública española. Cualquier análisis de eficacia, eficiencia o economía pasa por el examen detenido del principal *input*. Su fiscalización ha dado lugar a variadas limitaciones al alcance de la fiscalización por las ICEx, pues las cuentas anuales universitarias no suelen informar del coste y rendimiento de los servicios, del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos, los alcanzados y del coste de los mismos<sup>1137</sup>. La reciente aprobación por los órganos responsables de la coordinación del Sistema Universitario de España del Modelo de Contabilidad Analítica para universidades deberá suponer un paso decisivo para la mejora de la transparencia informativa y para la eficaz rendición de cuentas de las universidades públicas españolas<sup>1138</sup>.

En cualquier caso, las congelaciones y reducciones en plantillas y retribuciones han supuesto en todos los servicios públicos autonómicos una rebaja, en promedio, de los costes de personal<sup>1139</sup> superior al 12% entre 2009 y 2012. En el ámbito universitario también se han producido esos recortes, que se mostraron eficaces en el corto plazo y cabe suponer que serán objeto de estudio detallado en los futuros informes que permitan la necesaria

---

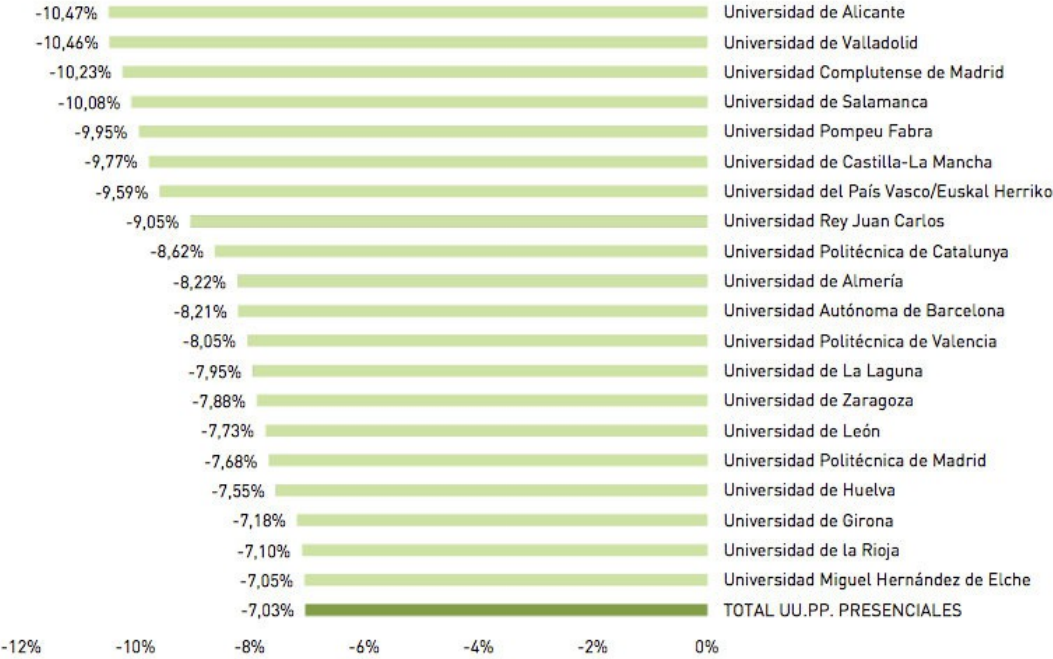
<sup>1137</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN. [Informe de fiscalización la Universidad de Zaragoza del ejercicio 2012](#), en relación con su propia normativa autonómica.

<sup>1138</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS. “Las universidades públicas presenciales de España. Análisis de indicadores para el curso académico 2008/2009” en [Libro blanco de los costes de las universidades](#). (3ª edición), Oficina de Cooperación Universitaria, 2011, págs. 643-697.

<sup>1139</sup> Roberto FERNÁNDEZ LLERA y Eloy MORÁN MÉNDEZ. “[Las Comunidades Autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control](#)”, *Auditoría Pública*, 59/2013, págs. 39-50.

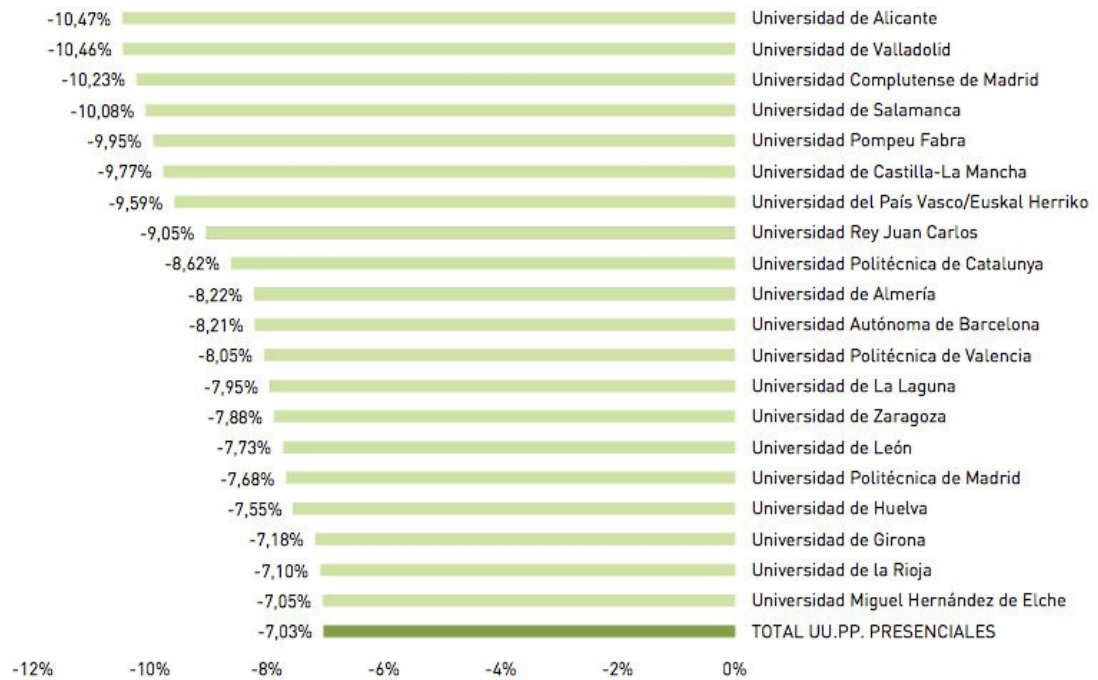
reorientación estratégica de la institución. Cumplir los escenarios de déficit y deuda de las CC AA durante los próximos años supondrá no sólo un gran problema financiero para las universidades sino enormes tensiones organizativas que exigirán una respuesta oportuna.

Universidades públicas presenciales. % de reducción del gasto de personal en el año 2012 con relación al gasto liquidado del año 2010.



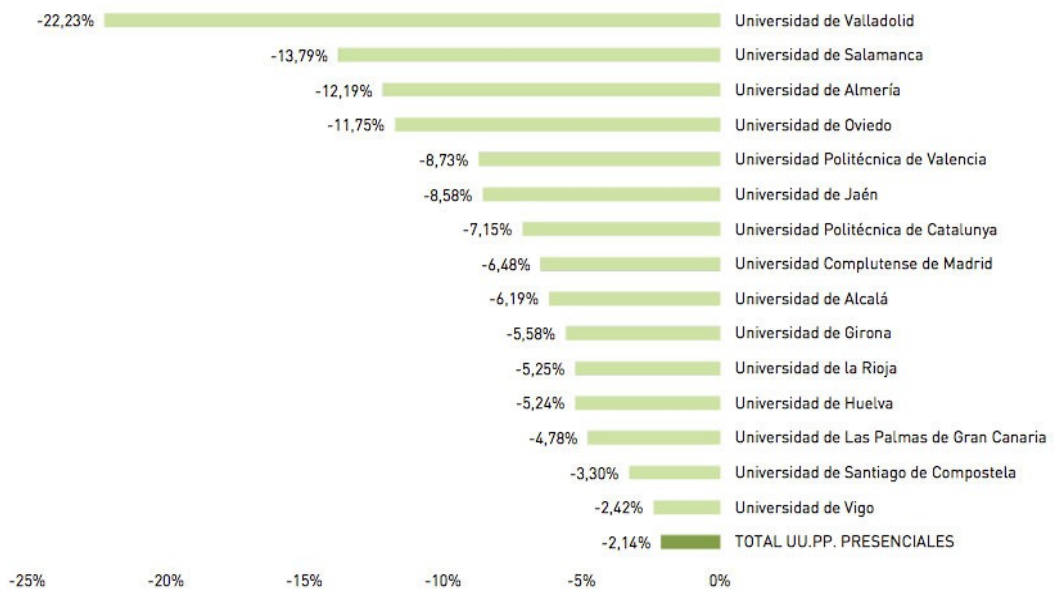
Fuente: La Universidad Española en cifras. CRUE.

Universidades públicas presenciales. % de reducción del gasto de personal en el año 2012 con relación al gasto liquidado del año 2010.



Fuente: La Universidad Española en cifras. CRUE.

Universidades Públicas Presenciales. % de reducción de PDI ETC. Año 2012 con relación a los valores del 2008.



Fuente: La Universidad Española en cifras. CRUE.

En los cuadros anteriores presentamos el listado de recortes presupuestarios operado en el capítulo primero de gastos de personal: una disminución del 7% entre el 2010 y el 2012, con una reducción de efectivos equivalentes al tiempo completo del 3% como media, con grandes desviaciones (USAL: -13.8%; UVA: -22.2%), según la CRUE <sup>1140</sup>.

En definitiva, la reducción en la financiación pública, junto a los cambios normativos introducidos en 2012 sobre la reposición de efectivos y el régimen de dedicación del profesorado, ha determinado que las universidades públicas hayan perdido, en el periodo 2010 a 2013, un total de 4.943 profesores equivalentes a tiempo completo y 3.476 PAS<sup>1141</sup>.

### **Desequilibrio en la carga docente**

Muchos trabajos de auditoría ya habían destacado *las disfunciones* de la carga docente y el sobredimensionamiento de la oferta docente frente a la demanda de formación universitaria<sup>1142</sup>. La mejor doctrina gerencial ha encontrado en esta área los principales problemas de eficiencia productiva, resumida así por HERNÁNDEZ ARMENTEROS y PÉREZ GARCÍA<sup>1143</sup>:

*“Si se hubiera abordado una correcta adaptación al EEES, la acción combinada de estos dos factores: reducción de los créditos impartidos que se derive de una menor presencialidad docente de los planes de estudio y una menor oferta de titulaciones con baja demanda, hubiera dado lugar a disponer de un margen de recursos superior al 30% del coste de la función educativa”.*

La LOU regula en su art. 68.1 el régimen de dedicación PDI funcionario estableciendo que ejercerá sus funciones “preferentemente en régimen de dedicación a tiempo completo, o bien a tiempo parcial”. Por su parte, la LCTI completa esa disposición al señalar en su art. 32 que, en el ejercicio de su

---

<sup>1140</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS. “[Una revisión del modelo...](#)” (Op. Cit), 2014. Datos de la CRUE.

<sup>1141</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José Antonio PÉREZ GARCÍA. [La Universidad Española en cifras. Año 2013 y curso académico 2013/2014](#). CRUE, 2015, pág. 67. Así en ese período, 11 de las 17 CC AA registraron descensos en sus plantillas de profesorado, destacando Castilla y León (-15%); País Vasco (-12,6%) y Asturias (-11,75%) mientras que aumentaron su potencial de profesorado Murcia (+5,53%) y Baleares (+5%).

<sup>1142</sup> AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS. [Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2004-5](#), pág. 12 y [Universidad de La Laguna, 2004-5](#), pág. 14.

<sup>1143</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José A. PÉREZ GARCÍA. [Informe CYD 2010](#) “Problemas de eficiencia del sistema universitario español”. Fundación Conocimiento y Desarrollo, 2011, pág. 127.



autonomía, las universidades “podrán establecer la distribución de la dedicación del personal docente e investigador a su servicio en cada una de las funciones propias de la Universidad”. La normativa de desarrollo del régimen de dedicación <sup>1144</sup>, anterior a la LOU, establece la necesidad de que los Estatutos de cada universidad fijen las obligaciones del profesorado según sea su régimen de dedicación a tiempo completo o parcial, respetando que la duración de la jornada laboral de los profesores con régimen de dedicación a tiempo completo será la que se fije con carácter general para los funcionarios de la Administración Pública del Estado<sup>1145</sup>. Para el PDI con régimen de dedicación a tiempo parcial, esa dedicación será la que se derive de sus obligaciones tanto lectivas como de tutorías y asistencia al alumnado. Por su parte, la normativa autonómica regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad, estableciendo con carácter general la remisión al convenio colectivo aplicable<sup>1146</sup>.

El Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo modificó el art. 68 de la LOU, estableciendo que con carácter general, el personal docente e investigador funcionario de las universidades en régimen de dedicación a tiempo completo dedicará a la actividad docente la parte de la jornada necesaria para impartir en cada curso un total de 24 créditos ECTS y

---

<sup>1144</sup> El vigente artículo 9 del [Real Decreto 898/1985](#) de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario. La gran mayoría de la comunidad universitaria desconoce que su apartado cuarto establece un régimen mínimo para las obligaciones docentes del profesorado con dedicación a tiempo completo: semanalmente, ocho horas lectivas y seis horas de tutorías o asistencia al alumnado, que equivalen en el primer caso a 24 créditos o equivalentes a 240 horas en un curso académico (8 horas por semana en 30 semanas al año), y en el segundo a 18 créditos o 180 horas anuales. Añade la norma la modulación de este régimen en atención a las necesidades de investigación, de manera que siempre de acuerdo con las normas que establezca la universidad, son los departamentos quienes “podrán eximir parcial o totalmente de las obligaciones docentes a algunos de sus profesores por un tiempo máximo de un año. En estos supuestos, los departamentos deberán arbitrar las sustituciones pertinentes, sin que en ningún caso ello pueda justificar incremento de profesorado”. En este caso, para hacer efectivas dichas sustituciones podrán incrementarse las obligaciones docentes, “sin que en ningún caso dicho incremento pueda exceder de tres horas lectivas semanales”.

<sup>1145</sup> La [STSJ 1185/2008](#) de la Comunidad Valenciana de 28 de noviembre estimó el recurso de la central sindical CGT y entendió ajustada a derecho la [sentencia 104/07](#) del Juzgado Contencioso núm. 7 de Valencia que negaba validez a las instrucciones adoptadas por el Consejo de Gobierno y del Claustro sobre dedicación horaria “ya que supone una discriminación entre ambos personales PAS y PDI”.

<sup>1146</sup> En una gran mayoría de convenios colectivos analizados por el **TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA** ([Informe Universidades-2012](#), 2015, pág. 113) existe una equiparación con la jornada de trabajo del personal de la Administración autonómica.

determinando que la dedicación a la actividad docente de este personal podrá variar en función de la actividad investigadora reconocida de manera que los que tienen mayor reconocimiento deberán dedicar a la función docente la parte de la jornada necesaria para impartir en cada curso un total de 16 créditos ECTS, mientras los de menor reconocimiento deberá dedicar a la función docente la parte de la jornada necesaria para impartir en cada curso un total de 32 créditos ECTS<sup>1147</sup>. Este uso de los sexenios como parámetro para la determinación de la carga lectiva del profesor se separa de la finalidad para la que fueron establecidos esos complementos, sólo reconocidos tras solicitud del interesado lo que supone una clara desviación de poder para un sector de la doctrina<sup>1148</sup>.

Por lo tanto, dentro del marco expuesto, existirán regímenes diferenciados de dedicación, determinados y concretados por cada una de las universidades en uso de su autonomía<sup>1149</sup>, que con carácter general es la siguiente:

- Dedicación de 32 créditos —320 horas de docencia anuales— los profesores sin sexenios o con sexenios con una antelación superior a seis años.
- Dedicación de 24 créditos —240 horas de docencia anuales— que se aplica con carácter general al PDI en régimen de dedicación a tiempo completo o aquellos que cuenten con los denominados sexenios “vivos”, es decir, los obtenidos a partir de diciembre de 2005 y tengan evaluación positiva en diciembre de 2011, o hayan realizado su solicitud con posterioridad a 2006.

---

<sup>1147</sup> Ante las dudas surgidas por dicha modificación, el MEC dictó una nota aclaratoria el 2-7- 2012, en la que se señala que “La mención de los créditos ECTS a efectos de graduar la dedicación a la actividad docente debe entenderse como un punto de referencia: el crédito ECTS es una medida del trabajo del estudiante pero también del docente, puesto que una parte del trabajo del estudiante ha de realizarse en conexión directa con el trabajo del funcionario docente”. Sin embargo, la atención al alumnado a través de tutorías puede llevarse a cabo, en parte, a través de medios electrónicos, no presencial.

<sup>1148</sup> **Consuelo R. MARZAL RAGA.** “[La protección social del personal docente e investigador al servicio de la universidad](#)” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, 2014, pág. 242.

<sup>1149</sup> Aunque la regulación estatal supone una importante limitación que difícilmente puede moderarse por las universidades en uso de su autonomía, algunas han aprobado disposiciones de aplicación transitoria para quienes estén pendientes del reconocimiento de sexenios por la ANECA o una moratoria de un año en su aplicación cuando el PDI hubiere disfrutado de permiso por maternidad o de excedencia para el cuidado de los hijos como expone **Consuelo R. MARZAL RAGA.** “[La protección social ...](#)” (Op. Cit.), 2014, pág. 243.



- Dedicación de 16 créditos —160 horas de docencia anuales— para profesores titulares o equiparados procedentes de Escuela Universitaria, que cuenten con 3 sexenios, el último actualizado o “vivo”; catedráticos con 4 sexenios, el último actualizado o “vivo”; y finalmente, profesores con 5 o más sexenios.

El Tribunal de Cuentas (y el resto de las ICEx<sup>1150</sup>) vienen llamando la atención sobre la dedicación docente del profesorado, al analizar los créditos impartidos por profesor equivalente a tiempo completo correspondientes al curso 2012/13 por cada una de las ramas de conocimiento, poniendo de manifiesto un cierto sobredimensionamiento del profesorado en relación con el número de estudiantes existentes en esas ramas, con el siguiente detalle por CC AA<sup>1151</sup>:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
Carga docente  
Curso 2012/13

	Nº universidades	Artes y Humanidades	Ciencias	Ciencias de la Salud	Ciencias Sociales y Jurídicas	Ingenierías y Arquitectura	Carga docente TOTAL
ANDALUCIA	9	26	18	27	24	21	23
ARAGON	1	27	14	8	22	17	17
CANARIAS	1	19	21	44	15	25	23
CANTABRIA	1	19	20	23	26	22	23
CASTILLA LA MANCHA	1	21	18	18	22	19	20
CASTILLA LEON	3	34	16	17	26	22	23
CATALUÑA	7	17	17	24	18	20	20
EXTREMADURA	1	21	17	15	22	22	20
GALICIA	3	--	--	--	--	--	--
ILLES BALEARS	1	18	20	14	21	19	19
LA RIOJA	1	15	16	--	19	17	17
MADRID	5	24	20	23	22	18	20
FORAL DE NAVARRA	1	--	--	--	--	--	--
PAIS VASCO	1	19	15	22	17	18	18
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1	14	10	12	9	16	12
REGION DE MURCIA	2	24	16	19	24	17	20
CA VALENCIANA	5	23	17	23	25	19	21
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>20</b>

El instrumento básico para la regulación de los recursos docentes

<sup>1150</sup> La CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, en su [informe sobre la Universidad Pública de Navarra, ejercicios de 1999 y 2000](#) reprocha, en su pág. 29, que “no consta un análisis y seguimiento de los partes de asistencia de los profesores a su respectiva docencia diaria. Igualmente no nos ha sido aportada información sobre la evaluación de la docencia efectuada por los alumnos sobre los distintos profesores”.

<sup>1151</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe Universidades-2012](#), 2015, pág. 114.

precisos para el desarrollo de la oferta académica de la universidad es el Plan de Ordenación Docente (POD) o instrumento similar. El POD establece los procedimientos para elaborar, antes del inicio del curso académico, la planificación de las actividades docentes en las asignaturas que conforman las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos oficiales de Grado y Master, quedando fuera las enseñanzas de doctorado, en tanto que se trata de actividades de formación en investigación que no se organizan en asignaturas. Además, como pone de manifiesto MEDIERO OSLÉ<sup>1152</sup>, no suelen incluir la docencia *no oficial* lo que eleva los costes de la investigación y la docencia oficial.

La propia Cámara de Comptos de Navarra<sup>1153</sup> sugiere la verificación periódica del POD, así como de la información que respalda la planificación con “la comprobación de la efectiva realización de las actividades docentes teóricas y prácticas, la concreción de grupos, el cumplimiento de los horarios programados y publicitados, la efectiva impartición de la docencia y el cumplimiento riguroso de las horas de tutoría”. En efecto, cuando los auditores realizan un análisis de las cargas docentes<sup>1154</sup> el resultado es que, tras las reducciones legalmente establecidas, no llega a la mitad de la plantilla el número de profesores que han impartido la docencia que les correspondía<sup>1155</sup>. En el mismo sentido, piden que la Universidad tenga un procedimiento que permita conocer las horas efectivas dedicadas a la docencia y a la

---

<sup>1152</sup> **Luis J. MEDIERO OSLÉ.** “Explotación, coherencia y análisis de la información obtenida por el modelo de calculo de costes universitario” en la *Jornada de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC) sobre el coste de los servicios universitarios*. Universidad de Málaga, 8 de mayo de 2015.

<sup>1153</sup> **CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA.** *Análisis de la gestión de la Universidad Pública de Navarra*. 2010, págs 45 y 239.

<sup>1154</sup> Así, la pionera experiencia de la **CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA** (*Auditoría Docente Externa* en la UPN, de su personal universitario y recursos, 1998) se pronuncia sobre criterios de plantillas y sus departamentos (estructura y criterios, alumnos por profesor, grupo y asignatura, dedicación docente, etc.), profesorado (cumplimiento de la dedicación, incompatibilidades). En su apartado VII.II.D concluye “La carga media general se sitúa cercana al máximo, si bien hay diferencias notorias entre los departamentos. Existe un primer bloque de departamentos en los que incluso la carga docente supera la capacidad (...) Hay un segundo bloque cercano al máximo y un tercero en el que la carga se sitúa por debajo del 80% de la capacidad docente...”

<sup>1155</sup> Por ejemplo, la **SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA**. *Universidad de Lleida, 2009*. Sólo un tercio del profesorado cumplía la dedicación prevista en el citado Real Decreto 898/1985.

investigación por el personal docente<sup>1156</sup>. Además, insiste el Tribunal de Cuentas<sup>1157</sup> que las horas lectivas deben distribuirse de acuerdo con las necesidades docentes de los departamentos cumpliendo de los límites mínimos previstos en la norma reglamentaria, que permite que se cumplan por períodos anuales, toda vez que entre las 14 horas o 18 horas semanales establecidas en el Real Decreto y las horas establecidas en la legislación aplicable a los colectivos de funcionarios y contratados del Sector Público, “queda margen para alcanzar mayores cotas de eficiencia en el empleo de los recursos docentes”.

Estos análisis de la actividad docente son también habituales en el derecho comparado. En EE UU, por ejemplo, la normativa del Estado de Florida indica que los profesores impartirán 12 horas presenciales en el aula. Es habitual que el Auditor General proceda a su comprobación y el seguimiento de las recomendaciones efectuadas.<sup>1158</sup>:

*“En los informes de auditoría emitidos en los últimos años sobre las distintas universidades del Sistema Universitario Estatal hemos constatado que los registros universitarios indican que los profesores enseñan durante las horas asignadas de contacto en el aula. Sin embargo, hemos constatado que se registran otros deberes profesionales (sin docencia) que no demostraron el cumplimiento de la Ley de las 12 horas, que incluyen tareas como la investigación, consultoría o servicio público, que requiere, en nuestra opinión, algún registro de tiempo real dedicado a estas tareas sin docencia para documentar su cumplimiento. Como los registros de asistencia horaria no son conservados por las universidades, estas no han sido capaces de documentar el cumplimiento de la ley de las 12 horas como parte de sus tareas no docentes”.*

Por su parte, el Contralor del Estado de Nueva York también ha

---

<sup>1156</sup> TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. [Universidad del País Vasco, ejercicio 2001](#), pág. 37. Además —sobre lo que después se abundará— [Universidad del País Vasco, ejercicios 1998-1999](#), pág. 43: “La UPV carece de un procedimiento de control de horario que permita conocer, las horas efectivas trabajadas por cada profesor. Recomendamos que se instrumente un detalle individualizado de la actividad laboral del personal docente que permita conocer las horas efectivamente trabajadas por los profesores, así como ejercer el oportuno control y seguimiento horario, potenciando el Servicio de Inspección”. La propia UPV reconoce expresamente esa crítica como razón fundamental en la [memoria](#) sobre la implantación y puesta en marcha del servicio de inspección.

<sup>1157</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Universidad Politécnica de Cartagena, ejercicio 2012](#), pág. 56.

<sup>1158</sup> STATE OF FLORIDA AUDITOR GENERAL. [Report 13503](#). *Operational audit of the Florida Department of education. Division of universities. Board of regents*. Parágrafo 34.

realizado este tipo de auditorías operativas de la carga de trabajo docente en los dos sistemas universitarios: del Estado (SUNY) y de la Ciudad (CUNY). En sus informes pone de manifiesto la necesidad de registrar la actividad no docente del profesorado<sup>1159</sup> y de su revisión<sup>1160</sup>.

Esto conduce al siguiente apartado.

### **Carencia de un sistema de control horario**

Como nos recuerda CARO MUÑOZ<sup>1161</sup>, el PDI ofrece unas singularidades en cuanto a las labores académicas —controlables por horarios de clases y tutoría— o investigadoras, cuyo control nunca podría ser otro que el número de horas que los investigadores pasen en los centros sin que ello pudiera dar la constatación de la realización efectiva de labor investigadora, trabajo de imposible cuantificación, excepto a través los procedimientos establecidos a efectos retributivos de sexenios. Sin embargo, las ICEx insisten en esta salvedad y es raro el informe que no menciona la inexistencia de un sistema de control horario sobre la jornada laboral del PDI ni tampoco del grado de absentismo laboral<sup>1162</sup>. Por todos, la siguiente redacción del Consejo de Cuentas de Castilla y León<sup>1163</sup>:

---

<sup>1159</sup> NEW YORK STATE COMPTROLLER. [95-F-30](#) -*State University of New York (SUNY), Faculty Utilization (Follow-Up Review)*. Al examinar los registros no se halló evidencia de que realizaran investigación, tareas administrativas o de otro tipo de actividad no docente que justificaran pasar en el aula menos de las nueve horas semanales obligatorias. En la auditoría de seguimiento, se encontraron progresos en la aplicación de las recomendaciones aunque fue necesario tomar medidas adicionales. En el mismo sentido, el informe [99-F-39](#) -*State University of New York. Teaching Workload (Follow-Up Review)*.

<sup>1160</sup> NEW YORK STATE COMPTROLLER. [2001-F-51](#) -*City University of New York (CUNY). Measuring Faculty Teaching Workload: Data Reliability (Follow-Up Review)*. En auditorías previas se examinaron los datos de carga de trabajo registrados encontrando datos inexactos, incompletos e inconsistentes. Recomendamos ciertas mejoras en el registro y seguimiento de estos datos encontrando que se habían aplicado todas las recomendaciones contenidas en el informe anterior.

<sup>1161</sup> Ana I. CARO MUÑOZ. *Los derechos de autotutela ...* (Op. Cit), 2010. Página 85. La autora aborda el mismo tema en el Apartado 5.3.6 (De la adopción de medidas de control y sus consecuencias) de su libro *Laboralización de personal y conflictividad “empresarial”: los derechos de autotutela del PDI contratado*. Colección Trabajo y Seguridad Social, Editorial Comares, Granada 2010.

<sup>1162</sup> Al menos, en el control del absentismo. CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA. [Seguimiento de Recomendaciones del informe sobre el Análisis de la gestión de la Universidad Pública de Navarra](#), 2013, pág. 7: “Si bien no se ha aprobado un reglamento o procedimiento específico de seguimiento y control sobre la naturaleza, circunstancias y repercusión, en su caso, del absentismo del PDI, los estamentos de la universidad implicados —departamentos, centros y servicio de recursos humanos— efectúan controles sobre esta cuestión especialmente en materia de incapacidad transitoria”.

<sup>1163</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012. Universidad de Salamanca](#). 2014. Conclusión 42 y [Universidad de Burgos, ejercicio 2012](#).

*“La ausencia de un sistema de control de presencia y horario para el PDI impide comprobar si el profesorado con dedicación a tiempo completo cumple con las 37 horas y media que exige la legislación vigente y, por tanto, se carece de información con base objetiva suficiente para conocer la dedicación de ese profesorado a las labores de investigación, de formación continua y de gestión universitaria que establece el Plan de Organización de la Actividad Docente de la Universidad”. (Apartado III.3.1.6.8)*

Al finalizar el ejercicio 2012, el sistema de control de presencia y del cumplimiento del horario fijado para el PDI, en la práctica generalidad de las universidades públicas, residía para el Tribunal de Cuentas<sup>1164</sup> EN “un mero control de firmas o similar para la docencia”, lo que entre otras cuestiones impediría un exacto cumplimiento de la normativa aplicable con carácter general en la Administración: la deducción proporcional de retribuciones por la diferencia no justificada entre el cómputo mensual de la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por los empleados públicos. Entiende el Tribunal<sup>1165</sup> que esta situación no ha variado respecto a la descrita para el año 2003, cuando además criticaba severamente la ausencia de mecanismos efectivos de evaluación<sup>1166</sup> “a lo sumo se limitan a realizar encuestas a los alumnos tratando de averiguar su opinión acerca de la mayor o menor aptitud docente de los profesores”.

Para la actividad de los organismos públicos de investigación, el Tribunal de Cuentas mantiene la exigencia considerando “insuficiente” que el control de presencia se sustente exclusivamente en el certificado emitido por el director del proyecto, validando las fechas de permanencia y la calidad de los trabajos

---

conclusión 38. En el mismo sentido, la **SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA** en su Informe sobre el ejercicio 2001 de la Universidad (epígrafe V.1.14.2) afirma que: “*No se aplican sistemas de control de presencia y cumplimiento de horario sobre el personal docente e investigador, con incumplimiento de la Orden Ministerial de 29/03/83 sobre Directrices en materia de jornada de trabajo*”. **CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA**, [Universidad de Málaga, 2003](#) censura que no exista un tratamiento homogéneo para ambos colectivos de personal -docente y PAS-, en materia de control de absentismo, asistencia, presencia y horarios. Estas medidas sólo se aplican al personal de administración y servicios. Apartados 274 y 394. **AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS**. [Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2004-5](#), pág. 12 y [Universidad de La Laguna, 2004-5](#), pág. 14.

<sup>1164</sup> **TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA**. [Informe Universidades Públicas 2012](#), pág. 85.

<sup>1165</sup> **TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA**. [Informe Universidades Públicas, 2003](#). Apartado II.3.C.3.1.

<sup>1166</sup> **TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA**. [Informe Universidades Públicas, 2003](#). Apartado, pág. 202.

realizados<sup>1167</sup>.

## 11.6 Aspectos de legalidad en la opinión de las ICEx

Bastantes informes de fiscalización manifiestan incumplimientos flagrantes de la normativa de gestión de personal docente, que ponen de relieve la poca importancia que muchos claustros dan a estas imposiciones legales. Destaco las siguientes:

### Carencia de RPT del Personal Docente

La inexistencia de Relaciones de Puestos de Trabajo de Personal Docente había sido denunciada por algunas ICEx<sup>1168</sup>. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ha tenido reiteradas ocasiones para exigirla, considerando su ausencia una limitación al alcance del trabajo<sup>1169</sup>.

Para los auditores, la RPT de todo el profesorado debe existir y, además, formar parte *aclaratoria* de todos los presupuestos anuales. Así lo indica el artículo 70.1 de la LOU al prever que cada Universidad Pública establecerá anualmente, en el estado de gastos de su presupuesto, las relaciones de puestos de trabajo, en la que se relacionarán, debidamente clasificadas, todas las plazas de profesorado, incluyendo al personal docente e investigador contratado<sup>1170</sup>. Hemos apuntado en el **epígrafe 11.4.5** sus características y dificultades.

Sin embargo, en los últimos años las universidades han avanzado mucho en este áreas. En 2003, el Tribunal de Cuentas<sup>1171</sup> consideró una

---

<sup>1167</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, ejercicios 2012 y 2013](#). Conclusión 5.15.

<sup>1168</sup> Gonzalo VERA-FAJARDO BELINCHÓN. “El control financiero (Op. Cit.), 1999, págs. 313.

<sup>1169</sup> TVCP. [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 1993](#). “No existe plantilla presupuestaria aprobada, ni relación de puestos de trabajo del profesorado universitario que permita verificar la existencia de plazas vacantes ni de crédito presupuestario suficiente previa a la contratación del personal, ni si se sobrepasa el límite de un año para convocar plazas vacantes ocupadas interinamente”. Conclusión 1.1.

<sup>1170</sup> La [STSJ de Cantabria 832/2007](#) de 26-10-2007 (Ponente: D<sup>a</sup>. Clara PENÍN ALEGRE) tuvo ocasión de analizar el cese de un profesor titular interino como consecuencia del acuerdo para *transformar* en Ayudante la plaza que venía ocupando durante 17 años. Entendió que una modificación sustancial del puesto “sólo cabe realizar a través de los instrumentos pertinentes”; esto es: una RPT “cuya existencia es impuesta en el artículo 70 de la LOU” y no mediante un simple acuerdo del Consejo de Gobierno “carente de toda motivación y sustraída a la negociación correspondiente”.

<sup>1171</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe Universidades Públicas, 2003](#). Apartado II.3.C.3.2.

limitación al alcance esa carencia generalizada de RPT que “impide el análisis y la verificación de los requerimientos de las plazas cubiertas, existencia de plazas no cubiertas y la razonabilidad de las contrataciones temporales, entre otros aspectos de la gestión”. En 2012, sólo 10 universidades manifestaron que no tenían relación alguna del PDI o la que tenían obedecía más a una relación de plazas sin los requisitos propios de una RPT según el artículo 74 del EBEP, en el que además de exigir la publicidad de estos instrumentos organizativos establece un contenido mínimo de los mismos<sup>1172</sup>.

### **Inexistencia del servicio de Inspección**

De acuerdo con el artículo 16 del Real Decreto 898/1985, en cada universidad se constituirá un servicio de inspección para hacer, entre otros, el seguimiento y control general de la disciplina académica. Se trata de un servicio de cierta complejidad<sup>1173</sup> que también abarca el funcionamiento de los servicios y la colaboración en las tareas de instrucción de todos los expedientes disciplinarios. Sus integrantes serán nombrados por el Rector, conforme establezcan las normas estatutarias de la Universidad, pudiendo formar parte de él uno o más representantes de la parte social del Consejo Social, pues no olvidemos que corresponde a este órgano (art. 14.1 de la LOU) la supervisión del rendimiento de los servicios.

Las ICEx suelen recordar en sus informes la necesidad de contar con este relevante órgano<sup>1174</sup>, cuya ausencia, consecuentemente, hace que se debilite todo el sistema disciplinario<sup>1175</sup>.

### **Igualdad de género**

Los auditores públicos, y en especial el Tribunal de Cuentas<sup>1176</sup> de España, suelen analizar en sus informes el cumplimiento de la normativa para

---

<sup>1172</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe Universidades Públicas 2012](#), pág. 84.

<sup>1173</sup> Miguel Ángel COLLADO YURRITA (coordinador). *La inspección de servicios en el ámbito de la universidad*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2000, pág. 16.

<sup>1174</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA. [Informe 12/2013](#), Universidad Pompeu Fabra, 2011 (Epígrafe 5.10) o [Informe 20/2011](#). Universidad de Lleida, 2009 (Observación 7.1.2).

<sup>1175</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización de las Universidades Públicas, ejercicio 2003](#). Apartado VI.4.3.3.G. Mantiene la crítica en en el [Universidades 2012](#), pág. 95.

<sup>1176</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe](#) Universidad de Extremadura 2010-2011 o [Informe](#) Universidad de Cantabria 2010-2011. En ambos el apartado II.5.2



la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tras la modificación de la LOU realizada por la LO 4/2007. Así, la norma exige que se adopten por las universidades sistemas que permitan alcanzar un “presencia equilibrada” en los órganos de representación (artículos 13 y 27 LOU) así como una mayor participación de la mujer en los grupos de investigación (art. 41.4 LOU). Además, la Conferencia General de Política Universitaria deberá “coordinar la elaboración y seguimiento de informes sobre la aplicación del principio de igualdad de mujeres y hombres en la universidad” por exigencia del artículo 27-bis,e de la LOU<sup>1177</sup>.

Las conclusiones de los auditores dejan en evidencia todas esas previsiones y fundamentalmente la composición por género tanto de los órganos de gobierno<sup>1178</sup> de la Universidad como de su profesorado, donde se observa un sesgo a favor del género masculino sólo exceptuado en el PAS, donde existe una composición equilibrada entre ambos. Una tendencia que comenzó en los años noventa consolidando una generación de mujeres orientada principalmente al mundo laboral y a la carrera profesional<sup>1179</sup>.

### **Ejecución de un Programa de incentivación de las jubilaciones anticipadas**

El Tribunal de Cuentas censuró severamente estos programas por carecer de soporte legal<sup>1180</sup> para habilitar a las universidades a disponer en esta materia de jubilación voluntaria anticipada distinta del marco general

---

<sup>1177</sup> Cfr. **Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA**. “Derechos fundamentales e igualdad entre hombres y mujeres como principios generales inspiradores de los planes de estudios en el Espacio Europeo de Educación Superior” en *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad y violencia de género* (coordinadores: Marta del POZO PÉREZ, María Luisa IBÁÑEZ MARTÍNEZ, Marta LEÓN ALONSO y Ángela FIGUERUELO BURRIEZA), 2008, págs. 415-418.

<sup>1178</sup> Así, **CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN**. [Universidades de Castilla y León. Universidad de Burgos. ejercicio 2012](#), apartado III.1.1.3: ”La Universidad, en lo concerniente a la composición de los tres órganos colegiados de carácter general (Consejo Social, Claustro Universitario y Consejo de Gobierno) incumple con carácter general lo dispuesto en la DA 1ª de la LO 3/2007, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, ya que la composición porcentual de los mismos, en cuanto a la presencia de hombres y mujeres, supera ampliamente los límites establecidos en la citada disposición, que indica que las personas de cada sexo no deben superar el 60% ni ser menos del 40%.”

<sup>1179</sup> **María Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS**. “Medidas de incentivo para promover la igualdad de oportunidades del personal funcional de la Universidad” en *El nuevo derecho administrativo : libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis, 2011, págs. 617.

<sup>1180</sup> **TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA**. [Informe de fiscalización de las universidades públicas. ejercicio 2012](#), 2015, pág.21.



establecido. La jubilación se configura como una de las causas de pérdida de la condición de funcionario, a tenor de lo dispuesto en el artículo 63 c) del EBEP, o cese en el trabajo por cuenta ajena —art. 160 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social—, por lo que carece de amparo legal el abono de estos incentivos cuando se ha extinguido la relación de servicios con la Universidad.

Los informes del Tribunal de Cuentas habían puesto de manifiesto, con ocasión de informes singulares de algunas universidades<sup>1181</sup>, la carencia de base legal, pues el EBEP, en su artículo 67.2 prevé “por Ley de las Cortes Generales, con carácter excepcional y en el marco de la planificación de los recursos humanos, se podrán establecer condiciones especiales de las jubilaciones voluntarias y parciales”, sin que conste que hayan procedido en el sentido apuntado<sup>1182</sup>. A todo lo anterior, añade el Tribunal que la Ley orgánica 4/2007 que modificó la LOU, en su DA 23ª, dispuso: “El Gobierno, las CC AA y las universidades promoverán, en el marco del estudio que el Gobierno realice y envíe al Congreso de los Diputados sobre el acceso a la jubilación voluntaria anticipada de determinados colectivos, el establecimiento de acuerdos que faciliten la reducción paulatina de actividad, una vez alcanzados los sesenta años, y la jubilación voluntaria anticipada del personal de las universidades. El Estatuto del personal Docente e Investigador previsto en la disposición adicional sexta desarrollará la jubilación voluntaria”. Una previsión similar a la recogida para el conjunto de los funcionarios en la DA 6ª del EBEP, que no cuenta por el momento con la cobertura del estudio que ha de realizar el Gobierno y enviar a las Cortes ni se ha procedido a la promulgación del Estatuto del Personal Docente e Investigador, ni consta que Gobierno, CC AA y

<sup>1181</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe Universidad de Extremadura 2006-2007](#), pág. 82. La última recomendación pide a la Universidad “poner fin al Plan de jubilaciones voluntarias anticipadas e incentivadas del personal docente e investigador funcionario y, en todo caso, impedir el acceso de nuevos beneficiarios al incentivo”. Meses después, el TRIBUNAL DE CUENTAS, en su [informe del sector público autonómico 2006-2007](#) incluyó una referencia (página 142) a las 33 universidades que habían acometido el proceso de jubilación anticipada incentivada de un total de 1.446 profesores (ver cuadros 65 y 66) con un incentivo económico cuantificado en 43.595.561 euros.

<sup>1182</sup> Además, la disposición adicional sexta del EBEP señala que “El Gobierno presentará en el Congreso de los Diputados un estudio sobre los distintos regímenes de acceso a la jubilación de los funcionarios que contenga, entre otros aspectos, recomendaciones para asegurar la no discriminación entre colectivos con características similares y la conveniencia de ampliar la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada de determinados colectivos”. Sin que conste al Tribunal que se haya procedido por parte del Gobierno en el sentido apuntado.

universidades hayan procedido conjuntamente a consensuar ninguna postura.

Ante tamaño atropello, la sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas inició expediente de responsabilidad contable por pagos indebidos sin soporte legal, donde los instructores solicitaron la identificación de los integrantes de los órganos colegiados que no votaron en contra (en algún caso, del Consejo Social) pero mediada la tramitación, el Tribunal Supremo<sup>1183</sup> casa y anula la STCu de 17-3-2010 de reintegro por alcance del Pleno de Boadilla del Monte (Madrid) por un "*complemento de paga extra*" también reconocido como indebido. Entendió el TS que "los pagos que emanan de los órganos competentes para aprobarlos y no fueron impugnados en la jurisdicción contencioso administrativa no pueden ser considerados indebidos" dando un severo revolcón a la jurisprudencia contable y, como efecto colateral, obligando a archivar todas las responsabilidades de los órganos unipersonales y colegiados de las universidades públicas que los promovieron.

Esta nueva doctrina de la carencia de responsabilidades debemos entenderla sin perjuicio de los reproches de incumplimiento de la legalidad denunciada por la sección de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

### **Personal vinculado a contratos de investigación**

Inexistencia de procedimientos para la selección del personal a contratar con contrato de obra o servicio para proyectos de investigación que garantice los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Con demasiada frecuencia, los trabajadores **encadenan contrataciones** sucesivas y terminan por asimilarse a la condición de personal indefinido de la Universidad<sup>1184</sup>.

En el mismo sentido, se denuncia la carencia de normativa interna que regule la participación del PAS en actividades enmarcadas en el artículo 83 de la LOU.

### **Autorización de los costes de personal**

Es habitual que las ICEx censuren la aprobación del Presupuesto sin

---

<sup>1183</sup> Así, la [STS 28-11-2012](#) (Ponente: D. Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS) reiterando otra [STS 18-1-2012](#) del mismo magistrado ponente, sobre el Ayuntamiento de Siero.

<sup>1184</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN. [Informe de Fiscalización de las Cuentas Anuales de la Universidad de Zaragoza 2010](#). Conclusión 51.

disponer previamente de la autorización del Gobierno autonómico de los gastos máximos del personal. Así, la Sindicatura catalana al analizar<sup>1185</sup> las actuaciones desarrolladas por el Departamento de Universidades puso de relieve el enorme retraso en las fechas que el Gobierno catalán aprobó las propuestas de gasto de personal de las universidades públicas de Cataluña, como puede verse en el siguiente cuadro:

Universidad	2007	2008	2009	2010
UB	27.11.2007	20.1.2009	17.11.2009	*
UAB	27.11.2007	20.1.2009	28.7.2009	22.12.2010
UPC	27.11.2007	20.1.2009	28.7.2009	22.12.2010
UPF	27.11.2007	20.1.2009	17.11.2009	22.12.2010
UdG	27.11.2007	20.1.2009	28.7.2009	22.12.2010
UdL	27.11.2007	20.1.2009	28.7.2009	22.12.2010
URV	27.11.2007	20.1.2009	28.7.2009	22.12.2010

Como puede observarse, los costes de personal se aprueban muy entrado el ejercicio. En algunos casos, faltando sólo unos días para finalizarlo y en algún caso no llegan a aprobarse: “incumpliendo así la obligación de tutela financiera que la legislación universitaria atribuye al Departamento autonómico competente en educación universitaria”.

Cuando tiene lugar la autorización de costes de personal bien entrado ya el ejercicio en que se están ejecutando los presupuestos, se plantea el problema de la naturaleza de esta autorización. Por los términos de su configuración legal ha de entenderse requisito preceptivo al que se supedita su eficacia. En rigor jurídico, si se dicta con posterioridad a la vigencia del presupuesto, debería incorporar la aplicación expresa de efecto retroactivo al amparo del art. 57 LRJPAC, que dispone que “podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos (...) siempre que los supuestos de hechos necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto”. En la práctica se omite esta previsión expresa, por lo que en la hipótesis de impugnación indirecta de los presupuestos aduciendo su ineficacia retroactiva, lo previsible sería el dictado de acto ulterior convalidando esta eficacia disponiendo expresamente tal eficacia retroactiva. El problema puede plantearse con mas

<sup>1185</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA. Informe 16/2012. [Plan de financiación para la mejora de las universidades públicas catalanas](#). 2007-2010.

dudoso desenlace si se impugnan indirectamente los presupuestos mientras no se dicta esa autorización de costes de personal.

### **Cesión ilegal de trabajadores**

El Pleno del Tribunal de Cuentas de España aprobó, en su sesión del día 26 de febrero de 2009, la Moción<sup>1186</sup> proponiendo las medidas conducentes a evitar el riesgo de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por los organismos públicos, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración contratante en virtud de sentencias judiciales, al margen de los procedimientos públicos de selección de personal legalmente establecidos.

El [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio](#), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, incluyó la DA 1ª (Pág. 50494) que ordenaba las siguientes medidas en relación con los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración dictarán antes del 31 de diciembre de 2012 las instrucciones pertinentes para evitar actuaciones que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral<sup>1187</sup>.

Veamos algún ejemplo práctico: La STSJ Andalucía 2967/14, de 12-11-2014 (Ponente Jesús SÁNCHEZ ANDRADA) determina la cesión ilegal de trabajadores por la Universidad de Sevilla de quien realizaba las funciones de elaboración de material didáctico en red, maquetación de material proporcionado por los profesores de la Universidad, asesoramiento a los mismos sobre uso de plataformas virtuales con los se reunía con asiduidad. Todo ello utilizando los medios materiales de la Universidad: mesa de trabajo, teléfono, equipo informático, teniendo pleno acceso a las redes informáticas. Solicitaba el visto bueno para sus vacaciones al PAS, con quien se coordinaba

---

<sup>1186</sup> [Resolución de 27 de octubre de 2010](#), aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. «BOE» núm. 15, de 18 de enero de 2011.

<sup>1187</sup> La Administración del Estado dictó su propia [Instrucción](#) sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, firmada por las Secretarías de Estado de y Administraciones Públicas constituye una buena referencia -y muy completa- en 11 páginas, que incluye un modelo de cláusula para incluir en todos los pliegos, indicando unas necesarias “reglas especiales respecto del personal laboral de la empresa contratista”. En el ámbito universitario destaca la [Instrucción de la UCLM, de 17 de diciembre de 2012](#), sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios.

o pedía permiso por correo electrónico para salir antes de la hora.

Por último, debemos mencionar la elevada frecuencia con que el contenido de los servicios y las prestaciones a las que obedece el objeto de contratos administrativos de procedimiento negociado, no tienen carácter coyuntural (cualidad que ha de ser inherente al contrato de servicios) y se corresponden con tareas que están referidas a puestos de trabajo, siendo necesarias para el desarrollo de las competencias de la entidad que puede dar lugar a una relación laboral encubierta o incluso a una cesión ilegal de trabajadores <sup>1188</sup>. Diríamos que su carácter recurrente y perdurable en el tiempo pueden desvelar que son funciones de gestión ordinaria de la competencia de la Administración que se trate y corresponder a puestos de trabajo pertenecientes a la RPT.

---

<sup>1188</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Informe de fiscalización de la Cuenta General, Contratación Pública y Fondos de Compensación Interterritorial, correspondiente al ejercicio 2012, 2014](#). Página 485 y siguientes.

## 12 La gestión de la investigación científica y tecnológica

La Ley Orgánica de Universidades, ya desde su artículo primero (y antes en el preámbulo) reconoce que la Universidad realiza el servicio público de la educación superior “mediante la investigación, la docencia y el estudio”. En el mismo artículo, el apartado 2 c) reconoce como funciones de la Universidad “la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento”.

El modelo universitario español descansa sobre la *indisociabilidad* de docencia e investigación, ambos derechos y obligaciones del personal académico<sup>1189</sup>. El título séptimo de la LOU se abre con el art. 39 dedicado a la investigación en la Universidad y la transferencia del conocimiento<sup>1190</sup>, afirmando que aquella es “fundamento esencial de la docencia”, para lo cual garantiza la libertad de investigación que se lleva a cabo en el marco de grupos de investigación, departamentos e institutos universitarios pero con instrumentos de evaluación para determinar su eficiencia en el desempeño profesional (art. 40.2 y 3 LOU), así como por su vinculación al progreso económico y social<sup>1191</sup>.

En un contexto con importantes restricciones de fondos públicos, y sin holgura de suficiencia financiera por las universidades, los ingresos de investigación (contratos o proyectos) para generación de conocimiento útil, pueden ser una magnífica fuente de ingresos que permita tanto la adquisición de equipamientos como la motivación del profesorado. Ciertamente, existe la tentación de privilegiar la investigación *aplicada* frente a la *básica* o fundamental. El venerable profesor John Kenneth GALBRAITH, en aquel manual de lectura obligatoria en las facultades de economía desde la década de los setenta, ya nos avisaba de esas estériles polémicas, siempre vigentes, entre los científicos puros y sus colegas con relaciones industriales, a los que acusan

---

<sup>1189</sup> **Miriam CUETO PÉREZ.** «La Universidad y la investigación», en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Dir. J. González García), Thomson-Civitas, 2009, pág. 704.

<sup>1190</sup> Redactado por la L.O. 4/2007, de 12 de abril, que modifica la L.O. 6/2001 de Universidades. «B.O.E.» de 13 abril.

<sup>1191</sup> **Gregorio CÁMARA VILLAR.** “[La autonomía universitaria ...](#)” (Op. Cit), 2012, pág. 96.

de abjurar de comerciar con el conocimiento<sup>1192</sup>.

La LOU mantiene algunas interesantes referencias a la gestión de la investigación. El mejor exponente es su art. 41.1, cuya redacción actual es fruto de la Ley de la Ciencia. Comparemos las versiones del texto original (2001) con la modificación operada diez años después, en 2011. Así, la anterior redacción de la LOU en 2001 imponía a la Universidad la obligación de desarrollar una “investigación de excelencia”, sin decir si debe ser básica o aplicada, o puro deseo, que la actual corrige y amplía en los objetivos universitarios, antes sólo referidos a contribuir al avance del conocimiento, la innovación y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos o la competitividad de las empresas, a los que se añaden ahora el progreso económico y social, el desarrollo responsable equitativo y sostenible, así como el fomento y la consecución de la igualdad.

El texto incorporado tiene además una virtud relevante para la gerencia universitaria pues reconoce también la importancia, no sólo de la propia actividad investigadora, sino de una “gestión eficaz” de la transferencia del conocimiento y la tecnología. En los epígrafes siguientes del citado art. 41, concretamente el apartado 2, letra e, se ordena la incorporación a las universidades de personal técnico de apoyo a la investigación así como de “personal de administración y servicios especializado en la gestión de la investigación y el conocimiento”, este último añadido por la Ley de la Ciencia. También se impone (apartado h) la generación por las universidades de “sistemas innovadores en la organización y gestión” de su actividad investigadora, que falta hacen, tanto para su fomento, como en la canalización de las iniciativas de su profesorado, de la transferencia de los resultados y de la captación y administración de recursos, cosas cada día más complicadas.

Se reconoce, por tanto, la importancia administrativa y económica de los

---

<sup>1192</sup> **Kenneth GALBRAITH.** *El nuevo Estado Industrial.* Editorial Ariel, 1974, pág. 422. “*La filología clásica, las humanidades y algunas ciencias sociales conservarán y defenderán con creciente vehemencia (al notar la prosperidad y los emolumentos de sus colegas científicos) los viejos objetivos de la Academia. Criticarán a dichos colegas por el exceso de investigación industrial en su trabajo, por haber abjurado de la obligación primaria para con el conocimiento puro y su transmisión y por abandonar implícitamente el voto de pobreza académica. Los otros científicos contestarán con enérgicas protestas, garantizando la inmunidad de su virtud ante cualquier tentación pecuniaria, y arguyendo al mismo tiempo que alguien tiene que pagar las facturas. Esta discusión es ya cosa muy conocida en casi todas las universidades*”.

aspectos relacionados con la correcta administración y promoción de la investigación científica y técnica, dentro de un verdadero mercado globalizado, transparente y competitivo<sup>1193</sup>, donde la Universidad Pública española es uno de los principales agentes de gasto en I+D+i, con una tercera parte del total nacional. Además, el programa presupuestario de investigación científica mueve en torno al 10% de cada Universidad<sup>1194</sup>.

La importancia de determinadas estructuras de I+D+i para la economía nacional o para la seguridad pública ha llevado a que, determinadas Instalaciones de Investigación -por los variados riesgos que incorporan- tengan la consideración de sector estratégico<sup>1195</sup> a los efectos de su calificación como *infraestructura crítica* y la determinación de su sistema de protección<sup>1196</sup>.

Es ya un hecho incuestionable que la gestión de la investigación ha pasado de ser una actividad accesoria o secundaria en la organización universitaria para cobrar gran importancia, tanto por el prestigio e imagen que aporta, como por la posibilidad de allegar nuevos recursos o rentabilizar determinados procesos productivos o equipamientos científicos, a veces únicos. Además, nuestra realidad administrativa evidencia que la investigación está más valorada que la docencia en los procesos de promoción académica, por no mencionar el gran peso electoral que los investigadores pueden tener en la Universidad, pues si hacen escuela, aúnan votantes. En EE.UU. la capacidad de captación de fondos de un profesor puede contar tanto como su sabiduría para generar conocimiento. Así se deduce de una lectura asidua de las ofertas de trabajo publicadas en las revistas científicas<sup>1197</sup>. Las clasificaciones o rankings universitarios más usados en el ámbito internacional

---

<sup>1193</sup> **José Ginés MORA RUIZ.** “Tendencias en gestión universitaria y su evaluación” en [VI Curso sobre régimen de las universidades públicas](#). Universidad de Almería, 2002, pág. 364.

<sup>1194</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS.** “La investigación en el marco de los estados financieros de las universidades públicas españolas” en *Auditoría Pública* núm. 28/2003, pág. 30. La participación media del gasto directo en I+D en el presupuesto liquidado el año 2000 alcanzaba el 8,32%, con valores extremos del 3,12% para Canarias y el 17,1% para Cantabria, con valores medios del 8% para Cataluña, Madrid o Andalucía y del 11,28% para la Comunidad Valenciana.

<sup>1195</sup> Ver Anexo de la [Ley 8/2011](#), de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. «BOE» núm. 102, de 29 de abril de 2011.

<sup>1196</sup> Cfr. **José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ.** “El modelo español de protección de las infraestructuras críticas como sistema integrado de seguridad pública en *El nuevo derecho administrativo : libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis, 2011, págs. 729-749.



se basan esencialmente en la investigación (esa es una de sus habituales críticas) y valoran altamente las publicaciones científicas<sup>1198</sup>.

Sin embargo, no debemos obviar cierta *dureza* de la actividad investigadora, pues los estudios disponibles<sup>1199</sup> muestran que dos tercios de los profesores que investigan poseen sentimientos de aislamiento por causas de tipo estructural y psicológico. Entre las primeras se incluyen los elementos físicos del entorno laboral (como por ejemplo la ausencia de una sala de trabajo común) así como la jerarquía y la formalización de las políticas y comportamientos en el trabajo. Para combatirlas se recomiendan las reuniones formales e informales promoviendo la comunicación, el debate así como crear sentimientos de trabajo en grupo, facilitar el intercambio de conocimientos y la creación conjunta.

En España, la evaluación de la actividad investigadora ha cobrado especial protagonismo y, como afirma Araceli MANGAS, existe “un antes y un después” del Real Decreto 1086/1989 que la introdujo, junto al complemento retributivo correspondiente: el *sexenio*, que es el único parámetro compartido por todas las universidades españolas, públicas y privadas, en el marco de una ilimitada autonomía universitaria<sup>1200</sup>. Sin embargo, para un sector doctrinal de las ciencias sociales, el respeto por el Estado a las reglas propias de la ciencia (art. 20.1 b de la CE: libertad de investigación científica) parece incompatible con las injerencias que se están produciendo en el desarrollo de áreas (como la

---

<sup>1197</sup> Tomas COATES ULRICHSEN, Alan HUGHES y Barry MOORE. [Measuring University-Business Links in the United States](#). HEFCE, 2014.

<sup>1198</sup> Desde el año 2003, durante el mes de agosto se hace pública la clasificación mundial de universidades elaborada por la Universidad de las Comunicaciones de Shanghái (Jiaotong). Se trata del *Top 500* que, de hecho, supone el ranking más influyente para clasificar las instituciones de educación superior de todo el mundo. Se trata de un [ranquin](#) tan esperado como criticado, particularmente en Europa, que consideran que sus criterios nos perjudican al primar la investigación en detrimento de la formación. Así, pondera seis criterios para medir la calidad de la enseñanza y para ello tiene en cuenta una serie de factores teóricamente *objetivos*: el número de premios Nobel entre profesores (20 %) y entre antiguos alumnos (el 10 %). El número de investigadores más citados en sus disciplinas (20 %), el número de publicaciones en las revistas *Nature* y *Science* (20 %) y el número de artículos indiciados en SCI (20 %) así como el número total de su plantilla de profesores (10 %).

<sup>1199</sup> Diego CASTRO CEACERO, Mónica FEIXAS CONDOM y Marina TOMÁS I FOLCH. [“Tensiones entre las funciones...”](#) (Op. Cit.), 2012, pág. 347.

<sup>1200</sup> Araceli MANGAS MARTÍN. “La evaluación de la investigación jurídica en España” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, pág. 61. La autora reconoce al PDI el mérito de la evaluación periódica de su productividad: “en el ámbito de la función pública de España no conozco ningún sistema de control de la calidad de la actividad semejante”.

ciencia jurídica) a consecuencia de las reglas procedimentales y organizativas que disciplinan la evaluación de la actividad investigadora<sup>1201</sup>.

## 12.1 Características generales

Ya hemos señalado en otros foros que la *complejidad*<sup>1202</sup> es una característica de toda la gestión universitaria. También hay consenso ente los auditores sobre la gran complejidad de fiscalizar esa gestión<sup>1203</sup>. No es fácil acometer estos trabajos con esquemas procedentes de otras Administraciones Públicas. Quizás, el mejor ejemplo de esa complejidad se encuentre en la investigación científica, cuya trascendencia ha parecido razón suficiente a algunas ICEx como para acometer un informe específico sobre la materia, considerado un importante área de riesgo, no sólo en la regularidad financiera sino en su vertiente operativa.

Aumenta esa dificultad la importancia creciente de las convocatorias de proyectos del Espacio Europeo de investigación<sup>1204</sup> que dan lugar a una tramitación *compleja*, unos procedimientos casuísticos y subjetivos, con una financiación plurianual en cascada de flujo inconstante, con ordenamientos jurídicos de distinto nivel de complejidad, donde una variada red de administraciones financian, gestionan y auditan. Como nos recuerda el magistrado ORDÓÑEZ SOLÍS<sup>1205</sup>, en la gestión administrativa de los fondos comunitarios, la doctrina constitucional gira en torno a los principios básicos de coordinación entre las Administraciones y de colaboración leal que con la progresiva descentralización territorial o institucional añaden un importante

---

<sup>1201</sup> **Rafael MARTÍNEZ MARTÍNEZ.** “[Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria](#)” en *Revista catalana de dret públic*, núm. 44 (Ejemplar dedicado a: ¿Cambio de modelo en la Universidad?), 2012, pág. 247.

<sup>1202</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ.** “Fiscalizar la complejidad universitaria” en *IX Curso de régimen jurídico de universidades*. (Coordinadora: BONACHERA LEDRO, M<sup>a</sup> Isabel) Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2008, págs. 267-276.

<sup>1203</sup> **Francisco J. CONSTENLA ACASUSO.** “Complejidad de la fiscalización de la gestión investigadora en el marco de la actividad universitaria” en *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, pág. 294.

<sup>1204</sup> **Antonio CALONGE VELÁZQUEZ.** “Investigación y desarrollo tecnológico y espacio” en *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 20, 2011, págs. 91-115.

<sup>1205</sup> **David ORDOÑEZ SOLÍS,** *Administraciones, Ayudas de Estado y Fondos Europeos*. Bosch, 2006, pág. 170 y ss.

grado de complejidad.

Las exigencias administrativas se han vuelto una verdadera carga para los investigadores que trasladan sus quejas a los rectorados y a las gerencias universitarias. Un escenario habitual que, en opinión de SOUVIRÓN MORENILLA<sup>1206</sup>, ha transformado de facto al PDI universitario en funcionario administrativo: “pegado al ordenador y la impresora, de esa tarea diaria y prioritaria de cumplimentar y despachar innumerables documentos y trámites”.

Lo que es menos frecuente es que los auditores se pongan de su parte, como ha hecho el propio Tribunal de Cuentas Europeo<sup>1207</sup> afirmando que los investigadores que buscan financiación de la UE «siguen soportando una carga burocrática excesiva» y pidiendo la adaptación del modelo de control financiero al riesgo de errores, pues los beneficiarios del VII PM de bajo riesgo «están sometidos a demasiados controles». Además, debemos tener presente, como hace ORDOÑEZ SOLÍS<sup>1208</sup>, la atenuación de la carga de la prueba a favor de las Instituciones Europeas por el hecho de que un Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la justificación final de las cuentas de subvenciones y, en consecuencia, le incumbe probar de manera detallada y completa la inexactitud de las afirmaciones.

La Administración del Estado tampoco puede presumir de su gestión de la Investigación subvencionada. El Tribunal de Cuentas de España le dio un serio varapalo<sup>1209</sup> y señaló muchas debilidades de control interno en la gestión y revisión de los expedientes y las cuentas justificativas de las subvenciones.

En relación con el contenido de los expedientes de contratos de

---

<sup>1206</sup> José María SOUVIRÓN MORENILLA. “[Perspectivas de reforma en el régimen del profesorado universitario](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 86, 2, 2010 (Ejemplar dedicado a modernización y mejora en la Universidad), pág. 190.

<sup>1207</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. “[¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?](#)”. Informe Especial núm. 2/2013.

<sup>1208</sup> David ORDOÑEZ SOLÍS. “La responsabilidad de las Comunidades Autónomas y de los entes locales españoles por la violación del Derecho de la Unión Europea” en *El incumplimiento del derecho comunitario en el estado autonómico* (Coordinadores: Paloma BIGLINO CAMPOS y Luis Esteban DELGADO DEL RINCÓN), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pág. 163.

<sup>1209</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización](#) del programa 463.B “Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica”, correspondiente al ejercicio 2005.

investigación, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana<sup>1210</sup> considera necesario que incluya los siguientes documentos, que deberían ser recogidos en la normativa interna de la Universidad:

- Una memoria en el momento de la finalización del contrato en el que se incluyera, como mínimo, una explicación del trabajo desarrollado.
- Una relación del personal que ha participado.
- Un detalle de los gastos e ingresos que ha ocasionado.
- Un informe de los servicios jurídicos de la Universidad, en el que se manifieste de forma expresa que los contratos formalizados se ajustan a lo dispuesto en el artículo 83 de la LOU y en el resto de la normativa reguladora de los contratos de investigación.

### **12.1.1 Características presupuestarias**

En todas las organizaciones, tanto públicas como privadas, la *gestión del proyecto*<sup>1211</sup> -y su seguimiento- constituye el eje sobre el que gira la administración de la Investigación, ya sea en el conjunto de una Entidad, en su departamento de I+D (centralizado o descentralizado) o en una cartera de oportunidades de inversión. La Universidad, como es una Administración Pública, además debe amoldarse a las exigencias del derecho presupuestario y de la contabilidad pública, lo que nos aporta las siguientes peculiaridades<sup>1212</sup>:

Como norma general, el crédito asignado al proyecto es un gasto *afectado*, financiado con recursos concretos que, si no están presupuestados, se incorporan a través de las modificaciones, generalmente las denominadas como generación de crédito<sup>1213</sup>. Es decir, nace el crédito para el proyecto de

---

<sup>1210</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA. [Universidad de Alicante. Ejercicio 2011](#), pág. 102.

<sup>1211</sup> FUNDACIÓN COTEC PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA. [Gestión económica de la I+D empresarial y de la innovación](#). COTEC, 2011.

<sup>1212</sup> Antonio ARIAS RODRÍGUEZ y José Ramón CHAVES GARCÍA. “La investigación universitaria en España: situación actual y perspectivas” en *Hacienda Pública Española*, monográfico dedicado a Economía y Educación, 1998, págs. 179-206.

<sup>1213</sup> Algunas universidades cuentan con dos aplicaciones informáticas: una para la llevanza de la contabilidad general y la otra para el control de los centros de gasto investigador, que no están integradas, por lo que las anotaciones deben efectuarse por duplicado. Esto, además de resultar ineficiente, aumenta el riesgo de cometer errores y supone una típica limitación al alcance de

investigación cuando tiene lugar el ingreso en las arcas universitarias. En mucha menor medida, el vicerrectorado de Investigación suele autorizar la financiación de este tipo de gastos a los departamentos universitarios con cargo a fondos propios, como excepción al principio de afectación.

#### **1.1.1.40 Seguimiento**

Como gasto afectado, se lleva un control individualizado de su saldo y liquidez en los correspondientes proyectos o contratos, a los que se les practica una retención (*overhead*) para la propia Universidad o el departamento. El sistema de seguimiento de los recursos debe garantizar un adecuado cálculo de los *remanentes afectados* y las desviaciones de financiación resultantes en los desfases existentes entre los ingresos obtenidos y su aplicación en un determinado momento<sup>1214</sup>. Veremos algunas de sus características en el epígrafe 12.3.2.

Los auditores suelen valorar el control interno de los ingresos de este área como deficiente<sup>1215</sup>, al no contar con procedimientos que permitieran efectuar un seguimiento de los mismos desde su cobro hasta su aplicación contable. Eso impide conciliar los ingresos reconocidos con las correspondientes obligaciones igualmente reconocidas y, como consecuencia, un elevado número de ingresos acaban registrados en la cuenta de “Cobros pendientes de aplicación” que presentará un elevado saldo a fin de ejercicio. Además, las fiscalizaciones ponen especial cuidado en el análisis del remanente afectado y del coeficiente de financiación por agente patrocinador de las inversiones, lo que plantea problemas de seguimiento por los servicios de apoyo administrativo a los proyectos de investigación o de infraestructuras, que se complica por su elevado número, como señalaremos a continuación.

---

cualquier auditoría en el seguimiento de los gastos de financiación afectada.

<sup>1214</sup> **Encarnación VILLEGAS PERIÑÁN**. “Fiscalización de los ingresos y de la tesorería de las universidades públicas”, en *La gestión universitaria: desafíos y oportunidades. XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valladolid, 1999, pág. 318.

<sup>1215</sup> **TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA**. “[Fiscalización de la gestión de los gastos e ingresos de los proyectos y actividades de investigación de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas en colaboración con otras entidades públicas y privadas. Ejercicio 2007](#)”. 2011.

### 1.1.1.41 Desconcentración

La inmediatez de la gestión de la investigación, a cargo de la unidad administrativa competente, impone el uso (o abuso, según se mire) del sistema de "pagos a justificar" o de "anticipos de caja fija", tanto para los departamentos e institutos como para los propios investigadores. Algunas universidades promovieron también la apertura de cuentas corrientes o tarjetas de crédito para sus investigadores, lo que producía gran extrañeza a los auditores externos, incapaces de entenderlo. Por el contrario, los investigadores las consideran un verdadero tesoro, que les permite tomar rápidas decisiones, muy necesarias a veces, y abaratar los precios de sus gastos menores con pagos al contado. La realidad me ha mostrado que la mayoría administran estos fondos públicos con gran eficiencia.

Durante el ejercicio 2012, de acuerdo con los datos aportados por el Tribunal de Cuentas, había en las universidades españolas un total de 78.581 proyectos de investigación vivos gestionados directamente y otros 12.998 gestionados a través de entidades descentralizadas como las fundaciones. Este es el desglose, con su importe<sup>1216</sup>:

Gestión de proyectos de investigación							
(miles de euros)							
Ejercicio 2012							
Gestión directa	Tipo			Financiación			Total
	Art. 83	Concurso	Europeos	Estatales	Autonómicos	Privados	
<b>Número de proyectos</b>	<b>19.620</b>	<b>20.941</b>	<b>2.244</b>	<b>11.078</b>	<b>6.363</b>	<b>18.335</b>	<b>78.581</b>
Derechos reconocidos	217.216,02	516.407,72	116.943,12	237.586,74	145.160,76	190.302,97	1.423.617,34
Obligaciones reconocidas	173.163,28	515.789,55	69.432,49	295.046,76	121.183,96	153.385,22	1.328.001,27
Gestión externa	Tipo			Financiación			Total
	Art. 83	Concurso	Europeos	Estatales	Autonómicos	Privados	
<b>Número de proyectos</b>	<b>6.893</b>	<b>747</b>	<b>220</b>	<b>527</b>	<b>687</b>	<b>3.924</b>	<b>12.998</b>
Derechos reconocidos	69.003,65	27.827,63	6.543,59	12.652,50	15.887,34	39.077,80	170.992,51
Obligaciones reconocidas	52.716,13	13.173,93	3.399,45	5.542,17	9.314,69	28.151,35	112.297,72

### 1.1.1.42 Complejidad procedimental

Cuando la investigación es financiada con subvenciones específicas,

<sup>1216</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#), pág. 90. En una universidad de tipo medio-grande como UNIZAR, durante el ejercicio 2012, el número total de proyectos de investigación gestionados ascendió a 1.440, con 221 grupos de investigación reconocidos. CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN. [Informe de fiscalización de la Universidad de Zaragoza del ejercicio 2012](#), 2015. Conclusión 30.

con demasiada frecuencia estas se convocan y conceden tarde, con poco tiempo para su tramitación<sup>1217</sup>. También son frecuentes las adquisiciones intracomunitarias<sup>1218</sup>, las importaciones y los *créditos documentarios*<sup>1219</sup> para su pago y los contratos mercantiles internacionales, por lo general de adhesión, redactados y formalizados en inglés<sup>1220</sup>. Como hemos avanzado, cobran creciente importancia los proyectos europeos, cuya tramitación y regulación es casuística, intrincada y plagada de anticipos, pagos extrapresupuestarios y liquidaciones finales. Además, las universidades deben anticipar elevadas sumas de estos proyectos comunitarios.

En cualquier caso, los ingresos en concepto de contratos de investigación son de la Universidad (no del investigador). Olvidarlo puede acarrear serios problemas fiscales, disciplinarios e incluso penales por malversación cuando el dolo y el engaño toman sitio. Los equipos adquiridos con cargo a los contratos son igualmente de la Universidad y no privativos del investigador o de su Departamento.

#### **1.1.1.43 Difícil fiscalización crítica**

Algunas ICEx exigen que el órgano responsable del control interno opine sobre la razonabilidad de los gastos de investigación. En particular, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana<sup>1221</sup> requirió hace más de una década (hoy no lo exige) al titular de la Intervención para que preste particular atención a los siguientes extremos:

- Que los gastos se consideren necesarios para su

---

<sup>1217</sup> Por ejemplo, al borde del cierre del ejercicio en que debía justificarse, queda para la historia la Resolución del MCyT (BOE del 8-12-2000) convocando anticipos reembolsables para Parques Científicos Universitarios, el conocido “parquetazo”.

<sup>1218</sup> Con el Mercado Único, la acepción *importación* queda reservada para el ingreso de mercancías dentro de las fronteras de la UE, provenientes de un estado no miembro. El movimiento de mercancías entre países miembros se denomina *adquisición intracomunitaria*.

<sup>1219</sup> El crédito documentario es un convenio en virtud del cual una Entidad financiera, obrando por la solicitud de un cliente, como ordenante del crédito, se obliga a hacer un pago a un tercero beneficiario, o a autorizar a otro banco a efectuar tal pago, pero siempre contra la entrega de los documentos exigidos, y cumpliendo rigurosamente los términos y las condiciones del crédito.

<sup>1220</sup> Este es uno de los innumerables problemas planteados. Además, el fabricante exige que sean los tribunales de su país los competentes en caso de litigio. La legislación de contratos públicos no considera negociable someterse a otros tribunales que no sean los españoles.

<sup>1221</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA. [Universidad de Valencia, ejercicio 2002](#). Epígrafe. 4.2.2.5. La recomendación se venía reiterando desde 1996.



objetivo investigador.

- Que correspondan a una gestión razonada.
- Que no sobrepasen el importe de los créditos asignados.
- Regularidad de los ingresos previstos en el contrato.
- Liquidación de los convenios.

Los tres últimos apartados (consignación, financiación y liquidación) no plantean gran dificultad de control interno o externo. No así los dos primeros, que incorporan *conceptos jurídicos indeterminados* y dan luz verde a la discrecionalidad de las opiniones del órgano de control, en materia de justificación de subvenciones.

### **Los gastos elegibles**

En este área, el cuidado debe ser máximo, pues la Ley General de Subvenciones (LGS) en su artículo 31.1, exige que los gastos financiables respondan “de manera indubitada a la naturaleza de la actividad subvencionada”, en nuestro caso: el proyecto de investigación.

En el mismo sentido, el epígrafe 9 del artículo citado de la LGS regula que “los costes indirectos habrán de imputarse por el beneficiario a la actividad subvencionada en la parte que razonablemente corresponda de acuerdo con principios y normas de contabilidad generalmente admitidas y, en todo caso, en la medida en que tales costes correspondan al período en que efectivamente se realiza la actividad”. Para los interventores y auditores<sup>1222</sup>, la imputación a la actividad subvencionada “se refiere evidentemente al proyecto de investigación concreto y no la actividad investigadora en general”. Por tanto, debe corresponderse con gastos que tengan “relación directa” con aquél.

Así, Mario GARCÉS<sup>1223</sup>, entiende que el citado artículo 39 impone cuatro

---

<sup>1222</sup> **María José MORA DE LA VIÑA**. “Gastos subvencionables y proyectos de Investigación. Una aproximación a sus problemas de justificación y control financiero”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, pág. 180.

<sup>1223</sup> **Mario GARCÉS SANAGUSTÍN**. “Gastos subvencionables y proyectos de investigación. Problemas de justificación y control financiero”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito*



rangos de elegibilidad de gastos del proyecto de investigación. En el rango *cuantitativo*, el coste de adquisición de los gastos subvencionables nunca podrá ser superior al valor de mercado expresión imprecisa originaria de la práctica fiscal. El rango *financiero* exige que el gasto realizado sea efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación, tanto como garantía de la realización plena de la transacción, como desde el punto de vista de la justificación de la subvención, al comprobar su correcto destino. El rango *temporal* debería ser más automático pero con frecuencia también es fuente de conflictos, pues muchas subvenciones son anuales y exigen consumir el crédito en el ejercicio natural. Por último, apunta un rango *cualitativo* de abundantes problemas (*“probatio diabolica”*) en su aplicación práctica:

*“Es habitual que el órgano que comprueba la subvención y los órganos de control interno y externo difieran sobre la imputabilidad y adecuabilidad de determinados gastos a la acción, proyecto o actividad. Es más, ante situaciones de incertidumbre, en la práctica los órganos administrativos intiman a los beneficiarios a la sustitución de justificantes de gasto de alcance dudoso por otros de mayor precisión cualitativa, con el fin de eludir los posibles reparos”.*

En materia de investigación científica resulta muy difícil fiscalizar tantos conceptos jurídicos indeterminados, lo que nos permite presentar alguna anécdota reveladora. Así, en 1990, se descubrió que la élite de la prestigiosa Universidad de Stanford estaba cargando a gastos de investigación, por ejemplo, la adquisición de un yate de 22 metros de eslora. Su Rector, obligado a dimitir<sup>1224</sup>, ni siquiera ofreció disculpas: "no me avergüenza afirmar que el dinero pagado por la adquisición de cada condenada flor de las que hay en mi casa debe considerarse un coste indirecto de investigación". He tenido ocasión de comentar este caso con profesores visitantes norteamericanos y todos siguieron el asunto con especial interés. Puede ser cierto que la utilización del yate o las barbacoas de su jardín *facilitaba* suculentos contratos o subvenciones para proyectos de la Universidad. En efecto, es un interesante

---

*universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006. Pág. 192.*

<sup>1224</sup> *The Wall Street Journal* de 21-12-1992.

debate, con importantes matices morales e incómoda defensa.

Estos nuevos recursos adquiridos con cargo a proyectos o contratos de investigación plantean el problema de su *afectación*. Respecto a los contratos, el artículo 83 de la LOU remite la cuestión a los respectivos estatutos, que suelen reconocer una cierta *tutela* de los investigadores sobre los equipos adquiridos con su intermediación. Una labor de las gerencias en el ámbito patrimonial fue romper esa conexión, porque los bienes así financiados pertenecen a “toda” la Universidad. La reciente Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 incluyó una DA 1ª para flexibilizar la compleja situación que surgía cuando la Universidad veía anulada la subvención concedida para un proyecto de investigación porque estaba vinculada a una de las CC AA que incumplía el objetivo de déficit o deuda<sup>1225</sup>. Tras la nueva redacción, el Interventor del Ministerio concedente, en el informe preceptivo, entre otros criterios, “valorará si el destinatario final de los fondos es el personal investigador limitándose la Universidad u organismo a canalizar los fondos”. La desafortunada redacción, como ocurre tantas veces, resuelve un problema al Ministerio pero crea otro (conceptual) a la Universidad.

Por último, en este ámbito de gestión económica tan autónoma, debemos mencionar una práctica reprobable que dio lugar a una conocida [Sentencia de 14-3-2013](#) del TSJ del País Vasco, que confirmó la condena de la Audiencia de Vizcaya por malversación (5 años y 3 meses de prisión, inhabilitación e indemnización con 168.400 euros, más intereses) a un Decano y a un Director de Departamento de la UPV. Se consideró probado que los acusados se pusieron de acuerdo para apropiarse de fondos que eran de la Universidad y que, para lograrlo, falsificaron documentos mercantiles. El tribunal entendió que entre 1994 y 2000, ambos profesores actuaron conjuntamente para destinar fondos de la UPV que correspondían a unidades de investigación o cursos de postgrado a sus fines particulares y que, además, crearon sociedades que emitían facturas falsas que se cargaban a cuentas de la universidad.

---

<sup>1225</sup> Hemos visto, al hablar de la Estabilidad Presupuestaria, la Sentencia 117/13, de 29-4-2013, del Juzgado Central de lo contencioso administrativo confirmando la denegación de ayudas a varias universidades por la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM).

## 12.2 Aspectos críticos en los informes de las ICEx.

Obviando la perspectiva del detalle, debemos destacar aquí tres relevantes aspectos, con frecuencia mencionados en los informes de fiscalización. El primero se refiere a la inexistencia de un Plan Global de Investigación, una estrategia y dirección de la actividad científica. En segundo lugar, la dificultad para recuperar los costes indirectos, con tarifas precio mercado que no supongan competencia desleal. Por último, suele mencionarse la ausencia de contenido científico de muchos proyectos, un camino que inició la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana<sup>1226</sup> durante la década pasada cuando apuntaba: “Entre las prestaciones de servicio hay numerosos casos en los que la actividad profesional que se realiza no tiene una función investigadora”.

Respecto al papel del investigador en la planificación y la gestión, Francisco CONSTENLA<sup>1227</sup>, en su doble condición de profesor y de Conselleiro de Contas de Galicia, habla de la “tensión entre planificación de la investigación y autonomía del investigador” afirmando que el mayor peso de ésta sobre aquélla se proyecta sobre todo en los aspectos organizativos y de gestión:

*“El elevado grado de autonomía que se otorga a los directores de los proyectos o contratos, unido a la importante agregación de funciones que ejercen, puesto que son ellos los que confirman los contratos, autorizan y justifican los gastos, proponen los pagos y las contrataciones de personal, supone una debilidad de control interno previo que difícilmente podría y puede ser compensado con controles a posteriori”.*

A todo ello, se une, como recuerda ARENILLA SÁEZ<sup>1228</sup>, la gran fragmentación de la investigación universitaria y su difícil control del cumplimiento de los objetivos generales de investigación del sistema universitario, así como los de cada comunidad autónoma y cada universidad, desde la libre voluntad del investigador, cuyo rendimiento no está sometido a evaluación obligatoria.

---

<sup>1226</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA. [Universidad Politécnica de Valencia, ejercicio 2003](#). 2005, Pág. 208.

<sup>1227</sup> Francisco J. CONSTENLA ACASUSO. “Complejidad ...” (Op. Cit.), 2006, pág. 299.

<sup>1228</sup> Manuel ARENILLA SÁEZ. “La gobernanza ...” (Op. Cit), 2012, págs. 66-251.

## El problema de los costes

Los fines principales de la Universidad son la docencia e investigación. Se trata de una producción *conjunta*, como creo haber razonado. Uno de los principios más elementales de contabilidad analítica enuncia la gran dificultad en determinar con exactitud el coste medio de un producto conjunto. El coste medio de un producto conjunto no existe, pues sólo caben aproximaciones bajo ciertas hipótesis sobre la distribución de los costes conjuntos. En el mundo académico, donde se usan las mismos laboratorios, aulas, bibliotecas o instalaciones informáticas por diversos grupos de profesores o investigadores, para producir tanto docencia como investigación, cualquier división de los costes entre estas dos actividades es *subjetiva*<sup>1229</sup>.

## La recuperación de los costes indirectos

Pues bien, uno de los problemas financieros más importantes de las universidades —no sólo de las españolas— es la práctica imposibilidad de calcular, imputar y recuperar los costes fijos asumidos por los presupuestos universitarios dentro de los proyectos y contratos de investigación<sup>1230</sup>. Esta práctica tiene gran importancia en EE.UU., donde se reconoce que la investigación absorbe la cuarta parte del presupuesto universitario.

Por lo general sólo son considerados como costes de investigación los costes *variables* del contrato (equipamientos, desplazamientos o nuevas contrataciones) ignorando algunos costes *fijos*, tanto *directos*, (así, la remuneración del propio profesor o sus colaboradores) como *indirectos* (la

---

<sup>1229</sup> Veamos un ejemplo: la CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN en su [Informe de fiscalización de la Universidad de Zaragoza del ejercicio 2012](#), incluye en su conclusión 45 (página 21) que la distribución del peso de las actividades de docencia e investigación se ha mantenido estable entre el 82 % imputables a la actividad docente y el 18 % restante a investigación, lo que da un coste medio de cada titulado (conclusión 50) por alumno equivalente a tiempo completo, teniendo en cuenta la tasa de éxito, para el grado de 42.735 euros, con intervalo entre Ciencias de 75.472 euros, en Artes y Humanidades 54.734,74 euros, en Ingeniería y Arquitectura 53.041,15 euros, en Ciencias de la Salud 32.837,76 euros y en Ciencias Sociales de 33.798 euros. El reparto de los costes de personal entre docencia e investigación, según la metodología del Tribunal de Cuentas, imputa la totalidad del coste de personal a la actividad de docencia. Las alegaciones del Rectorado (pág. 129) discrepan de esa metodología, que es diferente a la seguida por UNIZAR y recomendada por la IGAE (asumida por el MECD) y plasmada en su *Modelo de contabilidad analítica para universidades*, que obtendría un 62% para la actividad docente, que reduciría el coste por curso en una media de 2.090 euros y supondría la fijación del precio público menor, de acuerdo con el art. 81.2 LOU.

<sup>1230</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ.** *El régimen económico y financiero de las universidades*. Cooperación Universitaria, 2004, pág. 371.

energía eléctrica, la calefacción, la limpieza, el teléfono, etc.).

Para recuperar una parte de estos costes, la mayoría de las universidades ha determinado que una parte de esos ingresos se destinarán a cubrir la utilización de la infraestructura y de los servicios de la Universidad. Las fórmulas de retención (*overhead*) buscan premiar aquellos gastos destinados a la adquisición de material inventariable y penalizar, con retenciones más altas, aquellos contratos en que la retribución del profesor rebase ciertos límites. Sin embargo, no solucionan ni de lejos el problema. Como norma general, una vez deducidos los gastos de material inventariable se retiene una partida variable, según la Universidad, que suele considerarse por el personal investigador como arbitraria o no razonable que provoca un incremento injustificado de “su” presupuesto<sup>1231</sup>.

La mentalidad en el mundo académico está cambiando y existe un claro consenso para difundir entre los investigadores una *cultura comercial* que permita la comunicación del potencial investigador hacia la industria con jornadas de puertas abiertas, catálogos de equipos científicos y sus tarifas, con invitaciones a empresarios, directivos o técnicos, con divulgación a través del portal institucional de las líneas y los grupos de investigación y sus experiencias.

Muchos estatutos universitarios remiten al Consejo de Gobierno la fijación del porcentaje del canon a deducir a los contratos como recuperación de los gastos generales de la Universidad. Entre quienes lo han precisado en sus Estatutos, este canon oscila desde el 5% de ULPGC (art. 152.1); el 10% de UJAEN (art. 165.3), UCLM (art. 110.4, aunque sólo un tercio “para la gerencia”), UNEX (art. 254.3) o de UAM (art. 112.4, la mitad para el departamento); el 15% de UCO (art. 144) UMA (art. 157.4, el doble para la Universidad) o Carlos III (150.4: el doble para el departamento), o “no será superior” al 20% de UCM (art. 174.4). Ejemplar es la remisión del porcentaje al Consejo Social, en la UPC (art. 165.8).

---

<sup>1231</sup> **Fernando PALENCIA HERREJÓN.** “La financiación de proyectos colaborativos Universidad-Empresa: los contratos de investigación”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005.* ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Universidad Oviedo, 2006, pág. 77.

A la vista de todo ello, algunos autores, como RODRIGO y VILLARROYA<sup>1232</sup> habían propuesto hace años la aplicación de una tasa única para todo el sistema universitario español (evitando la lucha fratricida del *dumping*), que gire sobre el total de los costes directos. Una política de este tipo podría ser promovida desde la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Contrastan nuestras bajas tasas con las del resto de los países analizados por estos autores. En Canadá, la Asociación de Universidades y Colleges (AUCC) a través de su comité de personal administrativo, recomienda una ratio del 40% de los costes directos. En USA, la Oficina Federal del Presupuesto (Documento A-21) permite desde hace años llegar al 44%, en determinados casos. Porcentajes, como se ve, muy distantes de los aplicables a este lado del océano.

Desde un punto de vista financiero es necesario que la actividad investigadora sea costeada correctamente. Nuestros simbólicos porcentajes no contribuyen, ni de lejos, a cubrir los costes fijos de la actividad investigadora, acostumbrados desde décadas a calcular sólo los costes marginales y sólo para decisiones aisladas<sup>1233</sup>. Esto hace que un sector de nuestra doctrina de gestión universitaria indique que la actividad investigadora contribuye más a la “ruina” que al sostenimiento de la institución<sup>1234</sup>.

La reciente aprobación por los órganos responsables de la coordinación del Sistema Universitario de España del Modelo de Contabilidad Analítica para universidades<sup>1235</sup> deberá suponer un paso decisivo para la mejora de la transparencia informativa y para la eficaz rendición de cuentas de las universidades públicas españolas<sup>1236</sup>. Estamos empezando a obtener los

---

<sup>1232</sup> **Ismael RODRIGO MARTÍNEZ y Cristina VILLARROYA BERGES.** “El coste de los contratos de investigación en la universidad española” en *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*, núm. 27/1999, pág. 226.

<sup>1233</sup> **José Antonio GONZALO ANGULO.** “Contabilidad analítica y control de gestión en universidades (un programa de actuación)” en Carrasco Díaz, D. *et al.*: *Libro Blanco de los costes en las universidades (1ª edición)*, Oficina de Cooperación Universitaria, 2007, págs. 2-39.

<sup>1234</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS.** “[La contabilidad de costes en la universidad pública española como herramienta de cambio en sus estructuras productivas y organizativas](#)”, *Auditoría Pública*, 38/2006, págs. 85-98.

<sup>1235</sup> **MINISTERIO DE EDUCACIÓN.** *Modelo de contabilidad analítica para las universidades públicas. Modelo C.A.N.O.A. para Universidades.* Ministerio de Educación, Madrid, 2011.

primeros resultados de esta lenta implantación<sup>1237</sup> que requiere asignar el coste de personal a las actividades y objetos de coste. Pero el control del tiempo es uno de los obstáculos mayores, como han reconocido las universidades pioneras europeas<sup>1238</sup>.

La generalización del programa de Oficina de Cooperación Universitaria (OCU) “Personalización, implantación y desarrollo del modelo de Contabilidad Analítica para universidades con la solución [UNIVERSITAS XXI—ECONÓMICO](#)<sup>1239</sup>, permitirá calcular estos costes, que ahora pocas Instituciones conocen; aunque deberá superar los habituales problemas que supone un mayor intervencionismo y control de la dedicación del profesorado, pues es de esperar una inicial falta de colaboración.

Una correcta determinación del coste del proyecto o contrato de investigación demostraría que la gran mayoría de estas actividades producen una sutil interferencia universitaria mediante la oferta de servicios a precios inferiores a los del mercado, rozando la competencia desleal con el sector privado, cuando existe concurrencia en la prestación, lo que no siempre ocurre<sup>1240</sup>.

Los tímidos intentos de imponer un sistema de corresponsabilidad en los costes totales están plagados de dificultades, como valorar la dedicación del profesorado a la investigación, que se viene estimando en el 40% de la jornada

---

<sup>1236</sup> **Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS.** “Las universidades públicas presenciales ...” (Op. Cit), 2011, págs. 643-697.

<sup>1237</sup> **María ALVARADO RIQUELME.** “Sistemas de contabilidad analítica en las universidades” en *La Universidad española en riesgo. Un análisis desde su gobernanza* (Director: Manuel Arenilla Sáez), Netbiblo, 2012, págs. 284-340. La autora realiza un repaso detallado de las principales experiencias universitarias: UAM, UJI, UNIOVI, UCA y UPValencia.

<sup>1238</sup> **Laura María GÓMEZ-RUIZ, Alberto FUENTES FERNÁNDEZ, David NARANJO GIL.** “Los sistemas de contabilidad analítica en universidades españolas y europeas: aspectos claves para su desarrollo e implantación”. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 104, 2013, pág. 22.

<sup>1239</sup> El citado programa fue galardonado, en noviembre de 2014, con el premio a las Buenas Prácticas en Auditoría del Sector Público (cuarta edición) que se otorga cada dos años por un Jurado por personalidades de reconocido prestigio en el ámbito académico y del control público. La Fundación para la Formación e Investigación en Auditoría del Sector Público ([FIASEP](#)) está integrada desde 2006 por representantes de las Cámaras y Sindicaturas de Cuentas autonómicas, así como de Instituciones de control interno o sus [organizaciones](#) representativas.

<sup>1240</sup> **José Eugenio SORIANO GARCÍA y Teresa CABEZAS HERNÁNDEZ.** “Alcance y contenido del artículo 11 de la LRU, en relación con la competencia desleal y la libre competencia” en *Las universidades públicas y su régimen jurídico*. Lex Nova, 1999, págs. 131-155.

de trabajo, según datos del INE relativos al año 1991. Los investigadores se sentirían agraviados por un Rector que cargara los costes indirectos sobre la labor investigadora, si esto hace subir los precios de un laboratorio por encima de los de otra Universidad competidora. Argumentarán que la actividad investigadora es crucial para el prestigio de la institución y que su labor no puede medirse en términos de resultados.

La consecuencia de todo esto es doble. De un lado, se falsea a la baja el precio del trabajo a realizar para la empresa, lo que implica una subvención encubierta al teórico patrocinador. De otro lado, se falsea también la real productividad y rentabilidad investigadora del profesor y la institución universitaria<sup>1241</sup>.

En Europa la situación tampoco está resuelta de manera satisfactoria. La mayoría de las universidades británicas no ha tenido demasiado éxito al determinar o justificar a los patrocinadores la verdadera ratio de costes indirectos de sus instituciones. Los rectores han presionado para reforzar el cálculo de costes y precios de investigación y otros proyectos. El informe del Órgano de Control Externo del Reino Unido sobre la *salud financiera* de las universidades<sup>1242</sup> llamó la atención sobre cálculo de costes y precios de los contratos de investigación:

*“Notamos con preocupación que muy pocas instituciones parecen estar recuperando el coste total de investigación apoyada comercialmente. Creemos que pudiera haber riesgos para la salud financiera de instituciones individuales”.*

Por todo ello, los Consejos de Financiación ingleses ofrecen hoy una útil guía para las universidades a la hora de calcular los costes de todas las actividades (no sólo de investigación) y para informar al personal académico y

---

<sup>1241</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ, y José Ramón CHAVES GARCÍA.** "La investigación universitaria en España: situación actual y perspectivas" en *Hacienda Pública Española* (Monográfico sobre economía de la educación), enero de 1999, págs. 145-172.

<sup>1242</sup> **NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO),** *Report on the Financial Health of Higher Education Institutions in England, HC 13, 1994-1995.* El párrafo 3.50 dice. "Esperamos que los contratos de investigación cobrados por las instituciones estén autofinanciándose y se continúe controlando los niveles de recuperación del costo. Puede haber buenas razones para aceptar contratos por debajo del coste total. Por ejemplo, la investigación puede ser de una naturaleza genérica o de gran alcance, y de interés académico intrínseco, llevado a las publicaciones. Sin embargo, para informar tales opciones, las instituciones necesitan ser conscientes del coste incurrido".



los departamentos de sus verdaderos costes con el fin de que puedan fundamentar en este conocimiento las decisiones sobre la viabilidad de los proyectos<sup>1243</sup>.

En Francia, la *Cour des Comptes*<sup>1244</sup> también se ha pronunciado a favor de una mayor recuperación de los costes de investigación en todos los establecimientos de carácter científico y tecnológico. Al igual que en España, utilizan para ello unos coeficientes de gastos generales arbitrarios y simbólicos que no sobrepasan el 10%. También encomienda a las universidades “valorizar su función administrativa”, aceptando una “gestión profesional” (sic) tanto de la actividad docente como investigadora. En el futuro diseño institucional, recomienda al gobierno francés promover la “adaptación” (sic) a la investigación universitaria de las reglas de la contratación pública.

Anteriormente, la *Cour*<sup>1245</sup> había recomendado una reflexión organizada sobre los fundamentos y los tipos de referencia de esos costes de gestión. Aunque, reconoce que si son excesivos serán “el argumento de numerosos investigadores para tener recursos en las asociaciones que, con costes de gestión artificialmente bajos, recogen ingresos contractuales que salen del circuito público y los administran en condiciones mal controladas”.

En este escenario, la Sindicatura de Cuentas de Cataluña ha concluido<sup>1246</sup>:

*“La Universidad retiene un porcentaje de los ingresos de los proyectos con financiación privada y convenios de investigación que solamente cubre una parte de los gastos indirectos que estas actividades generan a la Universidad”.*

En el mismo sentido, la Sindicatura de Comptes de la Comunidad

---

<sup>1243</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ.** "Las universidades públicas en la OCDE. Análisis de sus problemas de gestión a través de los informes de auditoría de los Órganos Estatales de Control Externo. Un enfoque temático" dentro del *V Curso sobre régimen de las universidades públicas*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, 2000.

<sup>1244</sup> **COUR DES COMPTES.** *Le financement public de la recherche, un enjeu national*, 2013.

<sup>1245</sup> **COUR DES COMPTES.** *La valorisation de la recherche dans les Établissements Publics à caractère Scientifique et Technologique (EPST)*, 1997.

<sup>1246</sup> **SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA.** *Informe de fiscalización 1/2012, relativo a la Universidad Autónoma de Barcelona, ejercicios 2007, 2008 y 2009*. 2013, pág. 106.

Valenciana ha recomendado<sup>1247</sup> a sus cinco universidades “cuantificar el coste real que le suponen los contratos del artículo 83, con el objeto de que los recursos generados por la investigación compensaran en su totalidad el gasto inducido por esas actividades, practicando la retención que proceda en cada caso concreto”.

Otras ICEx han manifestado, además, su preocupación por la competencia desleal que suponen estas actividades<sup>1248</sup> y piden valorar si realmente tienen un carácter científico, técnico o artístico, que permita su compatibilización con la tarea docente del profesorado. Así, sobre el ejercicio 2001, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas<sup>1249</sup> llegó a concluir:

*“El objeto de los contratos, en la mayoría de los casos, hace referencia a asistencias técnicas que podrían ser prestadas tanto por la Universidad, como por empresas que operan libremente en el mercado; no se observa un contenido científico que justifique la utilización de esta figura; corrobora esta afirmación el hecho de que la propia Universidad no valora estos contratos como investigación en la asignación de complementos retributivos individuales”.*

Se trata de una crítica no respaldada por la jurisprudencia que ha realizado una concepción valiente y moderna del contrato de investigación, evitando una interpretación restrictiva que excluiría aquellos contratos no referidos estrictamente a finalidades de docencia, investigación o fomento de la cultura<sup>1250</sup>. La [STS 27-10-2005](#) (Ponente: Eduardo ESPÍN TEMPLADO) aceptó la legalidad de un contrato de investigación que amparaba proyectos y dirección de obras por ingenieros de la Universidad pues “no es posible deducir ni del propio precepto ni de una interpretación sistemática de la Ley las limitaciones a la facultad de contratación” (FJ 4º). Se entiende que una de las funciones que

<sup>1247</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA. Por todos, [Universidad Jaume I, 2011](#), pág. 143. La Universidad Miguel Hernández si contaba con un modelo de cálculo, pág. 162.

<sup>1248</sup> Cfr. **María del Mar GÓMEZ LOZANO** y **Cristina CANO ORTEGA** “Comportamientos anticompetitivos y desleales en relación con la prestación de servicios profesionales por las Universidades” en *Régimen jurídico de la transferencia de resultados de investigación. De la Ley Orgánica de Universidades a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (coordinador: Carlos VARGAS VASSEROT), La Ley, 2012, págs. 481-511.

<sup>1249</sup> TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. *Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 2001*, pág. 42.

<sup>1250</sup> Ver **José Antonio TARDÍO PATO**. “Libre competencia y Administraciones Públicas como licitadores de contratos públicos y como parte de convenios interadministrativos. Las universidades públicas como ejemplo” en [Revista española de la función consultiva](#), núm. 21, 2014, págs. 291-342.

se atribuye a la Universidad es la transmisión de la ciencia, la técnica y la cultura a la sociedad, “lo que no sólo se cumple a través de la docencia, sino asimismo mediante la transferencia de los resultados de la investigación y del saber universitario a la actividad económica, social y técnica” posibilitada gracias a la imbricación de la investigación efectuada por departamentos, institutos, grupos de investigación y profesores en la actividad social y económica por medio de los contratos<sup>1251</sup>.

### 12.3 Procedimiento presupuestario y contable

La LOU, en su art. 81.3-f, incluye dentro del presupuesto universitario “todos” los ingresos procedentes de los contratos de investigación. La enumeración que incluyó la LRU (art. 54.3) señalaba literalmente a los contratos de investigación como “Ingresos de la Universidad”, que citaba como “derivados”, los que lo debían ser en origen, enraizando en su carácter de dominio público con la “afectación”, aunque ahora la incorporación del término “todos” y señalar su carácter patrimonial parece no dejar lugar a dudas<sup>1252</sup>. Por una parte se reconoce la intermediación de las fundaciones universitarias (o similares) y por otra se exige que se incluyan en el presupuesto “todos” los ingresos.

¿Cómo resolver esta aparente contradicción? Quizás se pretendía evitar que el profesor, incluso con dedicación a tiempo completo, esto es, no compatible con otra actividad secundaria, pudiera percibir directamente el precio del contrato al margen del presupuesto, incluso aquellos que por su pequeña cuantía o por estar permitido por sus estatutos, podía formalizar directamente, sin intervención de otros órganos universitarios. Sin embargo, la actual redacción parece evitar que el investigador también cobre directamente

---

<sup>1251</sup> “Dicha transferencia de los resultados de la actividad de investigación y estudio universitarios a la sociedad es considerada hoy día universalmente como un rasgo esencial de la actividad universitaria, de tal forma que frente a lo que se afirma en el recurso, en todos los países de nuestro entorno se persigue activamente la imbricación de la Universidad en el tejido económico de la sociedad, sin perjuicio de que dicha interrelación deba producirse, como es obvio, dentro de un escrupuloso respeto a todas las exigencias del ordenamiento jurídico y, en particular, del derecho de la competencia”.

<sup>1252</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL** y **José Ramón CHAVES GARCÍA** ya alertaron de esta imprecisión y de la forma de solucionarlo, que fue respaldada por el siguiente texto legal, en *El profesorado universitario: cinco cuestiones cardinales a las puertas del siglo XXI*. En el texto *Profesorado universitario: Situación en España y tendencias internacionales*. Consejo de Universidades, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2000, pág. 175 y ss.

de la fundación universitaria sus honorarios.

Ya hemos apuntado en otra ocasión<sup>1253</sup> que una posible solución puede venir de la aprobación o liquidación del presupuesto con un anexo relativo a estas entidades dependientes o vinculadas, en lo que al vínculo concreto o encomienda de gestión se refiera. Además, se generalizará el proceso de consolidación o agregación de todas las cuentas anuales del holding respectivo para su aprobación por el Consejo Social, que podrá conocer los entresijos de la gestión económica de la fundación.

El Consejo de Cuentas de Castilla y León parece apuntar esta solución cuando concluye<sup>1254</sup> que la Universidad, incumpliendo el artículo 81 de la LOU y el artículo 27 del Reglamento para la contratación de trabajos de carácter científico, técnico o artístico y para el desarrollo de cursos de especialización, no ha recogido en sus cuentas anuales, los ingresos y gastos derivados de ejecución de proyectos, contratos del artículo 83 de la LOU y proyectos de investigación gestionados por las fundaciones vinculadas:

*“Estos ingresos y gastos deben ser objeto de registro en las cuentas anuales de la Universidad, mientras que en las cuentas anuales de estas fundaciones, en calidad de gestores o intermediarios, únicamente, deben figurar como ingresos las retenciones efectuadas en concepto de gastos de administración y gestión de los proyectos, contratos del artículo 83 de la LOU y convenios gestionados por cuenta de la Universidad<sup>1255</sup>. Esta obligación se entiende, igualmente, cumplida si la Universidad presentara presupuestos y formulara cuentas consolidado/as del grupo formado por la propia Universidad y las dos fundaciones que gestionan parte de su actividad”. (Apartado III.3.2.7.2).*

### **12.3.1 Los ingresos de investigación**

La gestión de estos ingresos plantea importantes debilidades en la organización universitaria así como también en su conocimiento, seguimiento y

---

<sup>1253</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ.** *El régimen económico y financiero de las universidades.* OCU, 2004, pág. 367.

<sup>1254</sup> **CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN.** *Universidad de Valladolid, ejercicio 2012.* 2013. Conclusión 43. Asimismo, *Universidad de Burgos, ejercicio 2012,* apartado III.2.1.7.2.

<sup>1255</sup> En la conclusión núm. 20 realiza la misma afirmación para las retenciones que debían hacerse en concepto de gastos de administración y gestión de títulos propios y cursos de especialización impartidos por el profesorado de la Universidad (apartado III.2.1.3.3).

contabilización. Empezando por el último, la Universidad aplica al capítulo tercero del presupuesto los ingresos de contratos -ya que por su naturaleza son considerados como prestación de servicios<sup>1256</sup>- contabilizando en el capítulo séptimo de ingresos aquellos que, aún procedentes de la firma de un convenio, son realmente ingresos en concepto de transferencias de capital.

Según los Principios Contables Públicos<sup>1257</sup>, los ingresos derivados de la prestación de servicios (contratos de carácter científico, técnico y artístico) deberán registrarse de acuerdo con el principio de devengo y siempre que:

- Exista constancia de que se ha producido un hecho que ha dado lugar al nacimiento de un derecho de cobro
- Que el derecho de cobro tenga un valor cierto y determinado
- Que el deudor pueda ser determinado

Con carácter general, los derechos de cobro que tengan la consideración de presupuestarios se registran en el momento en que se “dicten los actos de liquidación que los cuantifiquen”. El criterio es que la imputación temporal de los ingresos, de acuerdo con el principio de devengo, se debe hacer en función de la corriente real de bienes y servicios que representen y no en el momento que se produzca la corriente monetaria y financiera de los mismos.

Por último, el registro de los gastos, como criterio general, se llevará a cabo en el momento en que se dicten los correspondientes actos de reconocimiento y liquidación. Además, el Documento núm. 3 de los Principios Contables Públicos establece que: “Al menos a la fecha de cierre del ejercicio deberán registrarse aquellas obligaciones que, no habiéndose dictado aún el correspondiente acto formal administrativo de reconocimiento y liquidación, se deriven de bienes y servicios efectivamente recibidos”.

Por otra parte, también conviene tener presente el criterio reflexivo por el que los ingresos de cada prestación han de reconocerse atendiendo al

---

<sup>1256</sup> De forma coherente con la consideración de estos contratos como *privados* como arrendamiento de servicios (art. 1583 CC) u obra (art. 1544 del CC), su remuneración será un precio *privado*.

<sup>1257</sup> COMISIÓN DE PRINCIPIOS Y NORMAS CONTABLES PÚBLICAS. *Principios Contables Públicos*. Ministerio de Hacienda, 1994.

“principio de correlación entre ingresos y gastos”, según el cual el sistema contable debe poner de manifiesto la relación entre los gastos realizados y los ingresos necesarios para su financiación. Los proyectos de Investigación de las universidades suponen un importante reto en este área, pues se trata de ingresos afectados a multitud de gastos que deben ser correlacionados.

#### **1.1.1.44 El decalaje de las transferencias y subvenciones**

La Universidad recibe transferencias y subvenciones de distinta procedencia (nacionales e internacionales), naturaleza (corrientes y de capital) y finalidad (genéricas y específicas) que deben seguir un criterio uniforme en cuanto a su registro contable, acorde con lo dispuesto en la norma de registro y valoración. A fin de ejercicio, es frecuente que la Universidad haya cumplido las condiciones con las que se le otorgaron determinadas subvenciones. Sin embargo, también ocurre que el Ente concedente (Ministerios, CC AA) suele imputarlo al presupuesto del año siguiente (el ejercicio ya suele estar cerrado y las partidas agotadas) así que no puede contestar a la carta de circularización del auditor confirmando tal deuda y la cuerda rompe por la parte más débil: con una limitación al alcance de la fiscalización en la Universidad<sup>1258</sup> y silencio para el Ministerio o Consejería, que no es objeto de la auditoría. Y es que no basta con cumplir las condiciones de la subvención para reconocerla a fin de ejercicio<sup>1259</sup>.

En la actualidad, con el apoyo de nuestra doctrina más profesional<sup>1260</sup>, la norma de registro y valoración 18ª del PGCP<sup>1261</sup> prescribe que las transferencias y subvenciones recibidas se reconocerán como ingreso “cuando

---

<sup>1258</sup> Recordemos que existe una limitación al alcance cuando el auditor no puede aplicar algún procedimiento de auditoría -aunque sea parcialmente- y lo considera necesario para satisfacerse de que las cuentas anuales presentan la imagen fiel de la entidad auditada. Ver **Elena HERRERO GONZÁLEZ**. “[Las limitaciones en auditoría pública](#)” en *Auditoria Publica* núm. 63/2014, págs. 21-28.

<sup>1259</sup> Un ejemplo práctico puede encontrarse en las cuentas anuales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) correspondientes al ejercicio 2013, que incluye la opinión de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) donde encontramos esta limitación al alcance, tan habitual en las cuentas universitarias. [Resolución de 7 de octubre de 2014](#), de la UNED, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2013 y el informe de auditoría. «BOE» núm. 257, de 23 de octubre de 2014, pág. 86385.

<sup>1260</sup> **José Alberto PÉREZ PÉREZ**. *Presupuesto y Gasto Público* núm. 63/2011. “El nuevo Plan General de Contabilidad Pública y la normativa de desarrollo contable aplicable a las entidades integradas en el sector público administrativo estatal”. Instituto de Estudios Fiscales, págs. 121-133.

<sup>1261</sup> Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril del [Plan General de Contabilidad Pública](#), pág. 73.

exista un acuerdo individualizado de concesión, se cumplan las condiciones asociadas a su disfrute y no existan dudas razonables sobre su percepción, sin perjuicio de la imputación presupuestaria de las mismas”.

La Entidad concedente debe confirmar el ingreso del proyecto de investigación si conoce de forma cierta que la Universidad ha cumplido con todos los requisitos fijados en la subvención, aunque por restricciones presupuestarias no solía hacerlo, planteando un verdadero problema en el registro simultáneo de los ingresos.

### **12.3.2 Los gastos de investigación**

Los gastos de los proyectos de investigación, en la medida en que se financien en todo o en parte con recursos afectados, deben ser objeto del especial control previsto en el PGCP para los gastos con financiación afectada. A tal efecto, el sistema contable debe permitir el seguimiento de determinadas magnitudes. En cuanto a los gastos presupuestarios: créditos iniciales, modificaciones, definitivos, obligaciones reconocidas, anulaciones, reintegros y pagos. Respecto a los ingresos presupuestarios: previsiones de ingreso, modificación de las previsiones, previsiones definitivas, compromisos de ingresos, derechos reconocidos, anulaciones, cobros y devoluciones.

Este seguimiento es necesario, no sólo para disponer de información relevante en la gestión eficiente de dichos proyectos, sino también por el importante impacto que la ejecución de los GFA puede provocar en la liquidación del presupuesto. Así, de producirse desfases en el ritmo temporal de reconocimiento de los correspondientes derechos y obligaciones vinculados a los GFA, deberán ser determinadas para cada uno de estos conjuntos presupuestarios las eventuales *desviaciones de financiación* producidas en el ejercicio, así como las *desviaciones acumuladas de financiación*, constituidas por el agregado de las desviaciones de financiación (anuales) puestas de manifiesto en los distintos ejercicios en que el proyecto haya sido ejecutado.

Las desviaciones acumuladas de financiación pueden presentar saldo positivo o saldo negativo. En el primer supuesto, la suma de todas las desviaciones acumuladas positivas de la universidad constituye la magnitud Remanente de Tesorería Afectado. En el segundo supuesto, si se producen



desviaciones acumuladas de financiación negativas, la Universidad, sin compensar éstas con las posibles desviaciones acumuladas positivas, deberá encontrar recursos propios con los que hacer frente a la dificultad por la situación sobrevenida, al menos hasta que se produzca la efectiva liquidación de los derechos cuya falta de reconocimiento dio lugar a la desviación.

La gran mayoría de las universidades incluye los gastos de investigación dentro de las operaciones de capital, y en concreto en el artículo 64 del presupuesto de gastos, denominado “gastos en inversiones de carácter inmaterial”. Comprende todos los gastos de los proyectos y contratos, tanto si son corrientes como de inversión. Este hecho propicia que los presupuestos universitarios parezcan más inversores de lo que son en realidad.

El Consejo de Cuentas, fiscalizando el ejercicio 2012 de las Universidades de Castilla y León<sup>1262</sup>, encuentra que las retribuciones del personal investigador en formación (fase de contrato) y las del personal docente investigador, personal de administración y servicios y personal contratado que intervienen en la ejecución de proyectos de investigación, contratos art. 83 y convenios de investigación (incluidas las cuotas sociales correspondientes a los mismos) deben imputarse en el Capítulo I (Gastos de Personal) conforme a las resoluciones anuales por las que se establecen los códigos que definen la estructura económica de los presupuestos autonómicos (se imputaron al Capítulo VI aunque se registraron como gastos de personal en la cuenta del resultado económico patrimonial). Además, señalan que “la legislación aplicable no permite deducir que la dedicación de este personal a la investigación tenga una naturaleza especial que permita, ampare o aconseje un tratamiento presupuestario diferenciado del que corresponde a la función docente o gestora, por lo que la imputación de retribuciones derivadas de la actividad investigadora al capítulo de inversiones, en lugar de al capítulo de gastos de personal, desnaturaliza la información que debe ofrecer la liquidación del presupuesto, permitiendo a la vez la dispersión de unos gastos que tienen la misma naturaleza”. Similar conclusión aporta el Tribunal de Cuentas de

---

<sup>1262</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Universidades de Castilla y León. Universidad de León, ejercicio 2012](#), apartado III.3.1.3. En el mismo sentido [Universidad de Salamanca, ejercicio 2012](#), apartado III.3.1.2.1 y [Universidad de Burgos, ejercicio 2012](#), apartado III.3.1.3.



España<sup>1263</sup> en sus informes singulares de las universidades de su ámbito de fiscalización, así como la Cámara de Cuentas de Andalucía<sup>1264</sup>.

Como pone de relieve HERNÁNDEZ ARMENTEROS<sup>1265</sup>, la primera disfunción de este sistema de presupuestación es que la cifra de ahorro bruto de las universidades (diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes) aparece desfigurada. La razón estriba en que los derechos reconocidos por los contratos del art. 83 LOU son ingresos *corrientes* aunque *afectados* a gastos de capital, como estamos diciendo. Sin embargo, casi ninguna universidad imputa nuestro gasto más representativo (los gastos de personal, del capítulo primero) al programa de investigación científica, que debería indicarnos el destino de los recursos.

La Universidad justifica esta práctica con dos tipos de argumentos. Por una parte, en relación con las subvenciones de investigación que provienen de convocatorias públicas de Administraciones que utilizan su capítulo 7 del presupuesto, es decir: transferencias de capital, un código de rúbricas presupuestarias para financiar gastos de capital, el capítulo 6 de inversiones. Además, entienden que se obtendrá un retorno de esos proyectos —y del conocimiento generado— que se traducirá en nuevas colaboraciones con empresas, con organismos públicos así como patentes o registros de propiedad intelectual. Por otra parte, se trata una reivindicación de los investigadores —sobre todo— a quienes facilita enormemente su administración pues no precisan anticipar la distribución de gastos al contar con una “bolsa presupuestaria” sin más corsé que la totalidad de su proyecto.

De esta manera, los servicios de gestión de la investigación, ante el carácter limitativo del presupuesto de investigación y las dificultades que conlleva esa anticipación en el momento de la formalización del proyecto o

---

<sup>1263</sup> Así, TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Fiscalización de la Universidad Politécnica de Cartagena, ejercicios 2010-2011](#), 2014. Conclusión 26. Además, entiende que el coste conjunto de personal PDI y PAS en el ejercicio, es decir tanto el imputado en el capítulo 1 como en el 6, supera la cifra legalmente autorizada por los Presupuestos Generales de la Comunidad (apartado II.5.3). Igual conclusión ofrece en sus informes el CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. Por todos, el informe [Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012. Universidad de Salamanca](#). 2014. Apartado III.3.1.3.

<sup>1264</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Fiscalización de las cuentas rendidas por las universidades públicas de Andalucía, 2011](#). 2014, pág. 36.

<sup>1265</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS. “La investigación...” (Op. Cit.), 2003, pág. 22.

contrato (y la eventual generación de crédito) evitan su distribución presupuestaria inicial entre los distintos capítulos (personal, suministros, becarios, equipamiento) que puede variar durante el ejercicio por necesidades científicas y operativas. También se sortea la complejidad de distribuir los remanentes de crédito que se deben incorporar tras la liquidación de cada ejercicio y la apertura del siguiente, con docenas de ítems que el uso del artículo 64 exclusivo y global. Además, convenios colectivos del personal laboral de las universidades públicas<sup>1266</sup> excluyen de su ámbito al personal contratado con cargo a proyectos de investigación.

Por otra parte, la formalización de contratos de investigación obliga a repercutir el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). La gestión de este impuesto implica el ingreso periódico de la diferencia entre el IVA repercutido (es decir el cobrado) y el soportado (es decir el pagado). Sin embargo, cuando una entidad realiza una actividad exenta (enseñanza) y por tanto no repercute IVA, no puede solicitar el reintegro del IVA soportado, con lo cual las cuotas soportadas del impuesto serán un mayor coste de las adquisiciones.

Cuando una entidad realiza, junto a actividades exentas, otras no exentas (investigación) puede utilizarse la regla de la prorrata, prevista en la legislación del impuesto sobre el valor añadido<sup>1267</sup>, y su contabilización como operación extrapresupuestaria. Sin embargo, la regla de la prorrata no resulta compatible con las exigencias contables de un ente público como la Universidad<sup>1268</sup>.

Con todo esto, existen dos sistemas para contabilizar el IVA. El primer caso sería considerar el IVA soportado como gasto presupuestario (mayor coste de adquisición) y, en su caso, las cantidades devueltas por la Agencia Tributaria como ingreso presupuestario. Otra opción es contabilizarlos como operaciones extrapresupuestarias, utilizando la *regla de la prorrata* y sin que suponga gasto para la entidad (no aumenta el coste de las adquisiciones) sin

<sup>1266</sup> Así, en el convenio colectivo de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, [B.O.C.M. núm. 8 de 20-1-2006](#) (art. 4.2,c) o de Castilla y León, en [BOCyL núm. 92 de 18-5-2015](#) (art. 4.2).

<sup>1267</sup> Artículos 102 a 106 de la [Ley 37/1992](#), de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

<sup>1268</sup> **José Manuel CABRERA FERNÁNDEZ**. “La Universidad ante el IVA. La aplicación de la regla de prorrata” en [VI Curso sobre régimen de las universidades públicas](#). Universidad de Almería, 2002, págs. 197-212.

consumir crédito del presupuesto. Al final del período impositivo, la entidad procede a realizar la liquidación del IVA, comparando los importes acumulados del IVA repercutido y soportado, generando una obligación de pago si el repercutido es superior y un derecho de cobro en caso contrario<sup>1269</sup>.

#### 1.1.1.45 ¿Gasto o inversión?

Cuando una entidad realiza proyectos de investigación con medios propios se contabilizan y valoran por su coste de producción: gastos de personal, repercusión de uso por inmovilizado y equipamiento, compras, servicios y costes indirectos. En esencia, hay dos formas de imputar a la contabilidad patrimonial esos gastos de I+D+i. La primera supone su consideración de *costes del ejercicio* y obedece a un criterio de prudencia, pues soslaya la subjetividad del cálculo de las amortizaciones y elude la posible creación de activos ficticios. Sin embargo, este criterio no respeta el principio de correlación entre gastos e ingresos, si estos se recaudan en el futuro.

La alternativa como excepción es capitalizar estos gastos *corrientes*<sup>1270</sup> de desarrollo científico o tecnológico (nunca los de investigación, en sentido estricto<sup>1271</sup>) incluyéndolos en el activo del balance, dentro del inmovilizado *inmaterial*. Lo mismo cabe decir de las aplicaciones informáticas elaboradas por la propia Universidad. Para ello, el PGCP de 2010 exige las siguientes condiciones, que deben darse conjuntamente durante todos los ejercicios en que se realice el proyecto:

- Existir un proyecto específico e individualizado.
- Imputación de costes claramente establecida, que permita su distribución en el tiempo.
- Motivos fundados de éxito técnico del proyecto.
- Contar con la debida financiación.

---

<sup>1269</sup> Vicente PINA MARTÍNEZ y Lourdes TORRES PRADAS. *Manual de contabilidad pública*. Centro de Estudios Financieros, 1996, pág. 246.

<sup>1270</sup> El inmovilizado adquirido con cargo a programas, proyectos y contratos de investigación integra siempre el activo del balance. La posibilidad de *activar* los gastos de investigación se refiere a los gastos presupuestarios corrientes relativos a personal, viajes, becarios, servicios y otro material fungible, que podrían trasladarse como activo intangible.

<sup>1271</sup> Como matiza José Antonio GONZALO ANGULO en “La aplicación del PGCP...” (Op. Cit), pág. 179.

- Rentabilidad económico-comercial razonablemente asegurada.

Salvo la última, todas las anteriores exigencias se dan, por lo general, en los proyectos o contratos gestionados por la Universidad. ¿Qué entendemos por rentabilidad económico-comercial? ¿Cómo sabemos la potencialidad de beneficios de un proyecto de investigación? No basta con transformarlo en patente, que muchas veces se queda en know-how, y por desgracia tampoco con aportar algo relevante al estado de la técnica si no viene acompañado de más ingresos ciertos. Si esto no es así, falta la primera característica del activo inmovilizado: la generación de ingresos futuros.

Por ello, la gran mayoría de los gastos de investigación de las universidades deberán considerarse gasto *económico* del ejercicio, sin que puedan *activarse*. Sin embargo, al igual que cambia la economía, también cambia la normativa contable y la sociedad del conocimiento suscita un movimiento tendente a reconocer valor a los activos intangibles, reduciendo las restricciones para su inclusión dentro del activo inmovilizado inmaterial<sup>1272</sup>.

Nos recuerdan DORTA y DE LEÓN<sup>1273</sup> que los gastos de I+D+i no capitalizados constituyen un “activo latente” y no podrán ser capitalizados con posterioridad aunque surgiera una rentabilidad inesperada, tal como exige nuestra restrictiva normativa contable.

#### **1.1.1.46 Capitalización de los gastos de Investigación y Desarrollo (I+D)**

En el anterior Sistema Europeo de Cuentas (SEC 1995) la producción de I+D de las unidades pertenecientes a las universidades podía ser considerada de dos modos<sup>1274</sup>:

1. Producción *de mercado*, derivada de los ingresos por la venta de I+D.
2. Producción *no de mercado*, si no está destinada a la venta y, como tal,

---

<sup>1272</sup> **Emilia FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ** y **Belén GONZÁLEZ DÍAZ**. “Los activos intangibles: presente y futuro de su contabilización” en *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad* núm. 56/2003, págs. 4-12.

<sup>1273</sup> **José Andrés DORTA VELÁZQUEZ** y **Javier de LEÓN LEDESMA**. “Gestión y control de las subvenciones públicas de I+D+i en el marco de las universidades públicas españolas” en *Revista Española de Control Externo* núm. 14, mayo de 2003, pág. 147.

<sup>1274</sup> **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)** [Nota sobre los cambios metodológicos de aplicación del nuevo SEC 2010 que afectan a las Cuentas de las Administraciones Públicas](#). 30 de septiembre de 2014.

se valoraba por los costes de producción, teniendo como destino el gasto en consumo final de las administraciones públicas.

Por su parte, los servicios de I+D comprados a un organismo externo se consideraban consumos intermedios, y no formación bruta de capital fijo. En resumen, en las Cuentas de las Administraciones Públicas elaboradas bajo los criterios del SEC 1995 no se producía una capitalización de la actividad de I+D.

En la actualidad, para el SEC-2010, los ingresos de las ventas de I+D de las universidades siguen siendo consideradas de mercado, pero la producción para uso final propio, generadora de formación bruta de capital fijo se trata como inversión, como formación bruta de capital fijo, toda aquella producción de I+D que no se haya vendido. Esta es la gran novedad, ya que implica capitalizar (registrar como formación bruta de capital fijo) la actividad de I+D realizada por la Universidad, lo que implica:

- Las compras de I+D realizadas por unidades de las Administraciones Públicas cuya actividad principal no sea la producción de I+D serán registradas como formación bruta de capital fijo y no como consumos intermedios. Sólo se seguirán registrando como consumos intermedios las compras de I+D que realicen las unidades cuya actividad principal sea de I+D.
- La producción en I+D de las AA PP que no sea vendida se registrará como una producción para uso final de la propia unidad y su destino es una mayor formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas.

Este cambio supone modificaciones importantes en las rúbricas de las Administraciones Públicas, pero no tiene incidencia sobre el déficit.

## **12.4 Concepto de contrato de investigación**

Los contratos de Investigación aparecen regulados en el artículo 83.1 de la LOU, con la siguiente redacción:

*“Los grupos de investigación reconocidos por la Universidad, los departamentos y los institutos universitarios de investigación, y su profesorado a través de los mismos o de los órganos, centros,*

*fundaciones o estructuras organizativas similares de la Universidad dedicados a la canalización de las iniciativas investigadoras del profesorado y a la transferencia de los resultados de la investigación, podrán celebrar contratos con personas, universidades o entidades públicas y privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación”.*

Surgen algunas diferencias respecto al artículo 11 de la anterior LRU, cuyas particularidades se presentan a continuación:

1.- Incorpora como sujeto de los contratos a los “grupos de investigación<sup>1275</sup> reconocidos por la Universidad”, auténtico refrendo de la consideración de la actividad investigadora como un trabajo “en equipo”. Hasta el punto de que muchos Estatutos los definen como la unidad *fundamental* o *básica* de investigación<sup>1276</sup>, que ya reemplaza al investigador solitario.

Los Estatutos caracterizan los grupos de investigación *reconocidos* sin que se apunte en base a qué han de reconocerse, salvo lo que se infiere de dos ejes: la línea de investigación y el coordinador científico. Están organizados en torno a una línea común de actividad científica que estará *coordinado* (se huye del término director) por un profesor doctor responsable pudiendo estar integrados por profesores, investigadores y becarios, adscritos a uno o varios departamentos o institutos universitarios de investigación. Pueden ser coyunturales o estables e incluir investigadores de instituciones externas<sup>1277</sup> aunque todos dejan en manos del Consejo de Gobierno establecer las normas para su reconocimiento y gestión, tarea que cuenta con sus dificultades.

2.- La redacción de la LOU legaliza la posibilidad de utilizar *entes instrumentales* con personalidad jurídica distinta de la Universidad (fundaciones o sociedades) para canalizar las iniciativas investigadoras del profesorado. Recuerda DEL VALLE PASCUAL<sup>1278</sup> que *canalizar*, en la cuarta acepción del diccionario significa “*recoger corrientes de opinión, iniciativas, aspiraciones,*

---

<sup>1275</sup> El artículo 40.2 de la LOU determina que la investigación se llevará a cabo, principalmente, en grupos de investigación, Departamentos e Institutos Universitarios de Investigación.

<sup>1276</sup> Artículos 114. 1.USAL y 134 UNIOVI, respectivamente.

<sup>1277</sup> Artículo 182.2 de los estatutos de la UAH. El art. 119. 2. de los Estatutos de UNIZAR exige que desarrollen “una actividad investigadora de calidad contrastada”.

*actividades, etc., y orientarlas eficazmente, encauzarlas” y que iniciativa, también con el diccionario en la mano, supone el “derecho de hacer una propuesta, acto de ejercerlo, acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar, cualidad personal que inclina a esta acción”.*

Durante la vigencia de la LRU, habían surgido dudas sobre la regularidad de celebrar contratos “a través” de fundaciones universitarias. El proyecto de LOU enviado por el gobierno (BOCG-Congreso, de 31-7-2001) desconocía también esta posibilidad, reproduciendo casi literalmente el artículo 11 de la antigua LRU<sup>1279</sup>.

Sobre el resto del contenido, el apartado 2 del artículo 83 de la LOU (reproduciendo la anterior redacción de idéntico apartado del art. 11 de la LRU) faculta a los Estatutos para que, en el marco de las normas básicas que dicte el Gobierno, establezcan “los procedimientos de autorización de los trabajos y de celebración de los contratos, así como los criterios para fijar el destino de los bienes y recursos que con ellos se obtengan”. Advierte Juan Manuel DEL VALLE<sup>1280</sup> que el texto original del proyecto de LRU remitía a los Estatutos las “condiciones” de autorización. Durante el debate parlamentario de la LRU, una enmienda del Grupo Popular propuso la mejora de su redacción, cambiando la remisión de lo sustantivo (las condiciones) por lo adjetivo: el procedimiento, con lo que, según este autor, “se restringió el ámbito de control universitario a la firma de los contratos”.

El art. 83.2 de la LOU, en contraste con el último párrafo del artículo 11 de la LRU, establece otra sutil diferencia, cuando encomienda a los estatutos universitarios, entre otras cosas, señalar “los criterios para fijar el destino de los bienes y recursos que con ellos se obtengan”, en tanto que el art. 11 de la LRU, hacía lo propio con respecto a “los criterios para la afectación de los bienes e

---

<sup>1278</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL.** “Investigar por derecho”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005.* ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, pág. 148 y ss.

<sup>1279</sup> BO CORTES GENERALES-CONGRESO núm. 45-7, de 22-10-2001, págs. 284 y 307. La enmienda 576 del Grupo Popular del Congreso incorporó esta posibilidad al informe de la ponencia.

<sup>1280</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL** *II Curso sobre régimen de las universidades públicas.* Salamanca, febrero de 1993. Conferencia titulada “Bases para la gestión universitaria de los trabajos del art. 11 de la LRU”, pág. 16.

ingresos obtenidos". Es una distinción conceptual profunda la que concierne al contenido del término "afectación", en contraste con el de "destino". En síntesis, la afectación, afirma DEL VALLE PASCUAL<sup>1281</sup>, es la atracción desde el carácter privado de un bien a su consideración pública, cambiando (o no) de titulares; mientras que el concepto de destino no provoca tal mutación en los titulares, o en la naturaleza y fin de los bienes y recursos.

#### 12.4.1 Naturaleza

Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación ([LCTI](#)<sup>1282</sup>), para evitar cualquier indefinición en la aplicación de esta figura en las universidades, aprovechó para resolver la vieja polémica doctrinal sobre la naturaleza jurídica de estos contratos así como para resolver el viejo problema de la enajenación a particulares de los resultados científicos y tecnológicos al declarar ambos de naturaleza *privada*. Es oportuno recordar, con la profesora CUETO PÉREZ<sup>1283</sup>, que en estos contratos de investigación la Universidad no actúa como *contratante*, sino como *contratista*, relevante diferencia.

En efecto, hace casi dos décadas que defendí con CHAVES GARCÍA<sup>1284</sup> su encuadramiento dentro de los *contratos privados* de la Administración, cuando se formalizaban con entidades privadas (la mayoría de las veces) sin perjuicio de que, cuando la otra parte es una administración pública, su carácter pueda llegar a ser administrativo, de estar lo contratado afectado a su giro o tráfico específico, esto es a su potestad, y someterlo a licitación aplicando el TRLCSP, excluyendo, en este caso, la exigencia de clasificación de contratista, exigencia que desde el 2001 carece de sustento legal<sup>1285</sup>.

---

<sup>1281</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL**, "Hacia una universidad más útil: las *spin-off* universitarias. Problemas y soluciones", en *Actualidad Administrativa*, febrero 2002, pág. 187 y ss.

<sup>1282</sup> «BOE» núm. 131 de 2 de junio de 2011.

<sup>1283</sup> **Miriam CUETO PÉREZ**. "[Régimen jurídico de la investigación en la Universidad: novedades de la LOU](#)" en *Revista de Administración Pública*, núm. 161, mayo-agosto de 2003, pág. 498. Cfr. **Luis Enrique NORES TORRES**. "La investigación bajo demanda" en *Investigación, docencia universitaria y derechos de propiedad intelectual* (directores: Concepción SÁIZ GARCÍA y Juan A. UREÑA SALCEDO, coordinador: Juan A. ALTÉS TÁRREGA). Tirant lo Blanch, 2015, págs. 95-117.

<sup>1284</sup> **Antonio ARIAS RODRÍGUEZ** y **José Ramón CHAVES GARCÍA**. "[Los contratos de Investigación](#)" en *Auditoría Pública*, núm. 7/1996, pág. 55. A favor de su consideración como contratos privados con fundamento en la aleatoriedad, prerrogativas, prestación y fines.

<sup>1285</sup> Pues la disposición adicional 21ª LOU de 2001 exige a la Universidad de tal requisito.



### 1.1.1.47 Su configuración como contrato privado

Pues bien, es necesario destacar dos artículos de la LCTI, de relevancia en la configuración de estos contratos y de aplicación automática<sup>1286</sup>.

El primero, el artículo 36, declara *privados* muchos contratos vinculados a la I+D+i, entre ellos (párrafo final) la enajenación a particulares de los resultados científicos y tecnológicos. Así, se rigen por el derecho privado general, con sujeción al principio de libertad de pactos, los siguientes contratos<sup>1287</sup> relativos a la promoción, gestión y transferencia de resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación, suscritos por las universidades públicas, que “podrán ser adjudicados de forma directa”:

- a) contratos de sociedad suscritos con ocasión de la constitución o participación en sociedades;
- b) contratos de colaboración para la valorización y transferencia de resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación;
- c) contratos de prestación de servicios de investigación y asistencia técnica con entidades públicas y privadas, para la realización de trabajos de carácter científico y técnico o para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación. No obstante, en el caso de que el receptor de los servicios sea una entidad del sector público sujeta a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público, ésta deberá ajustarse a las prescripciones de la citada ley para la celebración del correspondiente contrato.

Aunque, como puede leerse en el párrafo final del apartado c), se crea otro efecto *colateral* para las Administraciones que quieran “celebrar” con la universidad un contrato de investigación, pues “deberá ajustarse” a las

---

<sup>1286</sup> Cfr. **Lorenzo MELLADO RUIZ**. “Marco jurídico de los contratos y convenios de investigación” en *Régimen jurídico de la transferencia de resultados de investigación. De la Ley Orgánica de Universidades a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (coordinador: Carlos VARGAS VASSEROT). La Ley-Wolters Kluwer. 2012, págs. 333-358.

<sup>1287</sup> **Carlos A. GÓMEZ OTERO**. “Naturaleza jurídica de los negocios relativos a la propiedad intelectual e industrial. La problemática de los sistemas de adjudicación al amparo de la Ley de Economía Sostenible y de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación” en *X Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria* (Coordinadores: BONACHERA LEDRO, M.I.; CARO MUÑOZ, A.I.; PALENCIA HERREJÓN, F. y GARMENDIA FERRER, E.). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014, págs. 575-591.

prescripciones del citado TRLCSP. Usar el término “celebración” parece remitir a la doctrina de los actos separables, en virtud de la cual, las fases de preparación y adjudicación del contrato se regirán por el derecho administrativo y la ejecución y extinción se regirán por las normas de derecho privado.

Para cerrar el círculo investigador, el artículo termina indicando que se regirá por el derecho privado “la transmisión a terceros de derechos sobre los resultados de la actividad investigadora”, bien se trate de cesión de la titularidad de una patente o de concesión de licencias de explotación sobre la misma, o de las transmisiones y contratos relativos a la propiedad intelectual.

El segundo de los preceptos de la LCTI con relevancia en esta área lo encontramos en la Disposición Final 3ª punto Ocho, que afirma: *«A los efectos previstos en el párrafo q) del artículo 4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público (LCSP) las universidades tendrán la consideración de Organismo Público de Investigación.»*

Este punto de la LCSP (ahora TRLCSP) es relevante porque excluye los contratos de I+D del ámbito de aplicación de la Ley. Recordemos que el artículo 4 enumera, en su apartado primero, los “negocios y contratos excluidos” descartando —en la letra q— del ámbito de la LCSP los contratos de servicios y suministro celebrados por los Organismos Públicos de Investigación estatales —y similares de las CC AA— que tengan por objeto prestaciones o productos necesarios para la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica o servicios técnicos, *“cuando la presentación y obtención de resultados derivados de los mismos esté ligada a retornos científicos, tecnológicos o industriales susceptibles de incorporarse al tráfico jurídico y su realización haya sido encomendada a equipos de investigación del Organismo mediante procesos de concurrencia competitiva”*.

En fin, se fomenta y facilita lo más posible la transferencia del conocimiento, en detrimento de la concurrencia y competencia, que el legislador ha supeditado a las necesidades institucionales de una gestión eficaz y eficiente<sup>1288</sup> en el mercado investigador. Casi un cheque en blanco para esa

<sup>1288</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL**. “Gobernanza de inventores” en *Impacto de la nueva legislación en la educación superior y la investigación* (Coordinares: HORGUÉ BAENA, BONACHERA LEDRO y CARO MUÑOZ). Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2012, pág. 149.

figura, que se ha presentado en la Universidad *Tecnópolis* (SOLÉ PARELLADA) personalizado en el profesor-empresario de actividad frenética y agotadora agenda, estudiando los resultados de sus colegas internacionales (y estos los suyos), formando becarios, dirigiendo tesis doctorales, publicando en inglés y combatiendo la envolvente burocracia de la gestión investigadora<sup>1289</sup>.

#### **1.1.1.48 La perversión de los convenios**

Por regla general, los contratos de investigación son contratos de actividad (el viejo arrendamiento de servicios del artículo 1544 CC) donde la obligación principal del investigador no consiste en alcanzar un resultado sino en el desarrollo de una actividad y la incertidumbre juega un papel fundamental<sup>1290</sup>. La I+D+i no alcanzará su valor social maduro hasta que el reto que asuma la Universidad en su realización sea una obligación de resultado, esto es, comprometiendo un resultado en un plazo, pues las empresas reclaman certezas, no hipótesis. Por supuesto, eludimos cualquier referencia a los convenios en este epígrafe, con frecuencia utilizados para encubrir un negocio jurídico donde hay una prestación sufragada por un precio. Esto sirve tanto para relaciones de la universidad con otra Administración Pública como con entidades privadas.

En los convenios, las partes (pueden ser más de dos) buscan alcanzar un objetivo común que separadamente no pueden realizar. Por eso, todos hacen o aportan y todos se benefician, en equilibrio homogéneo<sup>1291</sup>. En los convenios de I+D+i, cada una de las partes aporta los medios de que dispone: medios humanos, materiales (incluyendo financiación), instalaciones, *know how*, etc., sin que se reconozcan las dos obligaciones básicas de pagar y hacer.

El convenio es el instrumento habitual para canalizar las subvenciones

---

<sup>1289</sup> “En gran medida, el director de investigación actual se dedica a investigar la forma de poder investigar, lo que sólo consigue rara y dificultosamente”. **Manuel ZAMORA CARRANZA**. *Las motivaciones de la Investigación científica. Lección inaugural del curso académico 2007-2008*. Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2007, pág. 59.

<sup>1290</sup> **Manuel MESA VILA**. “Los contratos de investigación y desarrollo en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, [núm. 86](#), mayo-agosto de 2013, pág. 320.

<sup>1291</sup> **Manuel MESA VILA**. “Los contratos ...” (Op. Cit.), 2013, pág. 322.

directas previstas nominativamente en los Presupuestos de las AA PP. Recuerda la especialista MOREO MARROIG<sup>1292</sup> que la posibilidad de acudir a esa figura, en los casos de relaciones de carácter y contenido contractual, con intereses patrimoniales, queda proscrita en el art. 4.2 del TRLCSP. No es habitual la utilización del contrato entre Administraciones Públicas aunque no debe descartarse cuando hay mutuas obligaciones<sup>1293</sup>, evitando disfrazar el precio como subvención y la prestación como colaboración<sup>1294</sup>.

### 12.4.2 Tipos

El artículo 83 de la LOU ha mezclado, junto a los genuinos contratos de investigación (trabajos científicos, técnicos o artísticos), los desarrollos de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación. Estos no deben confundirse con enseñanzas propias, previstos en el art. 34.3 de la LOU, con requisitos académicos, de publicidad y de acceso predeterminados por la Universidad. Por el contrario, estas enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación son pactadas con un empresario que busca ampliar y profundizar los conocimientos de determinados profesionales a su cargo. De esta semejanza ha surgido su tratamiento común.

En todos estos contratos, la Universidad actúa a través de una representación especial, tanto de los órganos unipersonales con responsabilidades sobre la investigación, como de los propios profesores participantes. Por ello, los Estatutos suelen concretar este apartado según las siguientes pautas:

- De acuerdo con los respectivos estatutos, el contrato se firma, bien por el propio profesor, bien por el Director del Departamento o Instituto, o bien por el Rector cuando se den determinadas circunstancias.
- Puede ejercerse cualquiera que sea el régimen de dedicación del profesor, que será en todo caso compatible con la realización de proyectos científicos, técnicos o artísticos.

---

<sup>1292</sup> Teresa MOREO MARROIG “[Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención, contrato, convenio](#)” en *Auditoría Pública* núm. 50/2010, págs. 75-86.

<sup>1293</sup> En el caso de que el beneficiario asuma el coste de los medios ajenos empleados, en el común ejercicio de las potestades públicas concernidas, cuando hay algún tipo de descompensación.

<sup>1294</sup> Teresa MOREO MARROIG. “Los convenios ...” (Op. Cit.), 2010, pág. 83.

- La denegación es excepcional, aunque basada en conceptos jurídicos indeterminados: carencia de nivel científico, perjuicio a la labor docente, atribución legal a determinados funcionarios o la constitución de una relación estable.
- No precisan autorización las publicaciones ni las conferencias (hasta cinco lecciones por curso de especialización).

Esta última limitación se complementa con las previsiones de la legislación general de incompatibilidades, que restringe el dictado de cursos o conferencias a cinco lecciones a titulados universitarios y hasta 75 horas al año de cursos destinados a funcionarios, no así la colaboración ocasional en congresos o conferencias<sup>1295</sup>.

### 12.4.3 Autorización

Los procedimientos para la autorización de los trabajos se incluyen dentro del ámbito de la autonomía universitaria con diversas opciones en las universidades.

Tanto los contratos firmados por el Rector en nombre de la Universidad como los firmados por los directores de Departamento e Instituto o por un profesor, deben ser estudiados y tramitados con cautela pues, desde un plano teórico, *todos* pueden y suelen ser fuentes de responsabilidad patrimonial para la Institución, ya que son contratos *de la Universidad*. Entonces, ¿cómo se controlan los contenidos de los contratos que firman sus profesores?

La práctica universitaria nos ofrece una diversidad de soluciones. Por ejemplo, obligar a su autorización por la Comisión de Investigación (artículo 34.2 UNED, “oído” el Departamento o Instituto afectado) o el previo informe favorable de los directores o decanos de Escuelas, facultades, institutos, centros I+D+i y departamentos que se vieran afectados en su desarrollo (art. 106.3 de los estatutos de la UPM<sup>1296</sup>). Otras alternativas son ofrecidas por los

---

<sup>1295</sup> Art. 19 de la [Ley 53/1984](#), de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las AA PP. BOE» núm. 4, de 04/01/1985.

<sup>1296</sup> Además, su art. 106.4 dice: "Los contratos o convenios suscritos por profesores no podrán imponer a la UPM obligación ni responsabilidad alguna. Si, por incumplimiento de la normativa aplicable, se generaran responsabilidades frente a terceros, éstas se imputarán exclusivamente a su causante a título personal".

Estatutos de la Universidad Carlos III (art. 150.3) al requerir, en todo caso, el *conforme* preceptivo del Departamento o Instituto. Lo más frecuente es que los Estatutos remitan el procedimiento a un futuro Reglamento que apruebe el Consejo de Gobierno, que suele requerir que este órgano colegiado autorice *todos* los contratos.

Esos reglamentos internos, de acuerdo con PALENCIA HERREJÓN<sup>1297</sup>, deben concretar los órganos autorizadores, la cuantía del porcentaje de retención de costes indirectos, las reglas del silencio positivo y las particularidades del profesorado a tiempo parcial.

No faltará quien acuse de excesivamente rigurosas estas prácticas. Es preciso recordar el carácter excepcional de la denegación apuntado en los párrafos anteriores, con atención a lo dispuesto en el artículo 4 del R.D. 1930/1984, de 10 de octubre (BOE del 5 de noviembre). Por ello, otros Estatutos han optado por ofrecer un plazo de silencio administrativo positivo, transcurrido el cual se entenderá autorizado el contrato.

Pero, que se faciliten estos contratos, autorizando al profesor universitario a formalizarlos directamente, no significa que estos se desarrollen al margen de la Universidad, salvo compatibilidad reconocida y dedicación a tiempo parcial, con medios propios. La figura es una delegación especial "de firma", como decía textualmente el art. 225.2 *in fine* de los antiguos estatutos de la U. de Valencia, con lo que se matiza que se realice la firma, y su obvia realización, a través de departamentos, institutos y estructuras similares.

#### **12.4.4 La opinión de las ICEx**

Los servicios económicos correspondientes deben cuidar que, en ningún caso la retribución anual recibida con cargo a estos contratos<sup>1298</sup>, supere la cantidad percibida anualmente por un profesor universitario de la máxima

---

<sup>1297</sup> **Fernando PALENCIA HERREJÓN**. "Régimen jurídico de los contratos y convenios de investigación" en *II Jornadas de Gestión de la Investigación*. Universidad de Granada, enero de 2004.

<sup>1298</sup> [R.D. 1930/1984](#), de 10 de octubre de 1984 (BOE del 5 de noviembre) en su nueva redacción según R.D. 1450/1989, de 24 de noviembre (BOE de 5 de diciembre) que incorpora otro límite en el art. 5. 1, respecto a la retribución del investigador, cuando la cantidad contratada, una vez deducidos los gastos materiales y personales, sea inferior al quintuplo de los haberes brutos mensuales mínimos de un Catedrático de Universidad a tiempo completo, el investigador podrá percibir un porcentaje que será establecido en los Estatutos de la Universidad, y que no podrá ser superior al 90 por 100 de la misma, y en caso de exceso, no podrá percibirse más del 75%.

categoría docente-académica, por todos los conceptos retributivos y en régimen de dedicación a tiempo completo, incrementado en el 50%. En efecto, la cantidad máxima a percibir por estos contratos será la correspondiente a la retribución de un catedrático de Universidad que ocupe cargo de Rector, con 14 trienios reconocidos, complemento de la comunidad autónoma correspondiente y con todas las evaluaciones positivas por méritos docentes y por actividad investigadora, incrementada en el 50%. Es esta, una materia inherente a la potestad pública, al igual que el control de compatibilidad, indelegable en fundaciones universitarias, respecto a las que la contratación de profesores es computable en los límites retributivos. No es ajena a la práctica que en el contrato de una universidad colaboren profesores de otra, que debe controlar iguales asuntos.

Las ICEx suelen analizar, dentro del capítulo de retribuciones, si la Universidad dispone de procedimientos de control que detecten esos límites (cuyo exceso sería un pago indebido) en la ejecución de los contratos gestionados por la Universidad y, en su caso, también por las fundaciones vinculadas<sup>1299</sup>. En concreto, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad valenciana<sup>1300</sup> recomienda que el órgano de control interno compruebe que las retribuciones recibidas por los investigadores no sobrepasen esas limitaciones reglamentarias “con anterioridad a la firma de los contratos, con la finalidad de evitar que en éstos se prevean retribuciones que superen los límites establecidos”.

La Cámara de Cuentas de Andalucía<sup>1301</sup>, por su parte, apunta como debilidades de control interno que no existan los procedimientos suficientes para garantizar que la universidad (Vicerrectorado, Gerencia y OTRI) conozca la totalidad de los servicios de carácter científico, técnicos y artísticos demandados directamente a fundaciones, institutos, departamentos, “pese a

---

<sup>1299</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Universidad de León, ejercicio 2012](#), apartado III.3.1.2.1. Idéntico razonamiento en [Universidad de Valladolid, ejercicio 2012](#), también apartado III.3.1.2.1.

<sup>1300</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA. [Universidad de Alicante. Ejercicio 2011](#), pág. 103.

<sup>1301</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. *Informe de Fiscalización sobre los contratos científicos, técnicos y artísticos de las universidades públicas de Andalucía, ejercicios 1999 y 2000*. Parágrafo 80.

que gran parte de ellos se desarrollan y se ejecutan en las dependencias propias de las universidades”. Otras debilidades son las siguientes:

**FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS CIENTÍFICOS, TÉCNICOS Y ARTÍSTICOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE ANDALUCÍA. Ejercicios 1999 y 2000, pág. 20.**

*Aspectos generales de control interno*

- Por lo general, las universidades no mantienen custodiados y localizados los expedientes completos, desde que se inicia el trámite hasta su finalización y liquidación, en un único y determinado lugar, dispersando la documentación entre las distintas unidades por las que fluyen. Esta situación comporta, en algún caso, el incumplimiento de la normativa aprobada que le obliga a mantener un sólo archivo. En este sentido, se debe conseguir que todos los documentos, tanto administrativos, como económicos y contables (el expediente completo) originales o, al menos copias, se custodien en las OTRIs, pues ello garantiza el cumplimiento de las funciones de los órganos de decisiones, administración y control.
- Ninguna Universidad dispone de manuales de procedimientos ni guías que detallen la tramitación de los expedientes. Resulta frecuente disponer sólo de manuales de procedimientos relativos a la gestión de los gastos, dejando a discreción la gestión de los ingresos.
- Aun cuando en los expedientes se hacen constar los participantes que desarrollarán el trabajo, en ninguno de los examinados se contempla la sustitución, por causas imprevistas, de cualquiera de ellos, con independencia de que en general las universidades salven su responsabilidad por incumplimiento del contrato o convenio al incluir una cláusula al respecto.
- No se lleva control ni se informa, por los responsables de los contratos, del seguimiento de la ejecución material y económica, impidiendo que los Servicios Centrales conozcan la situación real de cada expediente con relación a la fase en que se encuentra, cuándo y por cuánto se ha facturado y cobrado, volumen y naturaleza del gasto realizado y pagado, si el nivel ejecutado se encuentra dentro de lo previsto, si los servicios prestados están siendo deficitarios o no y si el contrato se ha liquidado y por tanto ha finalizado. Esta falta de control puede, en algunos casos, calificarse de incumplimiento de las instrucciones aprobadas. Durante ambos ejercicios se ha carecido de los sistemas informáticos integrales que permitieran la gestión de este tipo de expedientes, de tal manera que fueran las unidades vinculadas las que, desde que surgen las propuestas hasta que se liquidan y se cierran los contratos o convenios, procesarán administrativa e informáticamente los trámites correspondientes.
- Ninguna Universidad contaba con una relación de tarifas o catálogo de precios, aceptándose, en ocasiones, las tarifas fijadas por el demandante del servicio y, en otros casos, los fijados y negociados con quienes actúan por parte de la Universidad. Para ello se estiman y se cuantifican, con quienes solicitan los servicios, los gastos necesarios en que se pueden incurrir. Por otra parte, no existe constancia de que se hagan estudios de mercado para contrastar los precios aplicados con respecto al exterior.

Por último, un aviso para navegantes: gestionar los contratos de investigación al margen de los cauces formales de la Universidad puede traer desagradables consecuencias administrativas, fiscales o penales. El TSJ. de



Cantabria en Sentencia de 11-1-1996, había confirmado la sanción de tres años de suspensión de funciones por la comisión de dos faltas muy graves, previstas en el art. 6, apartados d) y h) del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, porque el profesor, “sin solicitar la previa compatibilidad y al margen de todo control por parte de la Universidad, realizó los trabajos a que anteriormente se ha hecho referencia y que constituían una clara vulneración del régimen de incompatibilidades<sup>1302</sup>.”

## 12.5 Estructuras de gestión de la investigación

La LOU establece que la autonomía de las universidades comprende también «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia» (art. 2.2.c). Las estructuras básicas son las escuelas, facultades, departamentos e institutos de investigación, así como las nuevas *escuelas de doctorado* creadas por la DF tercera de la LCTI, que deja la puerta abierta a «otros centros o estructuras necesarios para el desempeño de sus funciones».

Respecto a los Departamentos universitarios, recuerda la profesora CUETO PÉREZ<sup>1303</sup> que ya la LRU los había configurado como órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación de las respectivas áreas de conocimiento, pero que la flexibilidad de la LOU (tanto en la redacción 2001, como en la reforma de 2007 y mucho más en 2011) les hace perder protagonismo frente a otras estructuras como las fundaciones o los Institutos Universitarios de Investigación, propios, adscritos, interuniversitarios o mixtos, con otras entidades públicas o privadas.

Dice nuestro Tribunal Constitucional, que el Gobierno de la Nación puede regular las estructuras básicas de las universidades, pero tales normas deberán contener un elevado margen de flexibilidad, de tal modo que<sup>1304</sup>

---

<sup>1302</sup> "Si bien no ha quedado acreditado la percepción de retribución económica por los treinta y nueve trabajos que figuran en la Memoria de la Cámara de Comercio, lo cierto es que al margen de todo convenio y actuando por iniciativa propia, desarrolló las siguientes actividades privadas...".

<sup>1303</sup> **Miriam CUETO PÉREZ**. “La Universidad y la investigación”, (Op. Cit.) 2009, pág. 717.

<sup>1304</sup> [STC 156/1994](#) (ponente: D. José GABALDÓN LÓPEZ) FJ 2º, reiterando pronunciamientos anteriores

«pueda cada universidad, concedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus “órganos básicos” de investigación y enseñanza». A partir de aquí, queda a la Universidad, en ejercicio de su autonomía, un impreciso ámbito, que para CÁMARA VILLAR<sup>1305</sup> no parece ser muy amplio pero que permite crear libremente otros centros o estructuras que estimen necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Con motivo de la creación de la Universidad «Miguel Hernández», de Elche, el Tribunal Constitucional<sup>1306</sup>, inicia una línea interpretativa que CÁMARA VILLAR<sup>1307</sup> entiende puede condicionar mucho la autonomía universitaria en este punto, en relación a agregaciones estratégicas en campus universitarios y las previsiones anunciadas sobre fusiones, aunque estas serán voluntarias y seguramente beneficiosas si se hace con eficacia y respetando los intereses generales.

En definitiva, ARENILLA SÁEZ<sup>1308</sup> concluye que la arquitectura institucional de la investigación universitaria en España se compone de los siguientes elementos:

- Los grupos de investigación (consolidados o pre-competitivos)
- los departamentos, centros de investigación o institutos universitarios
- las estructuras de relación con el ámbito empresarial y grandes estructuras de apoyo: centros de transferencia de conocimiento y tecnología a los sectores económicos y sociales: OTRI, parques científicos y tecnológicos, campus de excelencia, etc.

---

<sup>1305</sup> Gregorio CÁMARA VILLAR. . “[La autonomía universitaria ...](#)” (Op. Cit.), 2012, pág. 92.

<sup>1306</sup> [STC 47/2005](#). Ponente: D. Javier DELGADO BARRIO. En el FJ 6 de esta Sentencia el Tribunal razona que “la determinación de la estructura básica organizativa sobre la que aquel libre funcionamiento se proyecta no forma parte –salvo lo previsto legalmente para los departamentos [...]–, del contenido del ámbito de libre y autónoma decisión entregado a la Universidad, sino que constituye, más bien, el presupuesto orgánico necesario que identifica y define el sujeto al que se garantiza el funcionamiento autónomo [...] El art. 27.10 CE no asegura frente al Estado o la Comunidad Autónoma el mantenimiento intacto de una determinada estructura organizativa básica universitaria, salvo lo previsto para la creación, modificación y supresión de departamentos, que corresponde a la Universidad respectiva”.

<sup>1307</sup> Gregorio CÁMARA VILLAR. “[La autonomía universitaria ...](#)” (Op. Cit.), 2012, pág. 92.

<sup>1308</sup> Manuel ARENILLA SÁEZ. “La gobernanza del Sistema ...” (Op. Cit.), 2012, págs. 66-251.

A su vez, para la gestión económica y administrativa de la investigación, la Gerencia cuenta con una unidad especializada dentro de su organigrama, por lo general con categoría de servicio y dependencia funcional del vicerrector responsable de la política y de la gestión científica. Su misión se concreta en el apoyo a los investigadores en los diversos campos de fomento, promoción y supervisión. También realizan el control de ingresos de proyectos y la facturación externa tanto de los contratos y servicios de gestión de la Investigación, incluyendo la liquidación del IVA correspondiente.

El servicio puede gestionar el registro y/o el control de los saldos particulares por proyecto, o bien limitarse a la tramitación hacia el servicio contable de las facturas que le aportan los investigadores, directamente o a través del sistema de anticipos de caja fija. Aquí caben dos posibilidades: que las operaciones de registro contable se efectúen en el servicio de investigación o en el de contabilidad. Ya hemos visto en los epígrafes relativos a la desconcentración que las tecnologías de las comunicaciones permiten que las nuevas aplicaciones informáticas realicen esa función, con apoyo del órgano de control interno.

Por lo general, estos servicios llevan a cabo la política del vicerrectorado, gestionan la distribución de las ayudas propias de la Universidad y las adquisiciones de equipos, las bolsas de viajes, dietas de desplazamientos, etc. En muchas universidades incluye la gestión de cuentas restringidas de pagos (anticipos de caja fija), los pagos en divisas o incluso la supervisión de la eventual tarjeta de crédito del investigador. También incluye la labor de promoción y la difusión entre la comunidad universitaria de la información relativa a oportunidades de investigación, ayudas, premios y convocatorias diversas de alcance nacional e internacional. En conclusión, proporcionan apoyo administrativo para la gestión de convocatorias de proyectos y subvenciones de organismos públicos.

Los grupos de investigación, a través de su investigador principal -del que debieran regularse sus competencias y responsabilidades- utilizan estos servicios para que les apoye, con una atención personalizada en todas las fases del proyecto de investigación. Desde la solicitud, a la presupuestación, la

gestión de los recursos, el asesoramiento de legalidad y, sobre todo, en la justificación de la subvención. Para DORTA VELÁZQUEZ<sup>1309</sup>, la minuciosa y cambiante reglamentación administrativa (europea, nacional y autonómica) obliga a una continua actualización del quehacer de estos servicios, cuyos funcionarios acaban dominando todas las materias afines, en coordinación con otros servicios administrativos de personal, gestión económico-financiera, patrimonio, contratación, etc.

Junto a ellas, la principal función percibida del servicio es facilitar el seguimiento individualizado de la financiación afectada -de los proyectos, en definitiva- que constituyen una unidad de gasto presupuestario financiada a través de recursos concretos, que deberán ser adecuadamente justificados o reintegrados. Los auditores suelen analizar con detalle este aspecto, esencial no sólo para evaluar el control interno sino para el cálculo del remanente de tesorería afectado.

Las aplicaciones informáticas de las universidades, apoyadas en navegadores Web, permiten tanto para los investigadores como para los gestores consultar la situación e incidencias de los proyectos, lo que facilita considerablemente su ejecución. Para el correcto seguimiento de esta información es necesario que cada proyecto de investigación subvencionado esté identificado a lo largo de toda su vida por un código único e invariable que lo individualice<sup>1310</sup>.

Con frecuencia, en la gestión directa de los servicios de investigación coexisten otras estructuras propias denominadas Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI) con misiones de promoción más que de gestión<sup>1311</sup>.

---

<sup>1309</sup> **José Andrés DORTA VELÁZQUEZ**. “Régimen contable de las subvenciones y los contratos de Investigación”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, pág. 85.

<sup>1310</sup> **José Andrés DORTA VELÁZQUEZ**. “Régimen contable ...” (Op. Cit), 2006, pág. 96.

<sup>1311</sup> El art. 160.1 U. Carlos III define la OTRI como “La Oficina de Transferencia de Resultados de la Investigación es un servicio técnico-administrativo centralizado de la Universidad, sin personalidad distinta de la de ésta, para la gestión de la actividad investigadora y la administración de los fondos generados por la Universidad, en ejecución de la política definida en la materia por los órganos de gobierno competentes”.

Estos también son órganos *de la propia Universidad* que actúan como puente entre el mundo empresarial y el universitario, fomentando y participando en la negociación de los contratos de investigación y asesoramiento, así como en la tramitación de patentes y su difusión dentro del tejido industrial, entre otras actividades. En realidad, mantienen una dependencia funcional del Vicerrectorado de Investigación y de la Gerencia, pero con frecuencia logran gran autonomía y agilidad en la gestión económica. Intentan reducir los trastornos del conocido axioma: "los investigadores nunca pueden esperar", simplemente vulnerando el principio de unidad presupuestaria, así como un cierto descontrol en la gestión.

### **12.5.1 Gestión indirecta**

El derecho a la libre investigación fundamenta no sólo la creación científica -individual o en grupo- sino por el libre desarrollo por las propias universidades de estructuras tendentes a este fin, promovida autónomamente por sus órganos de gobierno dentro de un marco normativo para que los resultados sean de calidad, vinculados al sistema productivo, especialmente de su entorno, susceptibles de transferencia<sup>1312</sup>.

Los investigadores son ciertamente muy críticos con la gestión de la investigación desde la propia Universidad, a la que acusan de estar sometida a importantes *corsés* administrativos y financieros. Por ello se han intentado diversas fórmulas de gestión indirecta, creando o participando en la constitución de personas jurídicas privadas para trabajar dentro de un marco normativo mucho más flexible<sup>1313</sup>. Estas nuevas formas organizativas se orientan a lo que se conoce como *competencia gestionada*<sup>1314</sup> con estímulos al comportamiento eficiente, sometidas al derecho privado y laboral. Se trata de la *mitosis institucional*<sup>1315</sup>, consistente en el despliegue de numerosas entidades

<sup>1312</sup> Gregorio CÁMARA VILLAR. "[La autonomía universitaria ...](#)" (Op. Cit.), 2012, pág. 98.

<sup>1313</sup> Carlos A. GÓMEZ OTERO. "La Universidad como «holding». Sus personas jurídicas filiales: fundaciones y spin off" en [VI Curso sobre régimen de las universidades públicas](#). Universidad de Almería, 2002, pág. 392.

<sup>1314</sup> Francisco J. CONSTENLA ACASUSO y Manuel SANTANA SUÁREZ. "Las nuevas fórmulas de gestión y planificación de su control: especial consideración de las fundaciones sanitarias" en [VIII Encuentros Técnicos de los Ocx](#). Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla, 2004, pág. 6.

<sup>1315</sup> Roberto FERNÁNDEZ LLERA. "[La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del sector público](#)" *Gestión y Política Pública*, Vol. XXIII . núm. 1 . I semestre 2014 , págs. 219-265.

instrumentales, con diversas funciones, amplias plantillas de personal y crecientes presupuestos que tanto proliferaron durante la primera década del siglo XXI en las CC AA, con un importante crecimiento del sector público instrumental, así como de la deuda fuera del perímetro público de consolidación. La creación de entidades privadas para evitar los límites de déficit ha estado al orden del día, pues con el SEC95 los resultados presupuestarios de muchas entidades mercantiles no consolidaban en el presupuesto autonómico por lo que una parte del déficit quedaba oculta por un tiempo<sup>1316</sup>.

Es la *huida* (o apostasía) del *Derecho administrativo*, cuando no una fuga del derecho pura y simplemente, cuya *persecución*<sup>1317</sup> acomete la legislación de contratos públicos al someterlas expresamente a los mismos principios de concurrencia y publicidad. Aunque la reciente normativa —Ley de la Ciencia— ha flexibilizado, en cierta medida, la gestión investigadora, son muchos los que ven las causas del abuso de estos instrumentos en el rigor de nuestra normativa presupuestaria y, mientras no se afronten iniciativas legislativas flexibilizadoras, seguirán proliferando iniciativas de este tipo<sup>1318</sup>.

Esta personificación *borrosa* de las estructuras destinadas a canalizar las iniciativas investigadoras encuentra alguna justificación para AMOEDO SOUTO<sup>1319</sup> en la exigencia de adoptar la forma de entidad sin ánimo de lucro a

---

<sup>1316</sup> **Miriam CUETO PÉREZ**. “Crisis económica y administración pública” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014 (Ejemplar homenaje a Demetrio LOPERENA y Ramón MARTÍN MATEO), pág. 1084. Cfr. **Juan Antonio UREÑA SALCEDO**. “Ciencia y empresa: la transferencia de conocimientos científicos” en *Investigación, docencia universitaria y derechos de propiedad intelectual* (directores: Concepción SÁIZ GARCÍA y Juan A. UREÑA SALCEDO, coordinador: Juan A. ALTÉS TÁRREGA). Tirant lo Blanch, 2015, págs. 27-67.

<sup>1317</sup> **Marcos VAQUER CABALLERÍA**. “Una reflexión sobre huídas y persecuciones en el Derecho administrativo español” en *Anuario*. Universidad Antofagasta. Facultad de Ciencias Jurídicas, núm. 7, 2001, págs. 109-136. Del mismo autor “[La formación de conceptos en el derecho público: un comentario](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio LOPERENA y Ramón MARTÍN MATEO), 2014, págs. 3005-3023.

<sup>1318</sup> El Programa experimental de evaluación de la calidad del sistema universitario, hace ya veinte años, valoraba de forma negativa esta descentralización. La tendencia a desviar recursos de investigación hacia fundaciones específicas denotaba una cierta incapacidad real de gestión del aparato administrativo por lo cual se consideraba un punto débil del sistema allí donde se producía. **Juan José PÉREZ y VALVERDE** “Evaluación de los servicios educativos en los niveles universitarios” dentro de la obra colectiva *Planificación...* (editor **Esteve OROVAL**). Op. Cit, 1995, pág. 95.

<sup>1319</sup> **Carlos Alberto AMOEDO SOUTO**. “La contratación del conocimiento universitario en la encrucijada de la recesión” en *Contratación pública estratégica* (coordinador: Juan José PERNAS GARCÍA), Thomson Reuters Aranzadi, 2013, págs. 369-409. No extraña al autor que proliferen todo tipo de

las entidades que quieran acceder a la condición de Centros Tecnológicos y Centros de Apoyo a la Innovación Tecnológica así como a las interesantes subvenciones del CDTI<sup>1320</sup>.

Por otra parte, este fenómeno no es exclusivo de España, ni siquiera del derecho europeo<sup>1321</sup>. La *Cour des Comptes* de Francia ha evidenciado los problemas planteados por la existencia de las "sociedades-tapadera" reproducidas alrededor de las universidades. Estos organismos perciben, dice Bernard GOURNAY<sup>1322</sup> "de forma irregular, una parte de los ingresos que deberían normalmente entrar en la caja de la Universidad, en particular los que provienen de contratos de investigación, formación continua o subvenciones ministeriales. Así pueden proceder, fuera de todo control, al reclutamiento de personal, la atribución de dietas a funcionarios y al pago de diferentes gastos" (..) la *Cour* ha declarado, en 1982, que «no puede aceptar que las reglas aplicables a la gestión de los establecimientos públicos fuesen deliberadamente violadas». A título de advertencia y para hacer cesar los abusos más graves, ha llamado la atención de los interesados.

El Rapport de Henri GUILLAUME llamó la atención sobre la transferencia de tecnología desde las universidades al sector industrial, entendiendo que las estructuras de cooperación con las empresas presentan todavía un fuerte potencial de desarrollo, con una movilidad de investigadores hacia la industria casi inexistente y unas patentes que no están a la altura del potencial científico. La inquietud de moda en los noventa fue la "valorización de la investigación" o rentabilización en el mercado del producto científico. Una ley de 1996 trató de interesar a los actores de la valorización y en particular los funcionarios. La

---

"inventos" como asociaciones consorciales, consorcios asociativos, asociaciones fundacionales, fundaciones asociativas, clústeres, encomiendas de gestión apócrifas, etc., en donde los datos jurídico-formales son convenientemente agitados en el seno de esa coctelera institucionalizada llamada "transferencia".

<sup>1320</sup> Art. 2 del [Real Decreto 2093/2008](#), de 19 de diciembre, por el que se regulan los Centros Tecnológicos y los Centros de Apoyo a la Innovación Tecnológica de ámbito estatal y se crea el Registro de tales Centros. «BOE» núm. 20, de 23/01/2009.

<sup>1321</sup> **María Teresa CARBALLEIRA RIVERA**. "[Las fundaciones privadas de la Administración Pública en el Derecho comparado](#)" en *Revista de Administración Pública* núm. 177 septiembre-diciembre de 2008, págs. 335-376.

<sup>1322</sup> **Bernard GOURNAY**. "Le contrôle de Cour des Comptes sur les établissements d'enseignement supérieur" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 27/1989, pág. 218.

COUR DES COMPTES consideró vital para las universidades la creación y extensión de estructuras de *interfaz* apropiadas y profesionalizadas que aseguren el vínculo indispensable y simbiótico entre laboratorios y empresas.

En Estados Unidos, la *Research Foundation* de cada Universidad juega un papel fundamental. En 1985, la Fundación de la Universidad Estatal de New York<sup>1323</sup> (constituida en 1951) había firmado 3.127 contratos de investigación por un total de 132 millones de dólares (..) empleando 9.500 personas a tiempo parcial o completo.

Así pues, las universidades españolas utilizan la fórmula fundacional como eficaz organización alternativa para la mejor consecución de sus fines y evitar ciertos comportamientos burocráticos que dificultan su alcance<sup>1324</sup>. La primera en constituirse fue la Fundación Universidad-Empresa de Madrid (1973), modelo que fue seguido en 1979 por la Universidad del País Vasco. A partir de ahí han continuado la casi totalidad de las universidades españolas.

Sus estatutos, de típica base fundacional, destacan como objetivo la máxima relación posible con las empresas, no sólo en investigación y difusión de la oferta tecnológica, sino en formación continua, orientación e información de empleo, organización de prácticas en empresas, y publicaciones. Para ello cuentan con un patronato con representación de las universidades y de las fuerzas sociales de la región.

Los inicios de este fenómeno descentralizador, como se ve, se asocian con dificultades en la gestión administrativa en la época anterior a la LRU, en que la Universidad era un organismo autónomo. Su misión era preparar los contratos, facturar a las empresas y pagar al profesorado y proveedores de forma ágil. Durante los años noventa, cobra importancia la promoción de la investigación, con edición de catálogos, organización de jornadas y prácticas en empresas. En la actualidad mantienen una tendencia hacia los cursos de posgrado y el reciclaje profesional, actuando en algunos casos como una verdadera Agencia de Congresos.

---

<sup>1323</sup> "Sin ella, toda actividad científica sería imposible de hecho, por las rigideces de la gestión pública". Cécile BRISSET-SILLION. *Universités Publiques aux États-Unis*. L'Harmattan, 1997, pág. 59.

<sup>1324</sup> Juan Manuel del VALLE PASCUAL, "Las fundaciones universitarias" en *La Ley*, 9 y 10 de diciembre de 1999.



En la actualidad, la LOU garantiza, en ejercicio de la autonomía financiera de las universidades, la creación de fundaciones y otras personas jurídicas para la promoción y desarrollo de sus fines, con la aprobación del Consejo Social. Tanto la Ley 2/2011 de Economía Sostenible como en la Ley 14/2011 de la Ciencia, potenciaron esta tendencia, reconociéndoles también la obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las propias universidades.

### 12.5.1.1 ¿Qué es una fundación universitaria?

Apunta GÓMEZ OTERO<sup>1325</sup> que la naturaleza de las fundaciones universitarias no es otra que la de “entidades privadas creadas por una entidad pública”, sometidas por tanto al derecho privado. Todo ello sin perjuicio de la diversa normativa sectorial que va incluyendo en su área de aplicación a las instituciones sin fines de lucro, según la materia: contratación, personal, subvenciones o transparencia.

Para DEL VALLE PASCUAL<sup>1326</sup>, no deja de sorprender que se hable de *propiedad* de las fundaciones por las universidades, cuando estas son un patrimonio autoadministrado para el cumplimiento de un fin: “que no es de quien las creó, sino a todas luces autónomo, es decir que la fundación es dueña de sí misma”.

El capítulo XI de la Ley de Fundaciones<sup>1327</sup> ofrece la regulación de las fundaciones del sector público *estatal* (no es básico y por tanto sólo aplicable a las posibles fundaciones de la UNED y la UIMP) mientras que para las fundaciones universitarias del sector público autonómico es preciso acudir a la normativa de las CC AA, que contiene una definición y regulación propias<sup>1328</sup>.

---

<sup>1325</sup> **Carlos A. GÓMEZ OTERO**. “Manual de supervivencia para la organización y gestión de un ‘holding’ universitario” en *La gestión y organización de la ciencia* (coordinadores: Ana María ROMERO BURILLO y Ana Isabel CARO MUÑOZ). Tirant lo Blanch, 2012, pág. 119.

<sup>1326</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL**. “Investigar por derecho”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, pág. 147.

<sup>1327</sup> [Ley 50/2002](#), de 26 de diciembre, de Fundaciones. «BOE» núm. 310, de 27 de diciembre de 2002.

<sup>1328</sup> Las leyes de creación de las ICEX, recogiendo la tradición mercantil, suelen referir la obligación de rendir cuentas a la participación mayoritaria o dominio efectivo, directo o indirecto, de una entidad del sector público. Así, art. 2,a) de la Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo o el art. 2 de la Ley 4/2004 de creación de las Sindicaturas de Cuentas de Asturias o Baleares, respectivamente.

La normativa estatal y autonómica distingue el ámbito principal de actividades de la fundación para su inscripción y tutela en el correspondiente registro nacional o autonómico. La [STC 120/2011](#) (Ponente: D. Javier DELGADO BARRIO) declaró inconstitucional que el legislador autonómico obligase a todas las fundaciones de las universidades públicas de la comunidad a sujetarse a esa normativa autonómica por la única y exclusiva razón de la ubicación territorial de la persona jurídico-pública creadora, pues no sólo “desconoce que la universidad pública de que se trate puede no ser la única creadora de la fundación”, sino que sus actividades pueden no realizarse “principalmente” dentro del territorio autonómico.

Para resumir toda la legislación, llena de matices<sup>1329</sup>, nada mejor que la Ley General de Subvenciones cuya DA 16ª (ésta si básica, al amparo del artículo 149.13, 14 y 18 CE) considera del sector público<sup>1330</sup> aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las Administraciones públicas, sus organismos públicos o demás entidades del sector público.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos **aportados o cedidos** por las referidas entidades.

BLÁZQUEZ LIDOY<sup>1331</sup> entiende que no tiene sentido una construcción que fija el concepto de fundación del sector público en el nacimiento, “como si la aportación fuera un concepto estático. Y nada más lejos de la realidad” y recuerda que una dotación de carácter público puede, con el paso del tiempo constituirse en otra de carácter mayoritariamente privado “sin que deje de

---

<sup>1329</sup> **María Teresa CARBALLEIRA RIVERA**. *Fundaciones y Administración Pública*. Atelier, 2009, pág. 117.

<sup>1330</sup> En coherencia con el art. 3.1 (letra f) del TRLCSP, como luego veremos aplicable a todas las fundaciones públicas, considera que los criterios para formar parte del sector público, a los efectos de dicha Ley, también son la aportación mayoritaria, directa o indirecta o el patrimonio fundacional mayoritario, con un carácter de permanencia.

<sup>1331</sup> **Alejandro BLÁZQUEZ LIDOY**. *Entregas dinerarias sin contraprestación concedidas por las fundaciones públicas*, 2009, pág. 23.

seguir siendo pública”. Por el contrario, el propio autor apunta<sup>1332</sup> que bastaría con buscar un “*mirlo blanco*” (asociaciones u otra entidad sin ánimo de lucro) que aporte la mitad de la dotación fundacional mínima, pero que dejase la gestión cotidiana en manos públicas. Una práctica que se ha dado con bastante frecuencia en la gestación fundacional universitaria.

Además, la Universidad debe contabilizar como gasto del ejercicio y no como una inversión permanente, esas aportaciones a las fundaciones en las que tiene participación. La consecuencia es que la participación en la fundación no debe aparecer contabilizada en el balance universitario, sino como gasto en la cuenta de pérdidas y ganancias, en el ejercicio de su aportación, con independencia de que en la memoria de las cuentas anuales se incluya información detallada de su participación en la fundación<sup>1333</sup>. En el ámbito competencial del Estado, el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional<sup>1334</sup> ha dejado abierta la puerta a la modificación de los estatutos de las fundaciones, de manera que los fondos aportados puedan ser recuperables en el futuro<sup>1335</sup>.

El segundo de los criterios identificadores de las fundaciones públicas tiene ya un carácter más práctico: que más de la mitad del *patrimonio fundacional*, con un carácter de *permanencia*, fuese aportado o cedido por entidades del sector público. La doctrina<sup>1336</sup> entiende que esas aportaciones se perciben, exclusivamente, para *financiar globalmente* su actividad, su funcionamiento. Excluye, por tanto, las transferencias o subvenciones vinculadas a objetivos concretos (I+D, formación, etc.) que metería dentro del perímetro público a muchas fundaciones privadas. Respecto a los bienes o

---

<sup>1332</sup> Alejandro BLÁZQUEZ LIDOY, *Entregas ...* (Op. Cit.), 2009, pág. 26.

<sup>1333</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA. [Universidad de Valencia, 2011](#), pág. 58.

<sup>1334</sup> [Acuerdo](#) del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal. BOE núm. 72, de 24 de marzo de 2012. Indica que los patronos públicos estatales deberán proceder a modificar los estatutos de las fundaciones para establecer que “*los bienes y derechos resultantes de la liquidación serán destinados a una entidad pública estatal dependiente del Ministerio que ejerza su protectorado o a la entidad pública fundadora, especificando la entidad destinataria*”.

<sup>1335</sup> Luis Carlos SÁNCHEZ SÁNCHEZ. “Subvenciones de los patronos a las fundaciones: recuperables ¿sí o no?” en *Revista contable*, núm. 7, 2013, págs. 100-103.

<sup>1336</sup> Alejandro BLÁZQUEZ LIDOY. *Entregas ...* (Op. Cit.), 2009, pág. 30.

derechos *aportados* o *cedidos* por las entidades del sector público, se entienden aquellos transmitidos de forma *gratuita* o bien su uso cuando no se transfiere la propiedad. Aquí surge la necesidad de valorar el importe de la cesión por los patronos, casi nunca recogidos en la contabilidad.

En efecto, el derecho de uso de las Instalaciones cedidas a una fundación no suele registrarse como dotación fundacional, como aportación no dineraria. El propio Tribunal de Cuentas de España reitera en sus informes<sup>1337</sup> la necesidad de incluir, “como inmovilizado inmaterial, el derecho de uso del mobiliario e instalaciones cedidas para el desarrollo de la actividad fundacional”. En muchos casos, la simple valoración y atribución como aportación pública de unas instalaciones convierte en una fundación pública lo que aparentemente es una fundación privada. Aquí surge la cuestión del título jurídico habilitante para tal adscripción y la elusión de los principios de concurrencia y transparencia.

Otro caso, también frecuente en las fundaciones universitarias, es la coincidencia del domicilio social con el universitario (por ejemplo en el registro general, o en el rectorado) cuando el dominio efectivo *aparente* es privado o público pero no universitario lo que ofrece un indicio claro de elusión del control público<sup>1338</sup>.

La normativa española, en materia de contratación, ha ido ampliando el campo del sector público en multitud de actividades, considerando a estas fundaciones públicas un poder adjudicador<sup>1339</sup>. Por lo tanto y, salvo en los contratos sujetos a regulación armonizada, estarán sometidas sólo a los principios generales de la contratación pública (publicidad, concurrencia,

---

<sup>1337</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización del Teatro Lírico, ejercicio 2006](#) , 2009. Epígrafe II.1.1

<sup>1338</sup> Por ejemplo, CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Universidades de Castilla y León. Universidad de Burgos, ejercicio 2012](#). Apartado III.1.2.2: la participación universitaria en la dotación de la FGUBU es del 45,76% pero “se considera dependiente de la Universidad” pues se constituye con el objetivo estatutario fundamental de cooperar en el cumplimiento de los fines de la esta por lo que su funcionamiento y existencia depende de que se siga considerando necesaria su colaboración. Además, la mayoría de los miembros del patronato “son designados por órganos dependientes de la Universidad o por otros de la Comunidad Autónoma” siendo el Rector su presidente y finalmente en que “la mayor parte de la actividad se desarrolla a través de los centros, estructuras y personal de la Universidad”.

<sup>1339</sup> La [circular 1/2008](#) de la Abogacía del Estado (pág. 9) afirmó que “las fundaciones del sector público (estatal) ostentan siempre la condición de poderes adjudicadores”.

transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación) y a adjudicar el contrato a la oferta más ventajosa, así como publicar -en el perfil de contratante de la fundación- aquella licitación que supere los 50.000 euros<sup>1340</sup> así como las Instrucciones de contratación (Art. 191.b del TRLCSP) como suelen recordar las ICEX<sup>1341</sup>.

Además, el artículo 3.1, h) del TRLCSP<sup>1342</sup> ha continuado por esta senda al indicar que, a los efectos de esa Ley, se considera que forman parte del sector público:

*“Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general<sup>1343</sup> que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”.*

Respecto al régimen del personal, el EBEP<sup>1344</sup> llegó a modificar —Disposición Final Tercera— la Ley 53/1984 de incompatibilidades del personal al servicio de las AA PP, incluyendo al personal al servicio de entidades, fundaciones y consorcios cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por cien con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas. Por último, en materia de transparencia, la LTBG<sup>1345</sup> incluye en el artículo 2.1, h) dentro de su ámbito de aplicación a “las fundaciones del sector público previstas en la legislación en

---

<sup>1340</sup> **Martín María RÁZQUIN LIZARRAGA.** “[Las fundaciones y la contratación pública](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 87-88/2010, pág. 919.

<sup>1341</sup> **SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA.** [Informe 19/2013](#). *Instrucciones de contratación de entidades de la Universidad Politécnica de Cataluña, ejercicio 2013*, pág. 19. En el mismo sentido, [Informe 19/2014](#). *Instrucciones de contratación de entidades de la Universidad de Barcelona. Ejercicio 2014*.

<sup>1342</sup> [Real Decreto Legislativo 3/2011](#), de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. «BOE» núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

<sup>1343</sup> Teniendo las fundaciones, por su propia definición, afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. Ver **M<sup>a</sup> Concepción BARRERO RODRÍGUEZ.** “[Algunas consideraciones sobre los fines de las fundaciones y su garantía por la Administración](#)” en *Revista de Administración Pública*, núm. 183, 2010, págs. 73-97.

<sup>1344</sup> [Ley 7/2007](#), de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. «BOE» núm. 89, de 13 de abril de 2007.

<sup>1345</sup> [Ley 19/2013](#), de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. «BOE» núm. 295, de 10/12/2013.

materia de fundaciones. Una remisión que en opinión de FERNÁNDEZ RAMOS<sup>1346</sup> es una técnica dudosa, pues no parece razonable que la delimitación del ámbito de aplicación de una ley básica quede al criterio de las propias CC AA.

No es, sino hasta la reciente Ley de la Ciencia en el año 2011 que el legislador deja de mirar con recelo estas herramientas de las universidades para su fomento e impulso de la transferencia de los resultados de la investigación e innovación. Diríase que se intenta dar un marco con las mínimas restricciones, de algo más que un parche para la ciencia, que no transforman el modelo, pero resuelven algunos viejos problemas<sup>1347</sup>.

Por último, debe mencionarse que a partir esa Ley, las universidades Públicas estarán integradas no sólo por escuelas, facultades, departamentos e institutos de Investigación sino también por escuelas de doctorado cuya creación deberá ser notificada al Ministerio de Educación, a efectos de su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos. Estas son unidades creadas por una o varias universidades, por sí mismas o en colaboración con otros organismos, centros, instituciones y entidades con actividades de I+D+i, nacionales o extranjeras, que tienen por objeto fundamental la organización, dentro de su ámbito de gestión, del doctorado en una o varias ramas de conocimiento o con carácter interdisciplinar, siendo que el doctorado es la materia prima de la investigación.

#### **12.5.1.2 Las fundaciones universitarias como medio propio**

Las encomiendas directas a los medios propios están aceptadas en el derecho comunitario, un tanto a regañadientes, cuya jurisprudencia ha ido perfilando sus contornos, en el marco de la libre competencia. En opinión de las ICEX<sup>1348</sup>, son la herramienta que da amparo legal a las relaciones jurídicas entre la Universidad y la fundación pública vinculada<sup>1349</sup>. El artículo 24.6 del

---

<sup>1346</sup> Severiano FERNÁNDEZ RAMOS. “El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones” en *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (coordinadores: Julian VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN). Aranzadi, 2014, pág. 120.

<sup>1347</sup> Alicia RIVERA. *Más que un parche para la ciencia*. Diario *El País*. 10 de mayo de 2011.

<sup>1348</sup> CÁMARA DE CUENTAS DE MADRID. [Informe de fiscalización de la actividad económico-financiera de la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid. Ejercicio 2011](#), pág. 70.

TRLCSP establece los requisitos necesarios, que RAZQUIN LIZÁRRAGA<sup>1350</sup> resume en los tres apartados siguientes:

- 1) Que la fundación realice la parte esencial de su actividad para el poder adjudicador del cual sea medio propio.
- 2) Que el poder adjudicador ejerza sobre la fundación pública un control análogo<sup>1351</sup> al que tiene sobre sus propios servicios. Las encomiendas están prohibidas para las sociedades mercantiles que no sean totalmente públicas.
- 3) Que la norma de creación o los estatutos de la fundación, reconozcan de forma expresa esta condición de medio propio del poder adjudicador<sup>1352</sup>.

En definitiva, nos avanza Silvia DEL SAZ<sup>1353</sup> que de no estar previsto (ni prohibido en su constitución) sería necesario una modificación de los Estatutos de la de la fundación universitaria, para el reconocimiento formal de medio propio y la determinación de los términos en que se llevarán a cabo las encomiendas.

Las encomiendas de gestión suelen usarse como herramienta parcial para ligar las fundaciones con la Universidad mediante encargos expresos y concretos. Son un instrumento administrativo previsto en nuestra normativa (art. 4.1.n y 24.6 del TRLCSP) al igual que en el derecho comparado. Sin embargo, es inherentemente restrictivo de la competencia, por lo que debemos

---

<sup>1349</sup> La CÁMARA DE CUENTAS DE MADRID ([Informe Fundación General UPM, 2011](#)) en la pág. 84 recuerda que “la encomienda de gestión es una figura que el ordenamiento jurídico reserva a entidades públicas” censurando que la Fundación General de la Universidad fuese constituida como entidad docente privada, si bien su objeto, fines, domicilio social y actividades están vinculadas a la Universidad y el Rector es el Presidente.

<sup>1350</sup> **Martín María RAZQUIN LIZARRAGA.** “[Las fundaciones ...](#)” (Op. Cit), 2010, pág. 926.

<sup>1351</sup> La STJUE Asunto C-574/12 enjuició el caso de una Asociación de utilidad pública sin ánimo de lucro que tenía entre sus socios a instituciones privadas de solidaridad social, y concluyó que no se cumple el requisito relativo al «control análogo» cuando el adjudicatario puede tener como socios no sólo a entidades pertenecientes al sector público, sino también a instituciones privadas de solidaridad social, aunque minoritarios.

<sup>1352</sup> La [Directiva 2014/24/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo que entra en vigor en 2016, añade en su art. 12 el requisito de que más del 80 % de las actividades de esa persona jurídica le hayan sido confiados por el poder adjudicador que la controla.

<sup>1353</sup> **Silvia DEL SAZ CORDERO.** “Las fundaciones de las universidades públicas” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Director: Julio GONZÁLEZ GARCÍA), Thomson-Civitas, 2009, pág. 1358.



reforzar el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, estabilidad presupuestaria, control del gasto y eficiente utilización de los fondos que deben regir cualquier aprovisionamiento público.

En efecto, la Comisión Nacional de la Competencia ha recomendado<sup>1354</sup> que el empleo de este instrumento se realice justificando tanto el correcto otorgamiento de la condición de medio propio a una entidad pública como el recurso a la encomienda en cada aprovisionamiento concreto. Su creación y el mantenimiento de dicha condición deben justificarse rigurosamente. Por supuesto, razones como pueden ser la mera conveniencia de descargar a la Administración “no justifican por sí solas y en la misma medida la elección de la encomienda de gestión frente a la licitación pública”.

El propio Tribunal de Cuentas de España<sup>1355</sup> ha reconocido que existe cierta confusión entre las figuras de encomienda de gestión reguladas respectivamente en los artículos 15 de la ley 30/1992 y los arts. 4 y 24.6 del TRLCSP. Una confusión principalmente motivada por su identidad de denominación lo que justificaría un cambio de denominación de la figura regulada en la legislación de contratos a fin de evitar confusiones con la encomienda de gestión regulada en la Ley 30/1992, “siempre previa justificación detallada y exhaustiva de la necesidad de llevarlos a cabo, así como a la justificación de la mayor economicidad y eficiencia de esta vía”.

Parece que no le gusta al Tribunal su uso (menos, el abuso) como mecanismo para suplir deficiencias de plantilla de carácter permanente, ni su utilización como “medio para todo”, una vez que constató la amplitud con la que se concibe el objeto social de algunas entidades encomendatarias unida a la falta de concreción del mismo en sus normas de creación: La carencia de medios para dar cobertura a amplios objetos sociales determina que en ocasiones las entidades encomendatarias contraten con terceros la práctica

---

<sup>1354</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA. [\*Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia\*](#), 2013.

<sup>1355</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. Informe de “[fiscalización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública de los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político – Administrativa del Estado, ejercicios 2008 – 2012](#)”, 2013, Conclusión primera.



totalidad de la ejecución de la encomienda<sup>1356</sup>:

*“Lo que supone que estas entidades actúan como simples intermediadoras, orillando el régimen de contratación legalmente previsto para la entidad que demanda la prestación así como encareciendo el precio de la misma como consecuencia precisamente de esa intermediación”.*

En el mismo sentido, la Cámara de Comptos de Navarra<sup>1357</sup> señala que la razón de las encomiendas es la insuficiencia de medios materiales y humanos de la Administración para realizar esas labores, aunque en la mayoría de las revisadas, la encomendataria tampoco disponía de medios para esas labores, por lo que contrató con terceros los trabajos, encargándose de tramitar la licitación y coordinar las prestaciones contratadas<sup>1358</sup>.

Por último, debemos recordar que la Ley 19/2013 (LTBG), en el artículo 8, obliga a la Universidad a hacer públicas las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

#### **1.1.1.49 El convenio no cabe con fundaciones privadas**

Con frecuencia se plantea el problema de las encomiendas de las universidades a sus entidades instrumentales, como son las fundaciones, cuando no pueden calificarse, necesariamente, de *universitarias* y, por tanto, tampoco pueden instrumentarse como *medio propio*. Al respecto debe traerse a colación el Dictamen 659/2014 del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana<sup>1359</sup> en relación con la fundación encargada de la gestión de los

---

<sup>1356</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. *Informe de fiscalización de las encomiendas ..* (Op.cit) 2013, pág. 62.

<sup>1357</sup> CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA. [Informe sobre las encomiendas a sociedades públicas, ejercicio 2011](#), 2013.

<sup>1358</sup> Permítase el juego de palabras al advertir que esos medios propios usan los propios medios de la universidad, siendo, en realidad un *testaferro* de la universidad misma en muchos casos, pues no investiga el personal de la fundación, sino el de la universidad, bordeando lo que se conoce en derecho común como lo que esconde un velo pendiente de levantamiento.

<sup>1359</sup> [Dictamen 659/2014](#) del CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, de 4 de diciembre de 2014 sobre *“la conveniencia y adecuación legal del ‘convenio’ como fórmula jurídica pertinente para la cobertura de las relaciones entre la Universidad y la Fundación Universidad-*

postgrados, de las prácticas externas de los alumnos así como de diversos programas de desarrollo de la investigación, transferencia e innovación. Entiende el órgano consultivo valenciano que se trata de una fundación privada, que no recibió aportación inicial universitaria y con amplia participación —pero minoritaria— en el patronato de los miembros de la Universidad.

Concluye el dictamen afirmando que si la fundación desea mantener esa naturaleza de entidad privada, “sus relaciones con la Universidad deberán acomodarse a la normativa establecida en materia de contratación del sector público y a la legislación sobre subvenciones”. Por el contrario, si se quiere atribuir por encargo a la citada fundación la gestión de determinados servicios y actividades de la Universidad, “debería procederse a reconvertir la fundación en una fundación del sector público en la que la dicha fundación pueda considerarse medio propio o técnico de la Universidad” y si cumplierse los requisitos del derecho comunitario para los denominados contratos *in house providing*, se permitiría la encomienda. En caso contrario, la fundación deberá concurrir en igualdad de condiciones que el resto de los licitadores interesados<sup>1360</sup>.

Aunque más de la mitad de los ingresos de la fundación eran precios públicos por cursos de postgrado aprobados por el Consejo Social, el Consejo Consultivo entendió que no existía una financiación mayoritaria “directa” por parte de la Universidad. Siendo reveladora la estrecha dependencia de ella, el órgano consultivo valenciano sigue la interpretación restrictiva de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea<sup>1361</sup>, del requisito relativo a la

---

*Empresa*”. Tras 25 años de trayectoria en sus relaciones instrumentadas jurídicamente mediante la fórmula del “convenio”, el Rector de la Universitat de Valencia solicitó el informe a través la Consejería de Educación.

<sup>1360</sup> El marco de relaciones jurídicas entre ambas instituciones no puede ser otro que la normativa sobre contratación pública, con arreglo al TRLCSP, en concurrencia con cualquier otra fundación o entidad en general, que “elimina la posibilidad de acudir al convenio de colaboración en los casos en que exista una relación de carácter y contenido contractual en la que existan intereses patrimoniales, con independencia del carácter público o privado del sujeto” recuerda el dictamen, y los remite a la normativa sobre contratación pública. Además, la Ley General de Subvenciones impide librar fondos sin contraprestación, sin sujeción a los principios de publicidad y libre competencia, pues las subvenciones directas (artículo 22.2) o son nominativas o exigen un interés público, social, económico o humanitario debidamente justificado.

<sup>1361</sup> Sentencias de 14 de diciembre de 2007 (Bayerischer) y 12 de septiembre de 2013. En STJCE de 3 de octubre de 2000 (*University Cambridge*) leemos “Únicamente cabrá calificar de ‘financiación pública’ aquellas prestaciones que financien o apoyen las actividades de la entidad de que se trate

financiación cuyo criterio “no tiene carácter absoluto” y aunque la gestión de los estudios de postgrado otorga el 56% de los ingresos no supone “financiación indirecta” de la Universidad a favor de la Fundación, sino como precio o contraprestación por los servicios o actividades gestionadas, y ello debe producirse en condiciones de libre mercado.

Respecto a la posible incompatibilidad o limitación para los cargos directivos y de gestión en la Universidad, recuerda el Consultivo valenciano que la legislación de incompatibilidades<sup>1362</sup> limita a dos los órganos de gobierno a que se refiere el apartado anterior, sin apreciar incompatibilidad en los cargos directivos y de gestión universitaria nombrados en representación de la Universidad, aunque ello admite excepciones. Para el resto, debe tenerse en cuenta que la legislación autonómica de consejos sociales donde *la condición de miembro es incompatible con la pertenencia a órganos rectores en empresas o sociedades que contraten con la universidad*.

#### **1.1.1.50 La opinión de las ICEx**

Por su parte, nuestros auditores institucionales son muy críticos con la existencia de estas entidades para gestionar indirectamente actividades propias de la Universidad. Así, el Tribunal de Cuentas<sup>1363</sup> realiza una aproximación restrictiva y subsidiaria afirmando que, *“esta atribución debe entenderse siempre como excepción, por lo que la creación de personas jurídicas distintas de las estructuras propias de la Universidad debe estar razonablemente justificada”*.

Por su parte, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas<sup>1364</sup> (TVCP) afirma que: “debe controlarse que su gestión se adecue a la normativa legal aplicable a la Universidad (personal docente, personal colaborador) y convendría

---

*mediante una ayuda económica abonada, sin contraprestación específica”*.

<sup>1362</sup> El artículo 8 de la Ley 53/1984 establece que *“No se podrá pertenecer a más de dos Consejos de Administración u órganos de gobierno a que se refiere el apartado anterior, salvo que excepcionalmente se autorice para supuestos concretos mediante acuerdo del Gobierno, órgano competente de la Comunidad Autónoma o Pleno de la Corporación Local correspondiente”*. Aunque en el caso de la universidad queda por concretar quién sería el órgano que reconociera la excepción.

<sup>1363</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. [Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#), 2015. Epígrafe II.0.7, pág. 23

<sup>1364</sup> TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. *Universidad del País Vasco. Informe de fiscalización del Ejercicio 2000, 2004*, pág. 40.

clarificar el régimen jurídico de los bienes adquiridos en la ejecución de los contratos para su correcta imputación contable”, ya que no es lo mismo ser gestor de los derechos de otra persona jurídica que titular de los mismos. El mismo órgano expresa también sus reparos a estas figuras en su informe de fiscalización sobre los Ejercicios 98-99, de la Universidad del País Vasco (pág. 41), al opinar que el uso de este tipo de fundaciones para gestionar indirectamente actividades propias de la Universidad, “debe restringirse a los mínimos indispensables”, pues el gestor no es el dueño de los bienes que gestiona.

En años anteriores, el propio TVCP censuraba que a través de la Fundación se contratasen proyectos de investigación y trabajos varios a realizar por departamentos de la Universidad, mientras que los ingresos y gastos derivados de esos contratos eran registrados en sus estados financieros, sin figurar en la liquidación del presupuesto de la Universidad, auténtica titular obligacional, resultando un incumplimiento del art. 54 de la LRU<sup>1365</sup>. En el informe del ejercicio 2001, el mismo TVCP<sup>1366</sup> consideraba que se debería analizar la conveniencia de mantener una entidad “cuyo objeto fundacional coincide con el de la Universidad, y cuya actividad se presta con medios de la Universidad, pero sin ningún control por parte de la misma”.

También el Consello de Contas<sup>1367</sup> manifiesta el problema de que parte de los ingresos y gastos originados por estos convenios de investigación y formalizados con la intermediación de la fundación no se registran en las cuentas anuales de la Universidad, por lo que no reflejarán la totalidad de los ingresos y gastos producidos en la Universidad misma en el ejercicio económico. Más adelante, exhortó a las universidades gallegas<sup>1368</sup> “no deben

---

<sup>1365</sup> **TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS.** *Universidad del País Vasco. Informe de fiscalización del Ejercicio 1993*, pág. 38. La opinión era reiterada en el informe del ejercicio 1994 (Anexo A.15) indicando además “no ha sido posible verificar si el material inventariable adquirido para la realización de los mencionados proyectos, ha quedado adscrito al departamento, servicio, etc., que haya firmado el contrato e incluido en el inventario de la Universidad”.

<sup>1366</sup> **TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS.** *Universidad del País Vasco. Informe de fiscalización del Ejercicio 2001*, pág. 44.

<sup>1367</sup> **CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA.** Informe de auditoría de la Universidad de Santiago. Ejercicio 1992. Conclusión 14.

<sup>1368</sup> **CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA.** [Informe de Fiscalización de la Universidad de Vigo-2003](#), epígrafe 5.4.

*acudir a sociedades y fundaciones instrumentales para la realización de los servicios que corresponden a los órganos administrativos, evitando utilizarlas como simples intermediarias en la externalización de trabajos”* . En cualquier caso, las ICEx recomiendan<sup>1369</sup> aprobar una normativa interna que regule “la participación del PAS y del PDI en actividades enmarcadas en el artículo 83 de la LOU y establecer un procedimiento de control y seguimiento sobre todos los pagos realizados desde otros entes externos relacionados con estas actividades”.

Otro problema planteado con estas figuras radica en la descapitalización que se produce de la Universidad, si la propiedad del ente dependiente no es al 100% universitaria. Efectivamente, las empresas contratan con estas entidades, le pagan a ellas, que adquieren los equipos necesarios para el proyecto, asumiendo su titularidad. A su vez, la entidad contrata con la Universidad (art. 83 LOU) sólo los servicios del profesor que se hará cargo de la investigación.

Precisa el Consejo de Cuentas de Castilla y León<sup>1370</sup> que la LOU no establece un concepto de fundación universitaria, aunque puede considerarse que se otorga exclusivamente tal carácter a aquellas fundaciones en las que las universidades tienen participación mayoritaria en su dotación fundacional, conforme al último párrafo del art. 84, ya que sólo a estas se les obliga a la rendición de sus cuentas ante los Órganos de Control Externo y el Tribunal de Cuentas<sup>1371</sup>.

Las fundaciones de las universidades públicas forman parte indirectamente del sector público autonómico si las universidades públicas también lo son (u otras fundaciones o entes del sector público autonómico) y tienen participación mayoritaria en su dotación fundacional. También pueden

---

<sup>1369</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA. [Informe de fiscalización 9/2013](#), relativo a la Universidad de Barcelona, ejercicios 2008, 2009 y 2010, Recomendación núm. 5.

<sup>1370</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Fiscalización de la actividad de las Fundaciones de Castilla y León, ejercicio 2010](#), 2013, pág. 12.

<sup>1371</sup> No falta quien entiende que en la normativa de las CC AA que sustenta la constitución de entidades instrumentales, “habrá de existir, en cada caso, la necesaria previsión normativa en el ámbito organizatorio autonómico para que se pueda utilizar la figura de la fundación para gestionar servicios de su competencia”. Miguel Ángel CONSUEGRA REVUELTA. “[La utilización instrumental de las fundaciones por las Administraciones Públicas](#)” en *Auditoría Pública* núm. 33/2004, págs. 81-87.

ser públicas aunque no universitarias, si tienen participación *minoritaria* respecto a otras administraciones.

Ninguna normativa específica contempla que los presupuestos de tales fundaciones deban integrarse en los presupuestos de las universidades que las controlan, a efectos de su aprobación por el Consejo Social. A este respecto el propio Consejo de Cuentas<sup>1372</sup> apunta “*carece de sentido, que pese a que el Consejo Social aprueba las cuentas anuales de estas fundaciones, sin embargo, no apruebe sus Presupuestos*”.

El art. 84 de la LOU, señala que las entidades en las que las universidades tengan participación mayoritaria en su capital o fondo patrimonial equivalente quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimientos que las propias universidades.

En tal sentido, en la actualidad el art. 81.5, ya citado de la LOU, modificado recientemente por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, continúa estableciendo que las universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, pero se ha eliminado tanto la necesidad de su envío al Consejo de Gobierno de la Comunidad como el hecho de que las cuentas anuales de las universidades y, por aplicación del artículo 84, las de sus fundaciones, deban recibirse en la Comunidad Autónoma para su posterior remisión al órgano de fiscalización. Esta nueva regulación pone de manifiesto que las cuentas anuales de las universidades y por aplicación del art. 84 las de sus fundaciones deben rendirse directamente a la ICEX, y no de forma indirecta como parte integrante de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, salvo que esta legisle otra cosa al respecto.

### **12.5.2 La constitución de empresas de base tecnológica**

Aunque se utilicen como sinónimos, no son idénticas las empresas de base tecnológica y las *spin-off*, pues éste es el género y aquella una especie

---

<sup>1372</sup> CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN. [Fiscalización de la actividad de las Fundaciones de Castilla y León. ejercicio 2010](#), 2013, pág. 36.

cuyo negocio se basa en la producción o servicio de tecnología avanzada<sup>1373</sup>.

En definitiva son un mecanismo útil para conciliar los intereses, tanto de las universidades como de los investigadores que contribuyen a su creación, permitiendo a ambos participar en los beneficios (económicos y científicos) obtenidos por la generación de conocimiento tecnológico.

A partir de los resultados de esas investigaciones se crean empresas con vida propia pero vinculadas a la Universidad y su profesorado, al menos en un primer momento, con el fin de desarrollar nuevos productos o procesos susceptibles de explotación comercial. Son el principal exponente de la cultura emprendedora, flexibles, basadas en la innovación continua y muy adaptables al cambio<sup>1374</sup>. Un ejemplo son las *tecnópolis* como entramado donde estudiantes y profesores conviven más en los laboratorios que en las aulas, con el *proyecto* como eje de enseñanza y donde las unidades autónomas periféricas se multiplican. Asimismo, suponen una alteración de los esquemas organizativos formales tradicionales, pues de acuerdo con los resultados obtenidos por ACEYTUNO y SÁNCHEZ<sup>1375</sup>, el éxito en este área se encontraría en varones de las ramas de Ciencias, e Ingeniería —como es de esperar— altamente productivos en publicaciones de libros y artículos, pero no doctores, y que ocupan puestos de menor estabilidad y retribución en la Universidad. Una inversión del clásico escalafón universitario.

Para promover estas actividades, el trascendental artículo 41 de la LOU ordena, en su apartado 2, que las administraciones competentes aseguren algunas cuestiones de relevancia en materia de investigación, como son:

- la movilidad de investigadores y sus grupos (letra d)

---

<sup>1373</sup> **María Victoria PETIT LAVALL**. “Las empresas de base tecnológica (EBTS) en las universidades públicas” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Dir. J. González García), Thomson-Civitas, 2009, pág. 1364. Asimismo, **Carlos VARGAS VASSEROT**. “Concepto, tipos y marco legal de las spin-offs académicas” en *Régimen jurídico de la transferencia de resultados de investigación. De la Ley Orgánica de Universidades a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (coordinador: Carlos VARGAS VASSEROT), La Ley, 2012, págs. 515-544.

<sup>1374</sup> **Oscar MARTÍNEZ PELEGRÍ**. “Marco Jurídico de la cultura emprendedora” en *La gestión y organización de la ciencia*. Ana María ROMERO BURILLO y Ana Isabel CARO MUÑOZ (coordinadores). Tirant lo Blanch, 2012, pág. 312.

<sup>1375</sup> **María Teresa ACEYTUNO PÉREZ** y **Celia SÁNCHEZ LÓPEZ**. “[Carrera académica y ...](#)” (Op. Cit.), 2014, pág. 96.

- PAS especializado en la gestión de la investigación y del conocimiento (letra e)
- la creación de centros o estructuras mixtas entre las universidades y otros organismos públicos y privados de investigación, así como en empresas (letra f)
- la generación de sistemas innovadores en la organización y gestión de la I+D+i (letra h)
- la vinculación entre la investigación universitaria y el sistema productivo (letra g)

Entre los objetivos de este artículo destacamos la pretensión de vincular la investigación universitaria y el sistema productivo, disponiendo expresamente que podrá, en su caso, llevarse a cabo a través de la creación de empresas de base tecnológica a partir de la actividad universitaria “en cuyas actividades podrá participar el personal docente e investigador de las universidades conforme al régimen previsto en el artículo 83”. Es decir: los contratos de investigación.

La Ley de Economía Sostenible<sup>1376</sup> había iniciado, en su artículo 64, el camino de las declaraciones favorables al desarrollo de proyectos e iniciativas en colaboración con el sector productivo. En su apartado segundo entendía que ese objetivo podría articularse mediante “cualquier instrumento admitido por el ordenamiento jurídico” y, en particular, enunciaba las siguientes modalidades:

- a) La constitución de empresas innovadoras de base tecnológica.
- b) La generación de polos de innovación, mediante la concurrencia en un mismo espacio físico de centros universitarios y de empresas.
- c) La puesta en marcha y la potenciación de programas de valorización y transferencia de conocimiento.
- d) La formación de consorcios de investigación y transferencia del

---

<sup>1376</sup> Ley [2/2011](#), de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Investigación y transferencia del conocimiento. «BOE» núm. 55, de 5 de marzo de 2011.



conocimiento.

e) La creación de cátedras-empresa basadas en la colaboración en proyectos de investigación que permitan a los estudiantes universitarios participar y conciliar su actividad investigadora con la mejora de su formación.

Además, autorizaba la creación de empresas innovadoras de base tecnológica, abiertas a la participación en su capital societario de uno o varios de sus investigadores, al objeto de realizar la explotación económica de resultados de investigación y desarrollo obtenidos por éstos<sup>1377</sup>.

En la literatura económica<sup>1378</sup> se identifican diferentes factores para explicar las influencias que ejercen los recursos organizativos de la Universidad sobre la generación de *spin-offs*, entre los que se encuentran argumentos que, no por conocidos deben obviarse:

- *Nivel y naturaleza de la financiación de la investigación*. La procedencia de fondos de la industria es más susceptible de comercialización que la financiada mediante fondos públicos.
- *Naturaleza de la investigación*. La propensión a comercializar el nuevo conocimiento varía entre los distintos campos científicos: ciencias e ingeniería son las áreas más fructíferas en generación de *spin-offs*, destacando especialmente las ramas biosanitaria, informática y química, donde son mayores las oportunidades tecnológicas en avances científicos fácilmente trasladables a la industria.
- *Calidad de los investigadores*. Los trabajos empíricos realizados en relación con este aspecto han revelado que el prestigio de la universidad y de sus investigadores se asocia positivamente con la creación de *spin-offs*.

---

<sup>1377</sup> Dichas empresas deberán reunir las características previstas en el art. 56 de la Ley de Economía Sostenible, es decir, su objeto social será la realización de alguna de las siguientes actividades: a) La investigación, el desarrollo o la innovación. b) La realización de pruebas de concepto. c) La explotación de patentes de invención y, en general, la cesión y explotación de los derechos de la propiedad industrial e intelectual. d) El uso y el aprovechamiento, industrial o comercial, de las innovaciones, de los conocimientos científicos y de los resultados obtenidos y desarrollados por dichos agentes. e) La prestación de servicios técnicos relacionados con sus fines propios.

<sup>1378</sup> **María Teresa ACEYTUNO PÉREZ y Felipe Rafael CÁCERES CARRASCO** “[Elementos para elaboración de un marco de análisis para el fenómeno de las spin-offs universitarias](#)” en *Revista de Economía Mundial*, núm. 23, 2009, pág. 35.

- *Estrategia de apoyo de la universidad.* Las universidades con cultura comercial, que se ajustan al modelo *triangular* (universidades, Administración y mercado) suelen diseñar estrategias de apoyo a la generación de *spin-offs*, ya que éste es uno de sus objetivos .
- *Oficinas de transferencia tecnológica.* Su papel se ha mostrado relevante en la generación de *spin-offs* académicos tanto durante el proceso de evaluación de las posibilidades comerciales del invento como al planificar la protección intelectual del invento o el trato con sociedades de capital-riesgo.
- *Incubadoras de empresas.* Se considera un factor clave en su formación, especialmente en la etapa de lanzamiento de la empresa.

La Encuesta de investigación y transferencia de conocimiento de las universidades españolas<sup>1379</sup> informa que en el año 2013 ampliaron capital 45 spin-off, frente a un parque de 537 empresas creadas en los últimos 5 años que pervivían a final de ese ejercicio. Llama la atención que 28 universidades no han creado ninguna spin-off durante 2012 y 26 tampoco lo hicieron en 2013.

#### **1.1.1.51 Procedimiento**

La LOU admite en el artículo 84 que las universidades creen, para la promoción y desarrollo de sus fines, por sí solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, "empresas, fundaciones u otras personas jurídicas de acuerdo con la legislación general aplicable". La ley ha atribuido a las universidades una amplia discrecionalidad para la creación de entidades instrumentales, que podrán revestir cualquiera de las formas organizativas establecidas en la legislación general aplicable.

Los requisitos que establece el citado precepto son:

- Aprobación por el Consejo Social
- De acuerdo con la "legislación general aplicable". Las aportaciones con cargo a los presupuestos de la Universidad quedan sometidas a la

---

<sup>1379</sup> CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS. [Informe de la encuesta de investigación y transferencia 2012 y 2013 de las universidades españolas](#). Grupo de Trabajo de Indicadores, RedOTRI y RedUGI. CRUE, 2015, pág. 58.

normativa vigente en esta materia (la versión LOU2001 remitía a las CC AA)

- Obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las propias universidades

Como fórmulas de apoyo sin participación en el capital social suelen mencionarse<sup>1380</sup> la cesión de locales, la creación de “incubadoras de empresas”, la formación de investigadores como empresarios y los programas para fomentar las iniciativas o los conocimientos financieros de los estudiantes emprendedores. En realidad, la principal aportación de la Universidad son los derechos de propiedad industrial de los resultados obtenidos por los investigadores, que —no lo olvidemos— son de la Universidad, que debe establecer en sus Estatutos los criterios de reparto y formalizar el contrato de licencia de patente con la EBT<sup>1381</sup>.

La aparición de entidades de capital-riesgo o *bussines angels* ha supuesto un revulsivo apoyando la inversión inicial de estas iniciativas universitarias. La Ley 25/2005, de 24 de noviembre, reguladora de las entidades de capital-riesgo dispone la toma temporal de participaciones en este tipo de empresas (no cotizadas ni inmobiliarias) con un favorable tratamiento fiscal.

Por último, debe recordarse que la LCTI contiene el mandato a las Administraciones Públicas de fomentar la puesta en valor del conocimiento obtenido mediante el proceso de investigación, con objeto de que los resultados de la investigación promovidos o generados por ella se transfieran a la sociedad.

En este contexto se incluye el fomento de la *transferencia inversa*<sup>1382</sup> del conocimiento en proyectos “liderados por el sector empresarial” (art. 35) en colaboración con los agentes de investigación para el desarrollo de los

---

<sup>1380</sup> GÓMEZ OTERO C. A., “La Universidad como «holding»...” (Op. Cit.), 2002, pág. 407.

<sup>1381</sup> María Victoria PETIT LAVALL. “Las empresas de base tecnológica ...” (Op.Cit.), 2009, pág. 1379.

<sup>1382</sup> Javier SUCH MARTÍNEZ. “La transferencia inversa” en *X Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria* (Coordinadores: Bonachera Ledro; Caro Muñoz; Palencia Herrejón y Garmendia Ferrer). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014, págs. 555-574.

objetivos de mercado basados en dichos resultados. En definitiva, una orientación de la investigación en función de las demandas propuestas por la industria<sup>1383</sup>, por el mercado, que incluirán (art. 33) la “puesta de manifiesto por los agentes del sector productivo de sus necesidades con el fin de contribuir a orientar las líneas y objetivos de investigación de los centros de investigación, de cara a alcanzar un mayor impacto socio-económico”.

#### **1.1.1.52 Movilidad y compatibilidad**

Para facilitar la vinculación del personal docente e investigador (PDI) al entorno tecnológico, la Ley de la Ciencia, con una redacción bastante farragosa<sup>1384</sup>, modifica varios artículos de la Ley 53/84, de incompatibilidades, lo que permite autorizar el desempeño de un segundo puesto de trabajo (Artículo 4.2) de *carácter* exclusivamente investigador en centros de investigación del sector público, “incluyendo el ejercicio de funciones de dirección científica dentro de un centro o estructura de investigación, dentro del área de especialidad de su departamento universitario”.

Además, permite al PDI de las universidades Públicas prestar servicios en las sociedades creadas o participadas por ella (artículo 6.2). Con esa finalidad, el artículo 18 de la Ley de la Ciencia les autoriza expresamente a prestar servicios sin modificar su jornada de trabajo ni su horario, mediante contrato laboral a tiempo parcial y de duración determinada<sup>1385</sup>.

Sin embargo, lo más trascendental ha sido la derogación para el PDI universitario de determinadas limitaciones<sup>1386</sup> de la Ley de incompatibilidades, incluidos en sus arts. 12.1, letras b y d:

---

<sup>1383</sup> Las organizaciones innovadoras adoptan los cuatro principios de la *wikinomía*: la apertura, la interacción entre iguales, el uso compartido y la actuación global pues consideran que su departamento de I+D es el mundo en general y las universidades públicas en particular. **Don TAPSCOTT y Anthony D. WILLIAMS.** *Wikinomics*. Paidós, 2007.

<sup>1384</sup> **Miriam CUETO PÉREZ.** “[Incidencia de la nueva Ley de la Ciencia en el régimen jurídico de las universidades](#)” en *Revista de Administración Pública*, núm. 187/2012, pág. 279.

<sup>1385</sup> **José María SOUVIRÓN MORENILLA.** “El régimen jurídico de los funcionarios públicos de la ciencia” en *Ciencia, tecnología e innovación: nuevo régimen jurídico* (Director: Antonio CALONGE VELÁZQUEZ). Comares, 2013, págs. 41-84. En especial, el epígrafe IV del capítulo III.

<sup>1386</sup> **Carlos GÓMEZ OTERO.** “El tratamiento de la transferencia en las Leyes de Economía Sostenible y de la Ciencia” en *X Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria* (Coordinadores: BONACHERA LEDRO; CARO MUÑOZ; PALENCIA HERREJÓN y GARMENDIA FERRER). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014, págs. 552.

**b)** Pertener a Consejos de empresas directamente relacionadas con la actividad del funcionario. Si el investigador está en los dos lados (Universidad y spin-off universitaria) por definición, antes se violaba el precepto del que ahora se exime.

**d)** Poseer más del 10% de participación en empresas contratistas con la Administración donde presta servicios. De esta manera, no se impide al investigador ser ejecutivo en la nueva spin-off.

Además, se suprime para los investigadores la limitación impuesta en el art. 16 de la citada Ley de incompatibilidades, que se refiere a mantener la dedicación a tiempo completo (o el factor de incompatibilidad correspondiente) y se suprime la barrera de no tener un complemento específico superior al 30% de las retribuciones básicas.

Por último, se destaca la movilidad, reconocida como objetivo de excelencia<sup>1387</sup> en el artículo 18 de la Ley de la Ciencia, pues los organismos públicos de investigación (y la Universidad, reiteremos, lo es) “promoverán la movilidad geográfica, intersectorial e interdisciplinaria, así como la movilidad entre los sectores público y privado en los términos previstos en este artículo, y reconocerán su valor como un medio para reforzar los conocimientos científicos y el desarrollo profesional del personal investigador<sup>1388</sup>. Este reconocimiento se llevará a cabo mediante la valoración de la movilidad en los procesos de selección y evaluación profesional en que participe dicho personal”.

En efecto, el art. 41.3 LOU reconoce que la transferencia del conocimiento es una función de las universidades, que fomentarán la cooperación con el sector productivo mediante contratos de investigación, concluyendo que promoverán la movilidad del personal docente e investigador, así como el desarrollo conjunto de programas y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, la creación de centros o estructuras mixtas y la pertenencia y participación activa en redes de conocimiento y plataformas tecnológicas.

---

<sup>1387</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL.** “Proyectar la ciencia” en *Actualidad administrativa*, núm. 13, 2011, pág. 1625.

<sup>1388</sup> **Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL.** “Business Universitatis” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, págs. 48 y ss.

### *Modalidades*

La ley prevé tres concretos instrumentos de movilidad:

A) Adscripción a otros agentes públicos y fundaciones participadas, durante el tiempo necesario para la ejecución del proyecto de investigación. Para colaborar en régimen de compatibilidad dentro de un proyecto.

B) Estancias formativas en centros de reconocido prestigio, tanto en territorio nacional como en el extranjero durante un máximo de 2 años cada 5 años. “El personal investigador conservará su régimen retributivo” dice para reafirmar elegantemente lo que parece una estancia remunerada.

C) Excedencia con una duración máxima de 5 años para quienes tengan una antigüedad mínima de cinco años. La ley se muestra de acuerdo en que esta es una materia perteneciente a la normativa autonómica pero quiere evitar los habituales vacíos normativos declarando que, en su defecto, será de aplicación directa esta regulación. Reconoce el importantísimo derecho del PDI a la reserva del puesto de trabajo y a la evaluación de la actividad investigadora, en su caso. Esta excedencia supone una situación administrativa que no se contempla expresamente en el EBEP, ya que no se trata ni de una excedencia voluntaria por interés particular ni de cualquiera de las otras que allí se regulan<sup>1389</sup> y presenta dos variantes, en función del destino a donde se dirige el investigador universitario:

C1) Hacia otros agentes públicos.- En régimen de contratación laboral, para “la dirección de centros de investigación e instalaciones científicas, o programas y proyectos científicos, para el desarrollo de tareas de investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico, transferencia o difusión del conocimiento relacionadas con la actividad que el personal investigador viniera realizando”. Como son centros del sector público, la ley reconoce el derecho a la antigüedad y a la consolidación de grado.

C2) Hacia agentes privados de ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, o a agentes internacionales o extranjeros.

En definitiva, la actual normativa universitaria, fruto de la Ley de la

---

<sup>1389</sup> **Miriam CUETO PÉREZ.** “Incidencia de la nueva Ley ...” (Op. Cit) 2012, pág. 282.

Ciencia de 2011, ha venido a especificar muchísimos aspectos de la relación entre los investigadores y las empresas incubadas en el seno institucional. Anteriormente, la doctrina<sup>1390</sup>, denunciaba su excesivo grado de abstracción con declaraciones programáticas carentes de contenido normativo. Así, la expresión textual del citado art. 41.2-g de la LOU, en su versión del año 2001, limitaba la colaboración del personal universitario investigador con estas empresas a los contratos de investigación, lo que parecía totalmente insuficiente. Dos pioneras iniciativas autonómicas habían intentado resolver estos vacíos de la LOU. En Cataluña<sup>1391</sup> se introdujo una licencia (máximo de dos años) para que el profesorado pueda desarrollar programas o actividades de investigación en entidades públicas o privadas, creadas o para crearlas con la Universidad, vinculadas a ésta y relacionadas con su actividad científica o técnica. En las Universidades de Castilla y León<sup>1392</sup> los consejos de gobiernos podían conceder idéntica *licencia* “retribuida por empresas u organismos durante dos años, ligada a una trayectoria investigadora solvente.

Como puede verse, la complejidad de este área es alta. Por ello, las ICEX encuentran necesario recomendar<sup>1393</sup> a las universidades tomar los acuerdos necesarios para adaptar la aplicación de los artículos 17 y 18 de la LCTI a la movilidad de su personal investigador, “concretando los diferentes tipos de entidades, las modalidades de adscripción de PDI a otras entidades, así como las autorizaciones para prestar servicios en sociedades mercantiles”. Los acuerdos deben recoger explícitamente las obligaciones del PDI ante la Universidad y las compensaciones que, si procede, corresponda percibir a la Universidad y deben velar por que en ningún caso se produzca un coste para ella y porque quede garantizado el cumplimiento de las obligaciones del PDI.

---

<sup>1390</sup> Ángel MENÉNDEZ REXACH. “Los problemas de las actividades de I+D+i en la Universidad” en *VII Curso de regimen de las universidades publicas*. Universidad de Alicante, 2003.

<sup>1391</sup> Artículo 56 de la [Ley 1/2003](#), de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, BOE núm. 60, de 11 marzo 2003.

<sup>1392</sup> DA 7ª de la [Ley 3/2003](#), de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León. BOE núm. 97 de 23 abril 2003.

<sup>1393</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA. [Informe de fiscalización 9/2013](#), relativo a la Universidad de Barcelona, ejercicios 2008, 2009 y 2010, Recomendación núm. 4.

# CONCLUSIONES



### 13 Conclusiones, contribuciones y futuras líneas de trabajo

El sector público lleva décadas de profundas transformaciones en todo el mundo, pues al igual que las grandes organizaciones del sector privado, está inmerso en una permanente reestructuración, que tiende a racionalizar sus estructuras y los procesos administrativos. Estas iniciativas tienen por objeto que sus servicios sean menos costosos, más innovadores y directamente orientados hacia el ciudadano, con un refuerzo del régimen de rendición de cuentas.

La necesidad de una gestión eficiente ha aumentado en un marco de restricciones financieras como el actual, donde la crisis ha obligado a replantear el coste de nuestro *estado del bienestar* y a revisar instrumentos de política económica como el déficit y el endeudamiento público. Las exigencias para generar valor añadido y fortalecer las estructuras de gobierno en todas las organizaciones, han llevado a un cambio significativo en la gestión pública y en su papel en todas las Administraciones, como la Universidad.

La globalización y las comunicaciones están extendiendo la competencia entre las instituciones hasta límites inimaginables para el *mercado* universitario, que lleva años exigiendo unas instituciones con sistemas de gestión capaces de dar respuestas rápidas y eficientes a los retos que se plantean.

Las Comunidades Autónomas asumieron con la Constitución Española la responsabilidad de la educación superior, una tarea que cumplen con distinto interés y con diverso grado de implicación. Las restricciones financieras, marcadas por la estabilidad presupuestaria y su sostenibilidad futura<sup>1394</sup> traen consigo una mayor rivalidad en la búsqueda de fondos públicos. Dos sectores de las políticas sociales compiten y superan a las universidades en su consideración como prioridad de los gobiernos autonómicos: la sanidad y la educación primaria y secundaria.

---

<sup>1394</sup> Para **Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA** (“[¿Cómo salvar de sí misma a la Universidad? ...](#)” Op. Cit., 2014, pág. 221) la fuerte expansión universitaria puede llegar a suponer costes prohibitivos, tanto si se traducen en el endeudamiento individual y familiar como si lo hacen en gasto público.

## 13.1 Conclusiones

Se presentan a continuación los retos más significativos que, a modo de conclusión, plantean los principales estudios doctrinales e informes de fiscalización en relación con la organización, la gestión y el control de la actividad universitaria, en su vertiente docente e investigadora.

### Generalizar los modelos de financiación universitaria

En algunas CC AA se vienen aprobando, desde los años 90, unos modelos de financiación de la educación superior a través de fórmulas o contratos-programa que disciplinan el uso de gran parte de los recursos universitarios, condicionados a una gestión eficiente, transparente y de calidad. Por lo general, se estructuraron en función del número de sus estudiantes<sup>1395</sup>. Ante la enorme rigidez del mercado *primario* de estudiantes (que eligen la universidad más cercana), aparece un notable mercado *secundario*, cada día más importante, en el posgrado, que debería forzar la diferenciación y la diversificación. Sin embargo, uno de los efectos de la crisis ha sido el abandono de estos modelos de financiación universitaria y la vuelta, en muchos casos, a las poco transparentes negociaciones políticas de sus montantes. En cualquier caso, de existir un modelo de financiación basado en indicadores objetivos, las ICEX deberían contrastarlos periódicamente, así como la correcta aplicación de la fórmula o el contrato-programa sin discriminación alguna entre universidades.

Durante los últimos años, hemos asistido a un notable deterioro de las finanzas universitarias que se ha intentado paliar con una nueva legislación de naturaleza presupuestaria para las universidades como el Real Decreto-Ley 14/2012, con ciertas notas de improvisación, denunciada por sus rectores y gerentes como anquilosante. Los consejos de gobierno y los claustros de decenas de universidades<sup>1396</sup> realizaron declaraciones críticas contra la

---

<sup>1395</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS. “[La financiación de las universidades públicas presenciales. Análisis por Comunidades Autónomas del período 1996 a 2004](#)” en *Revista de Estudios Regionales* núm. 78/2007, págs. 161-189.

<sup>1396</sup> El Claustro de la Universidad de Salamanca, en su [declaración el 15 de mayo de 2012](#) contra el Decreto-Ley “manifiesta su desacuerdo con estas medidas y su preocupación por sus efectos negativos para el sistema público universitario” (...) porque “abre la puerta a sistemas que quiebran imprudentemente la estructura de funcionamiento de las universidades”. Por todo ello, insta al

normativa impulsada por el Ministerio de Educación por entender que se entraba en un sistema de financiación universitaria con mucha incertidumbre y evidentes elementos de preocupación.

El aumento de los controles desde las CC AA a las universidades de su ámbito competencial, así como las nuevas obligaciones de información, comunes al resto de las Administraciones, han reconducido la autonomía financiera universitaria, con una nueva normativa más preocupada por reducir el gasto que por acometer reformas en el siempre sensible modelo de educación superior español. Además, no debemos olvidar que la senda de la consolidación fiscal continúa y para el año 2020 se deben alcanzar nuevos objetivos presupuestarios a nivel nacional, que seguirán exigiendo reducir el endeudamiento (hasta el 60% del PIB) y lograr el equilibrio estructural establecido en la LEPySF<sup>1397</sup>.

La aprobación de la LOU, hace quince años, en contra de la opinión casi unánime de los rectores, evidencia que las universidades carecían de poder real de influencia social. La financiación que requería la puesta en marcha de la LOU y los costes de la adaptación al Espacio Europeo que proclamaba no fueron cuantificados ni asumidos por nadie, como se puso de manifiesto en las *XX Jornadas de la Gerencia Universitaria* (Universidad de La Rioja, 2002) donde se planteó que “no se puede legislar pensando que otro pagará”, y que culminaron diez años después en la declaración final de las *XXX Jornadas de Gerencia Universitaria* (Universidad de Cádiz, 2012) denunciando “la campaña de desprestigio del sistema universitario público español”.

### **La alteración del entorno universitario debido al creciente ritmo de los avances tecnológicos y científicos**

La globalización incorpora una nueva competencia internacional que pone en cuestión todas las fronteras reales y legales en materia educativa. Ello requiere nuevas respuestas organizativas y financieras por parte de las

---

Gobierno a “desarrollar una nueva legislación con la preceptiva colaboración de las universidades que corrija los defectos de las medidas recientemente adoptadas y favorezca una universidad pública de calidad”.

<sup>1397</sup> **Roberto FERNÁNDEZ LLERA.** “Software evolutivo de la estabilidad presupuestaria autonómica” en *Revista de Estudios Regionales* (en prensa), 2015.

universidades.

Hace años que los Órganos de Control Externo trasladan a la opinión pública su inquietud por el futuro del sistema universitario y la ausencia de un marco estratégico para las importantes inversiones en infraestructuras que las universidades ejecutaron. La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha<sup>1398</sup> planteó hace tres lustros que las expectativas de futuro de la Universidad estaban ligadas a las transformaciones sociales concomitantes: la caída del número de estudiantes potenciales, la demanda creciente de estudios de posgrado, la incidencia del establecimiento del distrito abierto, la innovación en las formas de generación y transmisión del conocimiento o el fenómeno de la globalización. En esa misma época, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas<sup>1399</sup> trasladaba su preocupación por el futuro de la Universidad ante una variedad de amenazas potenciales y reales.

Para enfrentarse a esa situación, las universidades españolas han acogido muchas herramientas de gestión que hace unos años eran insólitas en la educación superior<sup>1400</sup>: planificación estratégica, contratos-programa, presupuesto por programas, cuadro de mando integral, evaluación institucional o del desempeño, auditoría de gestión, entre otras. La Contabilidad de Costes se encuentra en distintas fases de implantación en 25 universidades<sup>1401</sup>.

Por otra parte, los planes estratégicos se han venido generalizando, han determinado el modelo deseado de Universidad e introducido la visión prospectiva a largo plazo como método de orientación, como un eje vertebrador de la suma de partes (centros, departamentos e institutos) que permite avanzar con participación, eficacia y eficiencia hacia escenarios futuros posibles y deseables.

---

<sup>1398</sup> SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA. *Informe de fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicio 2001*. Epígrafe 1.2.4 y conclusión 21, del epígrafe 5.1.

<sup>1399</sup> TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. *Informe de fiscalización correspondiente a los ejercicios 96/97 de la Universidad del País Vasco*. Apartado III.2.

<sup>1400</sup> José Andrés DORTA VELÁZQUEZ. “La financiación y el control de las universidades españolas como elementos de cambio” en *Cuenta con IGAE*, núm. 14, 2006, pág. 28.

<sup>1401</sup> Inmaculada MARTÍ FORÉS. “Proyectos de contabilidad analítica: experiencias y lecciones aprendidas”. *Jornada de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC)*. “Coste de los servicios universitarios”. Universidad de Málaga, 8 de mayo de 2015. La autora aporta los siguientes datos: 25 universidades en distintas fases de implantación: 8 en personalización, 5 en extracción, 4 en carga o reparto y 8 en análisis final.

Sin embargo, estas herramientas no podrán, por sí mismas, alterar la estrecha relación existente entre calidad y gasto universitario. Las mejores instituciones son las que tienen mayores presupuestos por alumno. Sus indicadores de gestión ya son comparados con periodicidad y serán objeto de multitud de análisis mediante tablas clasificatorias o rankings nacionales e internacionales.

### **Las dudas sobre la sostenibilidad del gasto**

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) diseñó nuestras instituciones de educación superior con una estructura administrativa acorde con la etapa de expansión que se preveía. La Universidad Pública se configuró como una Administración autónoma que intentaba profesionalizar su gestión, en el marco de una transformación social que nos ha permitido llegar a ser la décima potencia científica mundial<sup>1402</sup> y dar respuesta a las amplias y variadas necesidades de formación universitaria de la sociedad española, especialmente durante los años de crecimiento continuo del número de estudiantes. Es cierto, como analiza DE AZCÁRRAGA<sup>1403</sup>, que nuestras universidades han mejorado muchísimo en los últimos treinta años pero cabría cuestionar si lo han hecho en la proporción exigible y adecuada al gran esfuerzo realizado por la sociedad que las financió.

En la actualidad, agotada la vía de los impopulares ajustes coyunturales, no se ha entrado en los aspectos estructurales, para los que parece no estar preparado el actual modelo de gobierno universitario<sup>1404</sup>. Así, durante los últimos años, han proliferado los informes con propuestas de reforma universitaria que contemplaban, entre otros muchos, ese aspecto. Sin embargo, un destacado sector académico<sup>1405</sup> alerta sobre los debates actuales del sistema de gobierno universitario por considerarlos demasiados interesados y simplistas, por lo que tampoco resolverán las dificultades y corren el riesgo de

---

<sup>1402</sup> FUNDACIÓN COTEC PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA. [Informe COTEC, 2014](#), pág. 32. Con datos del año 2012, España aporta el 3.15% de la cuota mundial de artículos científicos.

<sup>1403</sup> José Adolfo DE AZCÁRRAGA. “[La universidad que viene o el triunfo de la burocracia](#)” en *Revista Española de Física*, Vol. 25-2 (abril-junio de 2011), págs. 1-3.

<sup>1404</sup> Antonio ARIAS RODRÍGUEZ. “[Estabilidad presupuestaria en universidades: autonomía ‘versus’ sostenibilidad](#)”. *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 73, 2013, págs. 213-224.

<sup>1405</sup> Francesc Xavier PONS RAFOLS “[La participación ...](#)” (Op. Cit), 2012, pág. 32.

empeorarla<sup>1406</sup>. Los entornos regulatorios complejos, como la Universidad, no admiten soluciones simples.

Por el contrario, no faltan autores<sup>1407</sup> que consideran imprescindible propiciar una *desregulación* de la legislación estatal en ese ámbito, que debería ser una normativa de “mínimos” con su complemento en la legislación de las CC AA y, sobre todo, de las propias universidades que quieran embarcarse con libertad y responsabilidad en políticas de signo competitivo.

Los nuevos horizontes universitarios dependen más de una nueva cultura que de vuelcos legislativos, acostumbrada como está nuestra universidad a generar sus propios comportamientos y, a veces, insumisa a la norma. No debemos mitificar las reformas, como nos prevenía, hace ya casi un siglo, el catedrático de la Universidad de Oviedo Leopoldo GARCÍA ALAS Y ARGÜELLES<sup>1408</sup>, alertando de las “modificaciones estéticas, puramente externas”. Nuestro sistema universitario padece problemas, pero la forma de gobierno de las instituciones educativas superiores no es la causa única de todos ellos. Así, por ejemplo, no podemos atribuirle la alta tasa de abandono de los estudios o la baja empleabilidad de los egresados en algunas áreas de conocimiento<sup>1409</sup>. Sin embargo, el gobierno universitario sí propicia una planificación deficiente del sistema en su conjunto (titulaciones duplicadas, proliferación de centros y campus, ausencia de criterios selectivos), así como una excesiva influencia de intereses corporativos en importantes decisiones como los planes de estudios, distribución y retribuciones del personal, procedimientos lentos y engorrosos<sup>1410</sup>. También, por supuesto, tiene mucho

---

<sup>1406</sup> Susana PASAMAR REYES. “[Debate sobre el modelo organizativo académico. Del modelo gremial al modelo colaborativo](#)” en *Revista internacional de sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014, págs. 239-241.

<sup>1407</sup> Antonio EMBID IRUJO. [Autonomía y competitividad de las universidades](#). Cuaderno de trabajo núm. 3. StudiaXXI. Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013, pág. 23.

<sup>1408</sup> “*Discutimos planes de estudios, cambios en la duración de las carreras, aumento o disminución de asignaturas y cosas por el estilo, que no significan nada, pues que el mal profesor enseñará mal con cualquier plan y el bueno enseñará bien con un sistema o con otro*”. Lección inaugural del curso académico 1922-1923, citado por Francisco SOSA WAGNER. “Una ficción envenenada ... (Op. Cit), 2013, pág. 359.

<sup>1409</sup> José Ginés MORA RUIZ. “[Competencias y empleo de los jóvenes graduados universitarios](#)” en *Revista de Educación* núm. 330/2003, pág. 159.

<sup>1410</sup> Albert COROMINAS SUBIAS y Vera SACRISTÁN ADINOLFI. “[Las encrucijadas estratégicas de la universidad pública española](#)” en *Revista de Educación*, núm. 355/2011, pág. 76.

que ver en una gestión presupuestaria excesivamente laxa, en buena parte, por la dependencia electoral de los rectorados frente a cierta burocracia universitaria, al igual que por una cierta dejadez de los gobiernos autonómicos, las agencias de evaluación y los consejos sociales en el ejercicio de sus funciones decisorias y de control.

### **El modelo de gestión universitaria**

La organización universitaria, desconcentrada y participativa, presenta unas características peculiares y diferenciadoras de otras Administraciones Públicas. La existencia de multitud de centros de responsabilidad propicia soluciones presupuestarias para la gestión del gasto, que no ha sido bien acogido por algunas ICEX, que ven aquí un importante área de riesgo estratégico.

Como los gestores son los principales responsables del control interno, de acuerdo con la concepción moderna y mayoritaria, el equipo rectoral debe implicarse en su diseño eficaz, con el Gerente universitario como primer protagonista, lo que es fuente habitual de conflictos. Esa responsabilidad puede llegar al ámbito administrativo, penal o contable si no se toman las medidas apropiadas en relación a la gestión de los caudales públicos. Por otra parte, la comunidad docente e investigadora es muy crítica con los procedimientos poco ágiles de tramitación del gasto o pago. Unas fuerzas contrapuestas que suponen una tensión permanente para las gerencias.

Sin embargo, la tendencia ineludible a incorporar las nuevas tecnologías en la vida administrativa proporcionará muchas facilidades para la gestión (factura electrónica, información y seguimiento en tiempo real de la situación financiera de la unidad) y la participación en los órganos colegiados de los miembros de la comunidad universitaria (como la convocatoria, asistencia y aprobación de actas de reuniones virtuales) así como la previsible exigencia<sup>1411</sup> de realizar todos los trámites de forma electrónica en las relaciones entre el PDI y el PAS con la Universidad, que deberá regular con detalle su aplicación reglamentaria a la multitud de órganos unipersonales y colegiados,

---

<sup>1411</sup> [Anteproyecto](#) de Ley del procedimiento administrativo común de las AA PP sometido a información pública con fecha 16-1-2015.

característicos de nuestra Universidad Pública.

En este sentido, el papel supervisor del Consejo Social, apoyado por la Consejería responsable de la Educación Superior, aumenta con cada nueva normativa. En el ámbito económico, su responsabilidad se vuelve trascendental, aunque una amplia composición de los Consejos Sociales puede lastrar y diluir sus competencias. Por ello, la existencia de un Comité de Auditoría, de composición reducida y concienciada de sus tareas, debe contribuir a la mejora del control interno de la Universidad.

### **Potenciar los servicios de control interno**

Las ICEx han llamado la atención sobre determinados aspectos de nuestra gestión, como las debilidades del control interno, nuestra excesiva descentralización y desconcentración, algunas cuantiosas inversiones sin estrategia de futuro y, en definitiva, la complejidad de nuestra gestión. La Universidad española es objeto de fiscalizaciones singulares del correspondiente Órgano de Control Externo, pero participa también de los informes *horizontales* efectuados periódicamente por el Tribunal de Cuentas de España sobre todo el sector (ejercicios 2003 y 2012) y que han puesto de manifiesto debilidades significativas en muchas áreas.

La existencia de servicios universitarios de control interno infradotados ha sido una crítica habitual en todos los informes de las ICEx, algunas de las cuales recomiendan, además, algún tipo de vinculación al Consejo Social para que pueda ejercer su responsabilidad en la supervisión del control interno, y la figura de la intervención clásica, como garante de la ejecución ordenada del presupuesto universitario con mecanismos de fiscalización previa.

### **Avanzar en la dirección pública profesional**

En muchos casos, las universidades son la mayor organización de la ciudad, tanto por el número de empleados o de clientes como por la cuantía de su patrimonio o presupuesto anual. Esta dimensión debe afrontarse con una estructura organizativa profesionalizada, en su nivel ejecutivo. Por ello, en la Gerencia universitaria presenciamos un paulatino proceso de modernización de toda la gestión universitaria en multitud de direcciones. Junto a los



mencionados avances en la planificación estratégica de carácter institucional o parcial o el establecimiento de nuevos marcos de financiación con las CC AA, destacan la aplicación de herramientas como los planes de calidad y de evaluación, la incorporación de una cultura directiva profesionalizada, con sistemas de información para la gestión, externalización de servicios no docentes, creación de fundaciones y sociedades mercantiles, unidades profesionales de apoyo y promoción de proyectos de investigación o la búsqueda de su financiación.

La administración burocrática, dominada por principios como la jerarquía, la uniformidad, la impersonalidad o el formalismo, ha sido criticada por su incapacidad para responder a las demandas de la sociedad, cuya dinámica y pluralismo exige respuestas rápidas, sencillas y en constante evolución. En la Universidad esta censura crece por la cercanía a los usuarios.

El gerencialismo, como corriente de gestión orientada a los resultados y a la cultura de la calidad, se viene imponiendo en la administración universitaria, que cuenta ya con amplios equipos técnicos de apoyo en servicios o vicegerencias en las principales funciones universitarias.

### **Más control sobre la actividad docente**

En la enseñanza universitaria, han venido concluyendo sucesivos procesos de reforma de los planes de estudio y de titulaciones que, en opinión mayoritaria, no ha logrado dar respuesta a los graves problemas que tiene la enseñanza superior<sup>1412</sup>: planes improvisados y elaborados sin estudios previos, hasta ahora sin reducir su carga docente -ni tampoco las necesidades financieras que conllevan- así como la proliferación de postgrados que acentúan el distanciamiento entre el mundo académico y el mundo profesional, donde la titulación puede dejar de ser una condición 'necesaria' para la incorporación al mercado de trabajo.

Las ICEx habían encontrado en este área los principales problemas de eficiencia productiva, destacando incumplimientos en materia de procedimiento que permita conocer las horas efectivas dedicadas por la plantilla a la docencia

---

<sup>1412</sup> **Iñaki LASAGABASTER HERRARTE.** “[Reflexiones sobre la universidad, su crisis, la educación y la crisis económica](#)” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47/2013, pág. 37.

y a la investigación. Algo difícil cuando, además, algunas universidades carecen de Relación de Puestos de Trabajo del personal docente e investigador.

Cuando los auditores realizan un análisis de las cargas docentes el resultado es que, tras las reducciones legalmente establecidas, un importante porcentaje de la plantilla no había impartido la docencia que les correspondía. Para su seguimiento recomiendan herramientas de control horario sobre la jornada laboral del PDI y del grado de absentismo laboral. Sin embargo, nuestra doctrina más profesional reconoce unas singularidades que lo hacen muy difícil en las labores académicas y casi imposible en las investigadoras.

Sin embargo, la pasada política nacional de reposición nula de efectivos o los recortes presupuestarios acometidos en algunas CC AA han reducido esta controversia, en gran medida, pues las plantillas académicas se han visto reducidas en una media del 3% de sus dotaciones equivalentes a tiempo completo, (USAL un -13.8%, UVA un -22.2%) y los gastos de personal han disminuido un 7% entre el 2010 y el 2012, como hemos apuntado en el capítulo correspondiente, usando datos de la CRUE.

Por otra parte, una Universidad más competitiva exigirá repensar las políticas de dispersión territorial de enseñanzas. Los estudios de HERNÁNDEZ ARMENTEROS y PÉREZ GARCÍA<sup>1413</sup> apuntan una oferta de enseñanzas universitarias “excedentaria” en relación con las demandas sociales mostrando cierta ineficiencia en su actual asignación que bien podría destinarse a otras actividades universitarias con recursos insuficientes. Así, la generosidad con la que se ha actuado durante los años de consolidación del sistema universitario español, ubicando 691 centros universitarios en un total de 118 localidades diferentes, constituye un serio problema en términos de racionalidad organizativa. Una dispersión originada por las presiones de las llamadas “fuerzas vivas locales” y la complicidad de los miembros de la comunidad universitaria. Si se desea una Universidad competitiva, las Administraciones educativas deberán repensar sus políticas de dispersión territorial de las

---

<sup>1413</sup> Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José Antonio PÉREZ GARCÍA. “La financiación universitaria...” (Op. Cit) en [Documento de Trabajo 6](#), 2014, pág. 41.

enseñanzas así como la oportuna financiación.

Coincido con LAMO DE ESPINOSA<sup>1414</sup> cuando plantea la pregunta clave que resume el estado de la cuestión: ¿por qué las universidades españolas, a diferencia de muchas extranjeras, no están interesadas en seleccionar a los mejores, en ser las mejores? O ¿por qué la Universidad no tiene incentivos para seleccionar a los mejores profesores? Para CUERVO GARCÍA<sup>1415</sup> uno de los grandes retos de la Universidad española actual es introducir la competencia entre universidades para atraer a los mejores profesores y estudiantes. Se pregunta cómo ampliar la presencia de profesores con doctorados internacionales, cómo limitar la endogamia y el localismo que demanda mayor autonomía en la retribución, cambio de cultura para implicar *alumni* (antiguos alumnos) y presión externa sobre la universidad con financiación basada en resultados (sistema evaluación de la docencia y la investigación).

Para que algo cambie, nos dice también CUERVO GARCÍA<sup>1416</sup>, es preciso que intervenga una presión externa a nuestra universidad, a través de las asignaciones presupuestarias y las correspondientes restricciones financieras, la presión que ejercen los *rankings* de departamentos, titulaciones o universidades y el diseño de un sistema claro de estímulos vinculados con los ingresos y las inversiones. En la actualidad, más del 57,6% del profesorado tiene una actividad investigadora nula. Sólo el 18,4% tiene reconocidos dos sexenios (3,7% cinco y 1,4% seis).

### **Una compleja gestión de la actividad investigadora**

La investigación científica ha dado un vuelco espectacular desde la aprobación de las leyes de Reforma Universitaria, en 1983 y de la Ciencia, en 1986. La más reciente modificación legislativa en 2011 supuso facilitar muchos procesos administrativos y la remoción de obstáculos formales para la imbricación de los investigadores en el tejido social e industrial. Sin embargo, todavía existe la sospecha de que la Universidad no utiliza de manera

---

<sup>1414</sup> Emilio LAMO DE ESPINOSA. “La universidad española...” (Op. Cit), 2013, pág. 209.

<sup>1415</sup> Álvaro CUERVO GARCÍA. Discurso de investidura como *Doctor Honoris Causa* por la Universidad Rey Juan Carlos, 2014.

<sup>1416</sup> Álvaro CUERVO GARCÍA. *Los retos de la universidad*. Conferencia pronunciada en la Universidad de Cádiz. Abril de 2014.

adecuada sus capacidades humanas, ni sus medios disponibles, que han crecido mucho en los últimos años pero no eliminan la *paradoja europea*, por la cual la capacidad de innovación industrial de nuestro viejo continente no está al nivel de su capacidad científica. Para ello, hay que seguir perfeccionando y potenciando los mecanismos de difusión y transferencia de los resultados de la investigación que acerquen nuestra actividad creativa al tejido social.

Hoy, nadie niega que la Universidad debería capitanear el cambio de mentalidad que conduzca a situaciones de cooperación y desarrollo. Hace casi dos décadas, en el "*Manifiesto de El Escorial*" (2 de agosto de 1996) nuestros científicos ya nos advirtieron que, en el mundo de hoy sólo se puede competir con salarios más bajos o con capacidad de innovación tecnológica y España está obligada a seguir esta segunda vía si quiere evitar que su futuro corra serio riesgo, como está sucediendo en la actualidad.

Tras la entrada en vigor de la LOU y, a la vista del motivo VII de su preámbulo y del Título VII, cabe entender que queda potenciada la investigación como un factor "diferenciador y de calidad" que debe desarrollarse con un criterio de "excelencia".

Como anticipa CUERVO GARCÍA<sup>1417</sup>, está en entredicho el viejo modelo de investigación *putting people in a bubble* («poner gente dentro de una burbuja») pues las empresas tecnológicas usan redes de suministradores externos para la I + D abandonando los grandes laboratorios corporativos a favor de alianzas con su pares y con la universidad o trabajar en entornos de colaboración con límites porosos. En las organizaciones colaborativas los clientes están en contacto de forma continuada y como apuntan HECKSCHER y MARTÍN RÍOS<sup>1418</sup> su principio rector no es la autonomía, sino la interdependencia, demostrando ser capaz de movilizar rápidamente conocimientos diversos y distantes para resolver problemas complejos y responder con prontitud a los cambios en lo que respecta a las expectativas de los clientes.

---

<sup>1417</sup> **Álvaro CUERVO GARCÍA**. "[La empresa del futuro](#)" en *Mediterráneo económico*, núm. 16, 2009 (Ejemplar dedicado a: El futuro de la economía española, coordinado por Juan Velarde Fuertes), págs. 417-434.

<sup>1418</sup> **Charles HECKSCHER** y **Carlos MARTÍN RÍOS**. "[Hacia la universidad colaborativa. Promoviendo un debate sobre el modelo organizativo académico](#)" en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014, págs. 210.

La gestión de los proyectos de investigación se ha vuelto tan compleja en los últimos años que amenaza con desincentivar a nuestros mejores científicos en la participación de convocatorias nacionales o europeas, ante la carga administrativa que soporta su tramitación y los riesgos que presentan algunas interpretaciones de los auditores en relación con los gastos elegibles permitidos en su justificación, de muy difícil fiscalización crítica. El apoyo de los servicios de la gerencia, en este área, se ha vuelto imprescindible y la Universidad debería recuperar los costes indirectos que asume con porcentajes no tan simbólicos como los actuales, que los auditores, no sólo españoles, entienden que ponen en riesgo la salud financiera universitaria.

Por las razones anteriores, las fundaciones universitarias, gestionando desde una lógica privada cada vez más *reconducida* hacia los procedimientos públicos, han demostrado ser un instrumento eficaz para la gestión de los contratos de investigación. Sin embargo, su constitución, con frecuencia en el límite de la pertenencia al sector público, ha sido cuestionado por los órganos consultivos o fiscalizadores.

### **Una peligrosa aunque inevitable gestión mercantil de la educación superior**

Las universidades son entidades complejas, con una notable proyección en la sociedad. Han dejado de ser la *acción social* para dar paso a un verdadero *socio activo* con quien hacer negocios: una empresa cuyo apreciado patrimonio está integrado por miles de personas que son y serán la materia gris del país y sus dirigentes presentes y futuros.

Lo que era insólito hace unos años no lo es ahora: afrontamos —querámoslo o no— un proceso de mercantilización de la educación superior, que afecta a la comercialización de servicios universitarios a precios de mercado (como las franquicias) o nuevos productos (como los posgrados o las titulaciones conjuntas) presenciales o virtuales. Una cultura que comenzó con la investigación aplicada y que alcanza, hoy en día, al patrocinio privado de actividades docentes, con algún dilema ético.

Los equipos rectorales empiezan a inquietarse ante las altas tasas de retraso y abandono de los estudiantes que producen fugas hacia otras

universidades. Una consecuencia del mercado es el habitual menosprecio que la clase política dirigente siente hacia la intelectualidad académica o el relativo abandono de las humanidades que lamina todo lo que es un aspecto del saber sin valor mecánico porque carece valor práctico en el mercado de trabajo. Se generaliza la iniciativa de los profesores de algunas facultades que rivalizan en sus visitas periódicas a los bachilleres, presentándoles las excelencias de su titulación.

### **La exigencia de una gestión universitaria de vanguardia**

El precio de la estructura participativa y desconcentrada de la Universidad Pública actual es la demora, rigidez e ineficiencia de infinidad de decisiones en un contexto interno de inmenso tráfico de información, intereses, oferta académica e investigadora, en un contexto externo necesariamente competitivo. Este panorama debería propiciar las iniciativas necesarias para acometer medidas de simplificación de la toma de decisiones por los órganos de gobierno, con apoyo en las nuevas tecnologías, así como en la modernización de los procedimientos, en la evaluación del desempeño de los gestores, en el seguimiento de los resultados departamentales y la fiscalización interna.

La cercanía a las fuentes del conocimiento científico y la innovación tecnológica deberían permitir a los gestores universitarios estar en la vanguardia organizativa. Durante los próximos años, asistiremos a profundas transformaciones administrativas, entrando en lo que BARNÉS VÁZQUEZ<sup>1419</sup> denomina los tres nuevos territorios a colonizar por el derecho administrativo. Se trata de la caída de tres fronteras clásicas: la esfera nacional e internacional, el plano público y el privado, y la capacidad de anticiparse con normas a la vertiginosa realidad. En ese escenario, las gerencias deberían presentar las experiencias más innovadoras, que fuesen ejemplo para los restantes servicios públicos en administración virtual, con su secuela de expedientes electrónicos, campus digitales o registros interconectados. Hoy, el ejemplo institucional es la Agencia Tributaria, que ha contado con los recursos

---

<sup>1419</sup> Javier BARNÉS VÁZQUEZ. “[El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico](#)” en *Claves del Gobierno Local*, núm. 12. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pág. 87.

y el liderazgo político necesarios para acometer esas importantes y arriesgadas innovaciones organizativas y procedimentales, que la sitúan muy por delante del resto.

Las universidades, con inmenso potencial creativo y una potestad de autoorganización robustecida constitucionalmente, no tienen excusa para ser menos. No sólo la eficacia y la eficiencia, sino también la supervivencia de la universidad de la excelencia están en juego.

### **13.2 Contribuciones**

Se han integrado en este trabajo los distintos conocimientos que acometen disciplinas diferentes sobre la gestión universitaria. La perspectiva de la gerencia como organización administrativa de apoyo a la docencia y la investigación se ha completado con la mirada financiera y presupuestaria, así como con la vertiente fiscalizadora que nos presentan las ICEx en relación con el funcionamiento del servicio público, centradas en las áreas de riesgo vinculadas a la actividad docente e investigadora de la Universidad.

Este enfoque integrador ha permitido la puesta al día de la bibliografía especializada en las áreas indicadas y su contraste no sólo con la doctrina emanada por las ICEx en cada capítulo abordado, sino también con mi propia experiencia profesional, tanto como miembro que he sido de la comunidad universitaria en Oviedo y Salamanca, como desde la perspectiva de la auditoría en que me desenvuelvo actualmente. Se trata de una verdadera oportunidad de investigación que permitirá a los responsables de la gestión y la administración universitaria, desde sus múltiples responsabilidades, afrontar con conocimiento jurídico y económico los retos y encrucijadas en que se encuentran todos los días proporcionando un servicio público a profesores, investigadores o estudiantes.

Partiendo de los conceptos del derecho administrativo, esenciales para acometer cualquier estudio de la Universidad Pública española, he analizado la normativa aplicable, en sus principales estructuras, con los límites y garantías que atribuye nuestro derecho constitucional a la autonomía universitaria. Su influencia está presente en las relaciones entre académicos y no académicos

que presentan numerosas zonas de roce y fricción. Así, afecta tanto al Consejo Social —con miembros externos a la Institución— como a las relaciones, a veces tormentosas, con los gobiernos autonómicos que tienen la responsabilidad de financiar la educación superior en España y deben hacerlo con respeto institucional y con objetividad en los sistemas de aportación de recursos.

También existen discrepancias de este tipo en las relaciones entre administradores y cargos académicos, con frecuencia en servicios de apoyo como las bibliotecas o la informática, esenciales para una docencia e investigación de calidad. La lógica y la experiencia indican que es en los ámbitos de naturaleza económica (presupuestos, contabilidad, auditoría, contratación, patrimonio) donde esa interrelación se vuelve más tensa, con el PDI como un *cliente* exigente al que una gerencia de enfoque moderno debe resolver los múltiples problemas a los que se enfrenta manteniendo un control interno eficaz en toda la organización universitaria.

Se presenta el control interno como un sistema de gestión, resaltando su concepción actual y los diferentes componentes que lo integran, profundizando en algunos de los conceptos que caracterizan el entorno de control de las universidades públicas españolas, a los principios de responsabilidad así como los principios de buena administración, entre los que se destaca la política de transparencia y comportamiento ético. El núcleo central de los sistemas de control interno es la evaluación de riesgos, existiendo diferentes herramientas que contribuyen a garantizar que los riesgos se gestionan y supervisan adecuadamente. En este sentido, se han expuesto las líneas de defensa básicas, así como los principales aspectos relacionados con la administración económica electrónica.

En la actividad docente, las recomendaciones desde las ICEx se centran el papel de las relaciones de puestos de trabajo y en los planes de ordenación docente como ejes básicos para una administración de personal eficiente y que además cumpla con las exigencias de la LOU.

En ese marco, los servicios de apoyo a la gestión de la investigación suponen una tarea obligada para que el PDI pueda acometer con garantía sus



obligaciones, sin que las cargas administrativas supongan una restricción o impedimento. Las nuevas tecnologías han facilitado esa labor, en efecto. Sin embargo, algunos controles financieros llevados a cabo en este campo han extremado la tirantez al concluir en reintegros con criterios formalistas que los investigadores nunca comparten. El trabajo se ha centrado en los aspectos organizativos de las estructuras —gestión directa e indirecta— y los elementos básicos, como la contratación o la subvención de proyectos de investigación, facilitada tras la nueva regulación de la Ley de la Ciencia, de 2011, que removió múltiples obstáculos, tanto en la movilidad docente e investigadora del PDI como en la transferencia de tecnología.

### **13.3 Limitaciones y futuras líneas de trabajo**

Ya he anticipado que se obviarían los aspectos contables. Incluirlos en este trabajo habría permitido presentar una visión de un aspecto económico, la información financiera que forma parte de la rendición de cuentas universitaria. Sin embargo, se trata de un campo muy concreto y especializado que puede ser completado en el futuro, como ya hizo sobre las cuentas universitarias de los años 90 la profesora GONZÁLEZ DÍAZ<sup>1420</sup> y que deberá ser objeto de actualización durante los próximos años.

Los aspectos relativos al análisis de las experiencias en planificación estratégica también merecen un futuro estudio detallado, pues son muchas las universidades que han acometido ese proceso. Su innegable utilidad, como herramienta de participación, análisis, discusión y consenso de los objetivos institucionales abre la puerta a evaluar los resultados obtenidos y valorar esa utilidad.

Se ha trabajado con mucha profundidad en la situación financiera de las universidades a través de los informes que cada dos años nos ofrecen HERNÁNDEZ ARMENTEROS y PÉREZ GARCÍA, que aportan multitud de oportunidades de investigación en áreas como la estructura de la oferta de enseñanzas, el posgrado, la I+D, los recursos humanos o el patrimonio universitario, para aprovechar la ingente información que proporciona la

---

<sup>1420</sup> Belén GONZÁLEZ DÍAZ. [\*Información contable de las universidades y su utilidad para los órganos de control externo\*](#). (Tesis doctoral, director: Antonio LÓPEZ DÍAZ). Universidad de Oviedo, 2002.

publicación [La Universidad española en cifras](#) de la CRUE.

Una vez conocidos los detalles de los costes universitarios, los próximos años ofrecerán unas posibilidades reales de investigación en el estudio de su composición y en la comparación entre los diversos integrantes del sistema universitario español, así como entre los servicios que cada institución presta.

Por último, hay todo un campo de trabajo donde la Universidad necesita generar masa crítica y profundizar en los fundamentos jurídicos. Se trata de conocer y delimitar el ejercicio de las competencias de tutela financiera que corresponden a las CC AA y que deberán equilibrarse y ejecutarse respetando las competencias propias de las universidades<sup>1421</sup>.

---

<sup>1421</sup> **Javier DE DIEGO ALONSO.** “[Equilibrio entre el respeto a la autonomía económico-financiera de las universidades públicas y su tutela financiera](#)” en *Auditoría Pública* núm. 56/2012, págs. 37-48.

## **REFERENCIAS**

## 14 Bibliografía

ABAD LICERAS, José María. “El estatuto jurídico de las universidades privadas en el ordenamiento jurídico español”. Diario *La Ley*, 28-11-2000.

ABOGACÍA DEL ESTADO.

- [Instrucción 1/2008](#) de 5 de febrero (contratación de las fundaciones)
- [Informe](#) de 9 de julio de 2012 (Presupuestos UNED)
- [Informe](#) de 5 de junio de 2013 (Comisión de expertos reforma universitaria)

ACEYTUNO PÉREZ, María Teresa y SÁNCHEZ LÓPEZ, Celia. “[Carrera académica y propensión a la transferencia de tecnología. El caso de la Universidad de Huelva](#)” en *Investigaciones regionales*, núm. 28, 2014, págs. 79-100.

ACEYTUNO PÉREZ, María Teresa y CÁCERES CARRASCO, Felipe Rafael. “[Elementos para elaboración de un marco de análisis para el fenómeno de las spin-offs universitarias](#)” en *Revista de economía mundial*, núm. 23, 2009, págs. 23-52.

ACOSTA R., David Eduardo. “[Uso de tácticas de interrogación militar en una entrevista de auditoría interna](#)”. *Revista Auditoría Interna* núm. 101/ 2012 , págs. 22-24.

AFONSO, José y CABRERA, Juan Manuel. “El sistema universitario en Canarias: recursos y financiación” en el libro homenaje al prof. MORENO BECERRA, *La financiación de las universidades: un análisis por Comunidades Autónomas* (coordinadora: María Jesús SAN SEGUNDO). CRUE, 2003, págs. 99-135.

AGUDO ZAMORA, Miguel J. “[El contenido del derecho a la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Universidades](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70/2004, págs. 11-50.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica (FCE), 2007.

AGUIRRE SÁDABA, Alfredo A., CASTILLO CLAVERO, Ana M. y TOUS ZAMORA, Dolores. *Administración de organizaciones. Fundamentos y aplicaciones*. Pirámide, 1999.

- AIBAR GUZMÁS, Cristina. “[Modelos de indicadores para la gestión pública: el Cuadro de Mando Integral](#)” en *Auditoría Pública* núm. 30, junio de 2003, págs. 14-23.
- AISA DíEZ, Jesús. “Riesgo de Auditoría Interna, un riesgo operativo que gestionar en la empresa” en *Revista contable*, núm. 4, 2012, págs. 12-17.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “[Gobernanza de la Universidad y Gobernanza del Sistema Universitario](#)” en *Revista de Educación y Derecho*, núm. 7, octubre 2012 - abril 2013.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *El oficio de político*. Tecnos, 2012.
- ALDEANUEVA FERNÁNDEZ, Ignacio. “[Los grupos de interés en el ámbito de la responsabilidad social universitaria: un enfoque teórico](#)” en *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 46, 2013, págs. 235-254.
- Alfonso X, “el sabio”. *Las Siete Partidas* (Glosadas por el licenciado Gregorio López) impreso en Salamanca por Andrea DE PORTONARIS en 1555. Boletín Oficial del Estado, 1985. Edición facsímil.
- ALIAGA AGULLÓ, Eva; MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso; NAVARRO FAURE, Amparo; PÉREZ BERNABEU, Begoña; RIBES RIBES, Aurora y VICENTE-ARCHE COLOMA, Paula. *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos* (Coordinador: Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER). Editorial Tirant lo Blanch, 2012.
- ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. *Fundaciones y derecho administrativo*. Marcial Pons, 2010.
- ALVARADO RIQUELME, María. “Sistemas de contabilidad analítica en las universidades” en *La Universidad española en riesgo. Un análisis desde su gobernanza* (Director: Manuel Arenilla Sáez), Netbiblo, 2012, págs. 284-340.
- ÁLVAREZ, Manuel y VILARDELL, Immaculada. “Algunas reflexiones sobre la planificación estratégica de la universidad: el caso de la Universitat Autònoma de Barcelona (1998-2010)” en *XIX Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*, 2010.
- ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio. *Génesis de la Universidad Española Contemporánea*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1972.

AMAT SALAS, Oriol y SOLDEVILLA GARCÍA, Pilar. "[La aplicación del Cuadro de Mando Integral](#)" en *Auditoría Pública* núm. 17/1999, págs. 40-45.

AMAT SALAS, Oriol y SOLDEVILLA GARCÍA, Pilar. "[Optimización del control de gestión en entidades públicas](#)" en *Auditoría Pública* núm. 16, febrero de 1999, págs. 43-47.

AMENGUAL ANTICH, José. "[Estabilidad presupuestaria: su medición](#)" en *Auditoría Pública* núm. 30, junio 2003, págs. 46-59.

AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto.

- "La contratación del conocimiento universitario en la encrucijada de la recesión" en *Contratación pública estratégica* (coordinador: Juan José PERNAS GARCÍA), Thomson Reuters Aranzadi, 2013, págs. 369-409.
- "Crisis y cambio de modelo en las universidades públicas. Reflexiones de urgencia" en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 33, 2012, págs. 74-81.

AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. "Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y universidades públicas" en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 157, 2013, págs. 249-278.

APODACA, Pedro M. y GRAO, Julio. "Herramientas de gestión para el cambio y la mejora institucional en la Enseñanza Superior" en *Política y reformas universitarias* (editor: José M<sup>a</sup>. LUXÁN). Cedecs, 1998.

ARENILLA SÁEZ, Manuel. "La gobernanza del Sistema Universitario Español" en *La Universidad española en riesgo. Un análisis desde su gobernanza* (Director: Manuel ARENILLA SÁEZ), Netbiblo, 2012, págs. 66-251.

ARGUEDAS SANZ, Raquel. "Contabilidad creativa y estabilidad presupuestaria: un medio inducido por el objetivo". *Revista AECA*, núm. 63 mayo/agosto de 2003, págs. 31-33.

ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio.

- "[El control financiero de la Universidad Pública](#)" en *Auditoría Pública*. Núm. 3. Octubre de 1995. Número monográfico *La Universidad Pública*, págs. 25-31.

- "El control externo del presupuesto universitario: repertorio de sus problemas" dentro de los *V Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo* (Las Palmas, 2 al 4 de octubre de 1996). Audiencia de Cuentas de Canarias, 1996, págs. 126-139.
- "El control de la gestión financiera de las universidades: nuevas tendencias" *Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España*, núm. 11, diciembre de 1997, págs. 16-25.
- "Los comités de auditoría en el sector público: dos experiencias del mundo anglosajón" *Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España*, núm. 13, diciembre de 1998, pág. 24-33.
- "Principales problemas de la gestión presupuestaria en las universidades públicas. Un análisis desde el punto de vista del control" dentro de las *XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Valladolid, marzo de 1998.
- "Nuevos desafíos para la auditoría interna en el sector público: El caso de las universidades" en *Análisis Local* núm. 26/1999, págs. 49-58.
- "Balance y perspectivas del control interno de las universidades". *Las Universidades Públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova, 1999, págs. 209-238.
- "[La auditoría interna en el sector público: las diez mejores prácticas internacionales](#)" en *Partida Doble* núm. 111, mayo de 2000, págs. 44-71.
- "Las universidades públicas en la OCDE. Análisis de sus problemas de gestión a través de los informes de auditoría de los Órganos Estatales de Control Externo. Un enfoque temático" dentro del *V Curso sobre régimen de universidades públicas*. Alcalá de Henares, junio de 1999. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, 2000.
- "[Reseña de los VII Encuentros Técnicos de los OCEX](#)" en *Partida Doble* núm. 130, febrero de 2002, págs. 114-119.
- "La moderna Administración Universitaria española. Análisis de su evolución desde el punto de vista del control" en *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario* (BALADO, M. y G<sup>a</sup>. REGUEIRO, J.A., dirs.), BOSCH, 2003, págs. 659-675.

- “Experiencias legislativas en la supervisión del control interno por los Consejos Sociales”. *Control interno en universidades públicas : I Jornadas* (coordinador: Miguel Ángel AURRECOECHEA GUTIÉRREZ), Universidad Pública de Navarra, 2004, págs. 149-166.
- *El régimen económico y financiero de las universidades*. Cooperación Universitaria, 2004.
- “Fiscalizar la complejidad universitaria” en [IX curso de régimen jurídico de universidades](#). (Coordinadora: BONACHERA LEDRO, M<sup>a</sup> Isabel) Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2008, págs. 267-276.
- “El trámite de alegaciones en los procesos de fiscalización”. En la obra colectiva *Conclusiones del XI Curso sobre régimen jurídico de universidades* (CARO MUÑOZ, A.I. IRIGOYEN, J. y DOMINGO, F. Coordinadores). Aranzadi, 2013, págs. 164-169.
- [“Estabilidad presupuestaria en universidades: autonomía vs. sostenibilidad”](#) en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013, págs. 213-224.
- “Fiscalización de las universidades en España. Principales áreas de riesgo” en *Conclusiones XII Curso de régimen jurídico de universidades*. (Directores: Ana Isabel CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2014, págs. 187-209.

ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio y CHAVES GARCÍA, José Ramón.

- [“Los contratos de investigación de la Universidad”](#) en *Auditoría Pública* núm. 7 (octubre de 1996), págs. 55-60.
- “La investigación universitaria en España: situación actual y perspectivas” en *Hacienda Pública Española* (monográfico dedicado a Economía y Educación), 1998, págs. 179-206.
- [“Los gastos de representación: una prerrogativa indomable”](#) en *Auditoría Pública* núm. 15, octubre de 1998, págs. 37-39.

ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio; Díez, Iñaki; GALOFRE, Albert; MIGUELÁÑEZ, Javier Gonzalo y OTERO, Antonio. “Competencias y responsabilidades de los directivos públicos locales” en *El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local*. Ediciones TREA, 2007, págs. 312-376.



- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, gestión pública y regulación económica*. Comares, 2001.
- ASENSI SABATER, José. "La Ley Orgánica de Universidades (LOU) en Diario *La Ley*, 18 de enero de 2002.
- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). [Public Sector Internal Audit: An investment in assurance and business improvement](#), 2012.
- BAÑO LEÓN, José María. "Las potestades normativas de las universidades" en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 11, 1997, págs. 39-56.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. "[El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico](#)" en *Claves del Gobierno Local*, núm. 12. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, págs. 83-95.
- BARÓN, Antoni y ROCA, Santiago. "El contrato programa para la financiación de la universidad en función del logro de objetivos. La experiencia de la universidad Politécnica de Cataluña" en [La educación superior en el mundo 2006 : La financiación de las universidades](#). Mundiprensa, 2006.
- BARRERO RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup> Concepción. "[Algunas consideraciones sobre los fines de las fundaciones y su garantía por la Administración](#)" en *Revista de Administración Pública*, núm. 183, 2010, págs. 73-97.
- BARRIO JUÁREZ, Félix A. *Universidad y Sociedad. Una perspectiva sociológica sobre la gestión universitaria y el impacto de la Universidad en su entorno*. Tesis Universidad de Salamanca, 2003. Director: Pedro CORDERO QUIÑONES.
- BARRIO MEDINA, Esther y MARTÍN CAVANNA, Javier. *Informe de transparencia en la web de las universidades españolas 2013*, Fundación Compromiso y Transparencia. Madrid, 2014.
- BARRIO TATO, Luis.
- "El Comité de Auditoría" en *Auditoría Interna*, núm. 40, marzo de 1995.
  - "El papel de la auditoría interna en la evaluación y el control de la universidad" en *XV jornadas de gerencia universitaria*. Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones, 1997, págs. 495-511.
  - "El control y el gobierno corporativo en las universidades" en *XXI Jornadas de Gerencia Universitaria*, Universidad de Oviedo, octubre 2003.

- BELLAVISTA J.; TURPIN, T.; HILL S. y DE MIGUEL, J. "Cultura organizativa de investigadores y entorno político y social" en revista *Papers* núm. 54/1998, págs. 79-109.
- BELTRÁN LLAVADOR, Francisco. "La calidad, más allá de criterios y estándares", en *Reforma y Evaluación de la Universidad* (editor: QUINTÁS ALONSO). Universidad de Valencia, Servicio de Publicaciones, 1996, págs. 133-164.
- BENITO LÓPEZ, Bernardino y VELA BARGUES, José Manuel (Ponentes) en *Contabilización de las fórmulas de colaboración público-privada desde el punto de vista de la Administración Pública*. Documento contabilidad y administración del sector público nº 9. AECA, 2015.
- BERLINER, David C. & NICHOLS, Sharon L. [\*The Inevitable Corruption of Indicators and Educators Through High-Stakes Testing\*](#). Education Policy Studies Laboratory, EE UU, 2005.
- BERMEJO LATRE, José Luis. "Las fundaciones privadas de iniciativa pública y la huida del derecho administrativo" en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (coordinador: Francisco SOSA WAGNER). Tirant lo Blanch, 2000, págs. 935-960.
- BLANCO JIMÉNEZ, Araceli. *Protección Jurídica de las Invenciones universitarias y Laborales*, Aranzadi, 1999.
- BLANCO LÓPEZ, Francisco. [\*Contrato menor con tres ofertas\*](#). Observatorio de la contratación , 2013. [www.obcp.es](http://www.obcp.es), consultado el 1 de mayo de 2015.
- BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. "La universidad española 'barrendera' de ilusiones" en *La Universidad cercada: testimonios de un naufragio*. Editores: Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO y Xavier PERICAY). Anagrama, 2013, págs. 65-80.
- BLÁZQUEZ LIDOY, Alejandro. *Entregas dinerarias sin contraprestación concedidas por las fundaciones públicas*. 2009.
- BOK, Derek. *Universities in the marketplace. The commercialization of higher education*. Princeton University Press, 2003.
- BORRAJO DOMÍNGUEZ, Manuel. "La auditoría interna y externa" en *Partida Doble*, núm. 134, junio 2002, págs. 50-59.

BRICALL i MASIP, Josep María.

- "Flexibility and Change: two necessary conditions for the universities" en CRE-acción. *Revue de l'Association des Universités européennes*. núm. 106 (monográfico titulado *Financier l'Université*) Ginebra, 1995, págs. 9-18.
- (Dir.) [Informe Universidad 2000](#). CRUE, 2000.
- *El País*, 3-4-2000. Entrevista titulada "Si los Gobiernos no reforman la Universidad, lo harán los mercados".

BRUNNER, José Joaquín.

- "[Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias](#)" en *Revista de Educación*, núm. 355, mayo- agosto de 2011, págs. 137-159.
- "[Transformación de lo público y el reto de la innovación universitaria](#)" en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm. 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: Gobierno y gobernanza de la Universidad: el debate emergente), págs. 45-60.

BRUSCA ALIJARDE, Isabel y CÓNDOR LÓPEZ, Vicente. "[Hacia la evaluación de la gestión en las Administraciones Públicas](#)" en *Auditoría Pública*, núm. 18/1999, págs. 67-76.

CAAMAÑO ALEGRE, José. "La modernización del sistema presupuestario en los EE UU bajo la era Clinton: balance de ocho años de reformas" en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 263, 2002, págs. 175-245.

CABRERA FERNÁNDEZ, José Manuel. "La Universidad ante el IVA. La aplicación de la regla de prorrata" en [VI Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas](#). Universidad de Almería, 2002, págs. 197-212.

CABRERA PADRÓN, Carlos y GARCÍA SANTOS, Carolina. "La Ley de transparencia. Dudas sobre su entrada en vigor en el ámbito autonómico y local" en *IUSTEL*, 19 de diciembre de 2014.

CÁCERES SALAS, José. "[Propuesta de cuadro de mando integral para un departamento de la Universidad de Granada](#)" dentro de las *Actas de las XII Jornadas de la Asociación Economía de la Educación* (AEDE). Universidad Carlos III de Madrid, 2003.

CÁCERES SALAS, José y GONZÁLEZ LÓPEZ, María José.

- [“Hacia una gestión estratégica de los departamentos universitarios: Propuesta de un cuadro de mando integral”](#), en *Auditoría Pública*, no 35/2005, págs. 55-72.
- “Los modelos de financiación de los sistemas públicos universitarios de España: un Análisis comparativo y de sensibilidad” dentro de las *Actas de las XII Jornadas de la Asociación Economía de la Educación (AEDE)*. Universidad Carlos III de Madrid, 2003, págs. 471-486.

CALERO MARTÍNEZ, Jorge. [“La educación superior en España: financiación y acceso”](#) en *Revista de Educación*, núm. 330/2003, págs. 205-215.

CALERO, Jorge; OROVAL, Esteve y RODRÍGUEZ, David. “La financiación de las universidades en Cataluña” en *La financiación de las universidades: un análisis por CC AA*. CRUE, 2003, págs. 215-248.

CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. “Investigación y desarrollo tecnológico y espacio” en *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 20, 2011 , págs. 91-115.

CALVO SÁNCHEZ, María Dolores. “Nuevo reto para la Administración Pública del S. XXI : evaluación del desempeño y la sostenibilidad del sistema sanitario público español” en *El nuevo derecho administrativo : libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 513-521.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA. [Libro de estilo de la Cámara de Cuentas de Andalucía](#). (coordinador: Rafael NAVAS VÁZQUEZ). Civitas, 2009.

CÁMARA VILLAR, Gregorio. [“La autonomía universitaria en España hoy”](#) en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, 2012, págs. 67-109.

CAMPBELL, Donald T. [Assessing the Impact of Planned Social Change](#). The Public Affairs Center, Dartmouth College, Hanover New Hampshire, EE UU, 1976.

CAMPOS ACUÑA, María Concepción. *Manual práctico para la constitución y gestión de las nuevas corporaciones locales*. El Consultor, 2015.

CAMPOS ARANA, Carlos Iván. [La auditoría interna en las universidades públicas de España y México](#). (Tesis Doctoral dirigida por FERNÁNDEZ LAVIADA, A.) Universidad de Cantabria, 2013.

CAMPOS CALVO-SOTELO, Pablo. *La Universidad en España. Historia, urbanismo y arquitectura*. Ministerio de Fomento, 2000.

CANAL FERNÁNDEZ, Luis. *El personal directivo profesional a la luz de la ley 7/2014: de la profesionalización de la función directiva a la desfuncionalización de los altos cargos*. [Disertación](#) de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia. 2015.

CANALES ALIENDE, José Manuel.

- “La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa” en *REGAP: Revista galega de administración pública*, [núm. 5](#), 1993, págs. 183-189.
- [“Los retos de la gestión financiera del sector público”](#) en *Auditoría Pública* núm. 21/2000, págs. 22-24.

CAÑABATE, Antonio y CUERVO, Luis. "Elementos para una propuesta práctica de sistema de financiación de las universidades" en *Economía de la Educación. Temas de estudio e investigación* (editores: GRAO/IPIÑA). Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria, 1996, págs. 135-142.

CAPELLERAS I SEGURA, Joan Lluís. *Factores condicionantes de la calidad de la enseñanza universitaria: un análisis empírico*. [Tesis doctoral](#) dirigida por José María VECIANA VERGÉS. Universitat Autònoma de Barcelona, 2002.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa.

- *Fundaciones y Administración Pública*. Atelier, 2009.
- [“Las fundaciones privadas de la Administración Pública en el Derecho comparado”](#) en *Revista de Administración Pública* núm. 177/2008, págs. 335-376.

CARO MUÑOZ, Ana Isabel.

- “Medios informáticos, protección de datos y empleo público” en *La administración electrónica y la protección de datos* (coordinadores:

Santiago A. BELLO PAREDES y Ana I. CARO MUÑOZ), Universidad de Burgos, 2009, págs. 237-260.

- *Los derechos de autotutela y representación del personal docente investigador laboral*. Universidad Oviedo, 2010.
- *Laboralización de personal y conflictividad “empresarial”: los derechos de autotutela del PDI contratado*. Colección Trabajo y Seguridad Social, Editorial Comares, Granada 2010.

CARRASCO DÍAZ, Daniel, MORALES CAPARRÓS, María Jesús y SÁNCHEZ TOLEDANO, Daniel.

- [“El sistema integral de formación para la gestión universitaria: la función económico-financiera”](#) en *eXtoikos*, núm. 1/2011, págs. 54-61.
- “Modelo de contabilidad analítica para universidades” en [Libro blanco de los costes de las universidades](#). (3ª edición), Oficina de Cooperación Universitaria, 2011, págs. 30-83.

CASANOVA CARDIEL, Hugo y RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto.

- [“Universidad, política y gobierno”](#) en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm. 1, 2014 (Ejemplar dedicado a Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente), págs. 151-164
- [“Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente”](#) en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm. 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente) , págs. 11-14.

CASO FERNÁNDEZ, José Carlos y SERRANO ANGUITA, María P. “La contabilidad de las organizaciones ramificadas” capítulo del *Manual de Contabilidad Pública*. IGAE. Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 1995.

CASTRO CEACERO, Diego & ION, Giorgeta. [“Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración”](#) en *Revista de Educación*, núm. 355, 2011, págs. 161-183.

CASTRO CEACERO, Diego; FEIXAS CONDOM, Mónica y TOMÁS I FOLCH, Marina. [“Tensiones entre las funciones docente e investigadora del profesorado en la](#)

[Universidad](#)” en REDU: *Revista de Docencia Universitaria*, Vol. 10, núm. 1, 2012, págs. 343-367.

CASTRO CEACERO, Diego y TOMÁS I FOLCH, Marina. “[El gobierno y la gestión de la Universidad: estudio de los órganos unipersonales](#)” en *Estudios sobre educación*, núm. 19, 2010, págs. 165-184.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS).

- [Encuesta sobre Función Pública del Estado](#), 2006.
- [Barómetro febrero 2013](#).

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustín. “El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública” en *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (coordinadores: VALERO TORRIJOS, J y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M). Aranzadi, 2014, págs. 323-366.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY.

- *Handbook for Audit Committee Members in Further and Higher Education*. CIPFA, 2005.
- *Higher Education Finance*. CIPFA, 2011.
- *Understanding Strategic Risk Management in Academies and Further Education Colleges*. CIPFA, 2014.
- *A Model Set of Financial Regulations for Academies, Colleges and Universities*. CIPFA, 2013.

CHAVES GARCÍA, José Ramón.

- *La Universidad Pública Española: Configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo. 1991.
- “Las gerencias de las universidades públicas” dentro del *II curso sobre régimen de las universidades públicas*. Universidad de Salamanca, 1993.
- *Organización y Gestión de las Universidades Públicas*. PPU. 1994.
- “La contratación laboral temporal de las Administraciones Públicas” en *I Seminario sobre Aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Almagro. Universidad de Castilla-La Mancha, 1995, págs. 311-330.



- "[La necesaria reorganización universitaria](#)" en *Auditoría Pública*, núm. 3, octubre de 1995, págs. 6-11.
- "La negociación colectiva en el ámbito universitario" en *I Jornadas sobre negociación colectiva y gestión de los Recursos Humanos en las universidades*. Universidad de Castilla-La Mancha, 1996.
- "Delimitación jurisprudencial de las RPT del personal funcionario" en *II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Universidad de Murcia, 1997, págs. 71-86.
- *Los derechos de los ciudadanos ante las administraciones públicas*. Ediciones TREA, 1999.
- *La Universidad pública al derecho y al revés*. Editorial Evergráficas, 2001.
- "El malabarismo y la gestión universitaria" en [VI Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas](#). Universidad de Almería, 2002, págs. 325-355.
- "La Universidad pública: un buque en el cabo de las tormentas" en *La reforma de los estatutos universitarios*. AEDUN y Consello Social de la Universidade de Vigo, 2008, págs. 155-164.
- [La Universidad en Píldoras](#). Everest, 2012.

CHOWDHURY, Subir. *Management siglo XXI*. Prentice Hall, 2000.

CISNEROS LARRODÉ, Rosa. "Alternativas a la gestión económica y contable. Diferentes modelos: centralización y descentralización". *XVII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valencia, 1999.

CLARK Burton R.

- *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, University of California Press, 1983.
- *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press, Pergamon-Elsevier, 1998.
- "Creando universidades emprendedoras en Europa" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* núm. 21/1997, extraordinario de la XXIII Reunión de Estudios Regionales, págs. 373-391.



- *Sustaining Change in Universities*, Society for Research into Higher Education. Londres: Open University Press. 2004.

COATES ULRICHSEN, Tomas; HUGHES, Alan & MOORE, Barry. [Measuring University-Business Links in the United States](#). HEFCE, 2014.

COLLADO YURRITA, Miguel Ángel (coord.). *La inspección de servicios en el ámbito de la universidad*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2000.

COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO DEL ESTADO ESPAÑOL. [Principios y Normas de Auditoría del Sector Público](#). Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, 1992.

COMISIÓN DE EXPERTOS DEL MECD. *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. [Informe](#) entregado el 12-2-2013 al Sr. Ministro de Educación, Cultura y Deporte, D. José Ignacio WERT ORTEGA. Presidenta: María Teresa MIRAS-PORTUGAL.

COMISIÓN DE EXPERTOS INTERNACIONALES DE LA EU2015. [Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana](#). MECD, 21 de septiembre de 2011.

COMISIÓN DE FINANCIACIÓN. [Financiación del Sistema Universitario Español](#). Consejo de Coordinación Universitaria, 2007.

COMISIÓN MIXTA DE FINANCIACIÓN. [Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español \(SUE\)](#). Consejo de Universidades-Conferencia General de Política Universitaria, 2010.

COMISIÓN MIXTA DE GOBERNANZA UNIVERSITARIA. [Documento de reflexión para la Gobernanza y los Órganos de Gobierno de las Universidades](#). MECD, 24 de octubre de 2011.

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA. [Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia](#), 2013.

- COMISIÓN TÉCNICA DE AUDITORÍA PÚBLICA DE LA FUNDACIÓN FIASEP. [Principios de Contratación Administrativa y su Aplicación Práctica en las Áreas de Riesgo](#) (ponentes CORTELL GINER, Robert y MARTÍN NÁJERA, Santiago), 2013.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Internal Control-Integrated Framework (2013)* [www.coso.org](http://www.coso.org)
- COMMITTEE OF UNIVERSITY CHAIRMEN. [Handbook for Members of Audit Committees in Higher Education Institutions](#). HEFCE Publications, 2008.
- CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS. SECRETARÍA. [Estudio-propuesta de elementos comunes para las leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas españolas](#) (editor: ACOSTA RODRÍGUEZ, M.A. ; BOQUERA AMIL, V. director). Las Palmas de Gran Canaria, 2010.
- CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO. [Declaración de Pamplona](#), 19 de octubre de 2006.
- CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO. *Informe sobre la situación presupuestaria de las universidades*. Madrid, 1981.
- CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS (CRUE).
- [La Universidad Española en cifras 2012](#). Director: Francisco MICHAVILA. CRUE, 2013.
  - [Informe de la encuesta de investigación y transferencia 2012 y 2013 de las universidades españolas](#). Grupo de Trabajo de Indicadores, RedOTRI y RedUGI. CRUE, 2015.
- CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. [Dictamen 659/2014](#) de 4-12-2014, sobre “*la conveniencia y adecuación legal del ‘convenio’ como fórmula jurídica pertinente para la cobertura de las relaciones entre la Universidad y la Fundación Universidad-Empresa*”.
- CONSTENLA ACASUSO, Francisco J. y SANTANA SUÁREZ, Manuel.
- “Las nuevas fórmulas de gestión y planificación de su control: especial consideración de las fundaciones sanitarias” en VIII Encuentros Técnicos de los OCEX. Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla, enero de 2004.

- “Complejidad de la fiscalización de la gestión investigadora en el marco de la actividad universitaria”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, págs. 293-306.

CORDERO SAAVEDRA, Luciano. “La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas”. *Actualidad Administrativa* núm. 26, junio de 2002.

COROMINAS SUBIAS, Albert y SACRISTÁN ADINOLFI, Vera. “[Las encrucijadas estratégicas de la universidad pública española](#)” en *Revista de Educación*, no 355, mayo- agosto de 2011, págs. 57-81.

CORTELL GINER, Roberto. “[Supuestos de responsabilidad contable](#)” en *Auditoría Pública*, núm. 50/2010, págs. 47-60.

CORTES GENERALES. *Reforma Universitaria. Trabajos Parlamentarios*. 1984. Edición preparada por el letrado Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN.

CRAWFORD, Claire; CRAWFORD, Rowena and WENCHAO, Jin. [Estimating the public cost of student loans](#). Institute for Fiscal Studies, London, 24 April 2014.

CREEDY, John. *The economics of higher education. An analysis of taxes versus fees*. Edward Elgar Publishing. 1995.

CUESTA BUSTILLO, Josefina. “Fin de siglo: modernización y democratización, 1986-2000 en *Historia de la Universidad de Salamanca* (Coordinador: Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO), Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, págs. 357-401.

CUERVO GARCÍA, Álvaro.

- *Introducción Administración de Empresas*. Civitas, 2001.
- [Discurso](#) de investidura como *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Salamanca, 10 de junio de 2008.
- “[La empresa del futuro](#)” en *Mediterráneo económico*, núm. 16, 2009 (Ejemplar dedicado a: El futuro de la economía española coordinado por Juan Velarde Fuertes), págs. 417-434.

- Discurso de investidura como *Doctor Honoris Causa* por la Universidad Rey Juan Carlos, 2014.
- *Los retos de la universidad*. Conferencia pronunciada en la Universidad de Cádiz. Abril de 2014.

CUETO PÉREZ, Miriam.

- *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora en la universidad*. CEDECS, 2002.
- [“Régimen jurídico de la investigación en la Universidad: novedades de la LOU”](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 161/2003, págs. 479-512.
- “La Universidad y la investigación” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Director: Julio GONZÁLEZ GARCÍA), Thomson-Civitas, 2009.
- [“Incidencia de la nueva Ley de la Ciencia en el régimen jurídico de las universidades”](#) en *Revista de Administración Pública*, núm. 187/2012, págs. 269-304.
- [“Crisis económica y Administración Pública”](#) en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014 (Ejemplar Homenaje a Demetrio LOPERENA y Ramón MARTÍN MATEO), págs. 1053-1091.

DE AZCÁRRAGA, José Adolfo.

- [La universidad que viene o el triunfo de la burocracia](#) en *Revista Española de Física*, vol. 25-2 (Abril-Junio 2011), págs. 1-3.
- “La reforma universitaria: una defensa del informe (12-II-2013) de la Comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario*. (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, págs. 41-96.

DE CARRERAS SERRA, Francesc. “Hacia otra universidad” en *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* / Editado por Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO y Xavier PERICAY. Anagrama, 2013, págs. 81-106.

DE DIEGO ALONSO, Javier. [“Equilibrio entre el respeto a la autonomía económico-financiera de las universidades públicas y su tutela financiera”](#) en *Auditoría Pública* núm. 56/2012, págs. 37-48.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa y TARÍN QUIRÓS, Carlota. *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la ley 19/2013*. Editorial La Ley, 2014.

DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. “¿Qué competencias puede tener una Comunidad Autónoma para determinar el régimen de su profesorado laboral?” en *Jornadas sobre el profesorado universitario laboral*, Universidad de Burgos, 21 y 22 de abril de 2004.

DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, Jesús.

- "El control de eficacia: significado y contenido del control financiero de programas". *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18/1996, págs. 173-185.
- "[La estructura de control en el contexto del sistema normalizado de seguimiento de objetivos](#)". GAPP, núm. 5-6, 1996, págs. 81-100.

DEL SAZ CORDERO, Silvia.

- “Las fundaciones de las universidades públicas” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Director: J. GONZÁLEZ GARCÍA), Thomson-Civitas, 2009, págs. 1335-1364.
- “[Las oposiciones a cátedras](#)”. *Revista de Administración Pública*, núm 144/1997, págs. 75-96.

DEL VALLE PASCUAL, Juan Manuel.

- “Bases para la gestión universitaria de los trabajos del art. 11 de la LRU” dentro del *II Curso sobre régimen de las universidades públicas*. Universidad de Salamanca, 1993.
- “Las fundaciones universitarias”. *La Ley*, 9 de diciembre de 1999, págs. 1902-1913.
- “La crisis del profesorado universitario”. *Actualidad Administrativa* núm. 34/2001.
- “Hacia una universidad más útil: las *spin-off* universitarias. Problemas y soluciones”. *Actualidad Administrativa*, núm 7/2002, págs. 187-221.
- “Investigar por derecho” en *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio

(coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, págs. 133-154.

- “Business Universitatis” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, págs. 42-49.
- “Proyectar la ciencia (1)”. *Actualidad administrativa*, núm. 13/2011, págs. 1614-1627.
- “Gobernanza de inventores” en *Impacto de la nueva legislación en la educación superior y la investigación* (Coordinadores: HORGUÉ BAENA, BONACHERA LEDRO y CARO MUÑOZ). Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2012, págs. 139-153.
- “Había una vez un circo” en *Conclusiones XII Curso de régimen jurídico de universidades* (Directores: CARO MUÑOZ y GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2014, págs. 141-163.
- “Razón y mando en la universidad”. *Actualidad administrativa* núm. 3, 2015.

DEL VALLE PASCUAL, Juan Manuel y CHAVES GARCÍA, José Ramón. “El profesorado universitario: cinco cuestiones cardinales a las puertas del siglo XXI”. En el libro *Profesorado universitario: situación en España y tendencias internacionales*. Consejo de Universidades, MECD, 2000.

DEL VALLE PASCUAL, Juan Manuel y LÓPEZ QUEVEDO, Miguel. “Los Consejos sociales en el marco autonómico” en el *II Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la gestión Universitaria*. Universidad de Murcia, 1997, págs. 43-70.

DE MIGUEL DÍAZ, Jesús M.

- [“Reinventando la Universidad”](#), en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 17-18/2000, págs. 119-157.
- [“Relación entre gasto y calidad en las universidades”](#) en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* núm. 99/2002, págs. 179-188.

DE MIGUEL DÍAZ, Mario.

- [“Autorregulación y toma de decisiones en las instituciones universitarias”](#) en *Revista de Educación*, 308/1995, págs. 63-80.
- [“Calidad en la enseñanza universitaria y desarrollo profesional del profesorado”](#). *Revista de Educación*, núm. 331 (2003), págs. 13-34.

DE UNAMUNO y JUGO, Miguel. "Lo que ha de ser un Rector en España". *Obras Completas*. Editorial Escelicer, 1966. Vol. IX, págs. 297-316.

DE VAL PARDO, Isabel.

- *Organizar: acción y efecto*. ESIC, 1997.
- *Administración de Entidades Públicas*. Instituto de Estudios Económicos, 1999.

DE VICENTE Y OLIVA, María A. "Eficiencia docente e investigadora" en *La Universidad española en riesgo. Un análisis desde su gobernanza* (Director: Manuel Arenilla Sáez). Netbiblo, 2012, págs. 252-283.

DEARING, Ron. "La universidad del futuro". *El Consejo Social en el gobierno de la universidad del presente y del futuro. Jornadas de Presidentes y Secretarios de Consejos Sociales*, 5 y 6 de noviembre de 1998. Universidad de Salamanca, 2000, págs. 17-31.

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN DEL GOBIERNO VASCO. *La financiación de los costes y el gasto público en la enseñanza pública superior. Una aplicación al sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria, 1991.

DÍAZ MALLEDO, Javier y SAN SEGUNDO, María Jesús. "La financiación de la enseñanza superior: un análisis comparado de la situación española" en *Papeles de Economía Española* núm. 86/2000, págs. 249-264.

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo. "[La reforma educativa de la LGE de 1970. Datos para una crónica](#)" en *Revista de Educación* (1992), número extraordinario sobre la LGE, veinte años después, págs. 261-296.

DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN Y CULTURA. COMISIÓN EUROPEA. [El gobierno de la educación superior en Europa. Políticas, estructuras, financiación y personal académico](#). Eurydice. Red europea de información en educación, Secretaría General Técnica del MECD, 2009.

DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADO INTERIOR Y SERVICIOS. COMISIÓN EUROPEA. [Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios](#). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007.



DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel.

- [“Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio”](#) en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2, 2008.
- [“¿Deberían las autoridades y los empleados públicos responder civilmente por los daños causados en el ejercicio de sus cargos?”](#) en *Revista de Administración Pública*, núm. 180, 2009, págs. 103-159.
- [“Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos”](#) en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos. “Nuevas tendencias en infraestructuras de bibliotecas universitarias” en *Temas de Biblioteconomía universitaria y general* (MAGÁN WALSH, Coordinador). Editorial Complutense, 2001, págs. 610-636.

DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel Ángel y NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro Tomás. “Reflexiones sobre educación y derecho : algunas cuestiones pendientes” en *El nuevo derecho administrativo : libro homenaje al prof. Dr. Enrique RIVERO YSERN* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 471-494.

DODERO JORDÁN, Adolfo. *Teoría y práctica de la contabilidad presupuestaria en el sector público*. Comares, 2002

DOPAZO GARCÍA, César y NAVARRO LINARES, Rafael. [“Una universidad mal gestionada”](#), *El País*, 10 de diciembre de 2012.

DORTA VELÁZQUEZ, José Andrés.

- “Desafíos de la auditoría interna en las universidades públicas españolas” en *XII Jornadas Luso Españolas de gestión científica*, Universidade da Beira Interior (Portugal), 2003.
- *Un modelo de control interno para la universidad pública española*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2004.



- [La evaluación de riesgos como componente básico del sistema de control interno. Una aplicación a las fuentes de financiación de la ULPGC.](#) Eumed.net, 2004.

- “Régimen contable de las subvenciones y los contratos de Investigación”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005.* ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, págs. 81-126.

- “La financiación y el control de las universidades españolas como elementos de cambio” en *Cuenta con IGAE*, [núm. 14](#), 2006, págs. 19-28

DORTA VELÁZQUEZ, José Andrés y LEÓN LEDESMA, Javier de. “Gestión y control de las subvenciones públicas de I+D+i en el marco de las universidades públicas españolas” en *Revista Española de Control Externo* núm. 14, mayo de 2003, págs. 129-152.

DORTA VELÁZQUEZ, José Andrés y LEÓN LEDESMA, Javier de y TABRAUE ARMAS, Marina Alicia. “La evaluación de riesgos como actuación necesaria de las universidades públicas españolas: una aplicación a las tasas académicas” en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 29/2002, págs. 139-154.

ECHEBARRÍA, Koldo. “Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública” en [Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI](#) (editores: Francisco LONGO y Tamyko YSA). Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008, págs. 81-109.

EHRENBERG, RONALD G. (editor). *The American University: National Treasure or Endangered Species?* Cornell University Press, 1997.

EMBID IRUJO, Antonio.

- “L'autonomía universitaria: límites i possibilitats en relació amb la recent jurisprudencia constitucional i ordinaria” en *Autonomies*. núm. 17/1993, número especial "ensenyament". pág. 17 y ss.

- “La transferencia de competencias a las CC AA en materia de enseñanza” en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* núm. 21 (1994), págs. 7-37.

- [“La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”](#) en *Revista de Administración Pública* núm. 146, mayo-agosto de 1998, págs. 7-50.
- “La descentralización de la enseñanza. Marco jurídico y problemas pendientes” en *La descentralización de la enseñanza*. Asociación española para el estudio del Derecho y de la Política de la Educación. Egido Editorial, 1999, págs. 15-53.
- *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Tecnos, 2000.
- “Universidades y competitividad: premisas para un debate” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, págs. 32-41
- [Autonomía y competitividad de las universidades](#). Cuaderno de trabajo núm. 3. StudiaXXI. Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013.

ERNST & YOUNG. [Encuesta Europea sobre el Fraude](#). E&Y, 2011.

ESPAÑOL CLAVERIE, Hortensia. “Las sociedades dependientes de las universidades públicas: posibilidades y realidad”, en *La gestión universitaria: desafíos y universidades*. XVI Jornadas de Gerencia Universitaria. Universidad de Valladolid, 1999, págs. 322-336.

EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta.

- [“Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria \(enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución\)”](#) en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, 2012, págs. 285-314.
- [“Libertad de cátedra del profesor universitario. Contenido y amenazas en el contexto actual de reforma del modelo de universidad pública”](#) en *Revista de Educación y Derecho*, núm. 7, Octubre 2012 - Abril 2013.

FAURA-CASAS. *Manual de Auditoría del Sector Público*. Faura-Casas Editorial, 2001.

FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio.

- “La responsabilidad patrimonial de las autoridades y empleados públicos, en especial la responsabilidad contable derivada de la gestión financiera

pública” en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* núm. 13/2005, págs. 2179-2207.

- *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción. Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado* (Prólogo de Ricardo RIVERO ORTEGA). Cívitas, 2011.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. “La etapa renacentista, 1475-1555” en *Historia de la Universidad de Salamanca (I) Trayectoria y Vinculaciones*. (Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO, coordinador). Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. “[¿Cómo salvar de sí misma a la universidad? Retos y límites de la profesión académica](#)” en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014, págs. 220-229.

FERNÁNDEZ ESPINOSA, Guadalupe. “La auditoría operativa de los proyectos de investigación científica” en *Auditoría Pública* núm. 20/2000, págs. 55-59.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Francisco. “[La responsabilidad contable. El reintegro por alcance](#)” en *Revista de Administración Pública*, núm. 192, Madrid, septiembre-diciembre, 2013, págs. 339-379.

FERNÁNDEZ JUNQUERA, Manuela y SESMA SÁNCHEZ, Begoña.

- “Situación actual y perspectivas del control interno del gasto público (I)” en *Revista de Derecho financiero y Hacienda Pública* núm. 261/2001, págs. 787-831.
- “Situación actual y perspectivas del control interno del gasto público (II)” en *Revista de Derecho financiero y Hacienda Pública* núm. 262/2001, págs. 867-911.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto.

- “Un enfoque sobre procedimientos internos para delimitar la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea” en *El incumplimiento del derecho comunitario en el estado autonómico* (Coordinadores: Paloma BIGLINO CAMPOS y Luis Esteban DELGADO DEL RINCÓN), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, págs. 183-216.

- [“Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente”](#) en *Auditoría Pública* núm. 62/2014, págs. 34-44.
- [“La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del sector público”](#) *Gestión y Políticas Publica*, Vol. XXIII, núm. 1. I semestre 2014, págs. 219-265.
- “Software evolutivo de la estabilidad presupuestaria autonómica” en *Revista de Estudios Regionales* (en prensa) 2015.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto y MORÁN MÉNDEZ, Eloy. [“Las Comunidades Autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control”](#), *Auditoría Pública*, 59/2013, págs. 39-50.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Sara.

- *Modelos de Financiación de la Educación Superior: Una Aplicación al Sistema Universitario Gallego* (Tesis doctoral, director: Manuel Castro). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2001.
- “Acuerdo de financiación del sistema universitario gallego (programa 2000-2003). Resultados financieros” dentro de las *Actas de las XII Jornadas de la Asociación Economía de la Educación* (AEDE). Universidad Carlos III de Madrid, 2002, págs. 461-472.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. “El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones” en *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (coordinadores: VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.) Aranzadi, 2014, págs. 105-134.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Emilia y GONZÁLEZ DÍAZ, Belén. “Los activos intangibles: presente y futuro de su contabilización” en *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad* núm. 56/2003, págs. 4-12.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás RAMÓN.

- *La autonomía universitaria: ámbito y límites*. Cuadernos Civitas, 1982.
- “El campus universitario como encrucijada de competencias ¿Sin margen para la autonomía universitaria?” en [IX curso de régimen jurídico de](#)

- [universidades](#). (Coordinadora: M<sup>a</sup> Isabel BONACHERA LEDRO) Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2008, págs. 13-24.
- FERNÁNDEZ SANTOS, Yolanda, MARTÍNEZ CAMPILLO, Almudena y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Miguel. “[Evaluación de la eficiencia y el cambio de productividad en el sistema universitario público español tras la implantación de la LOU](#)”, *Hacienda Pública*, núm. 205/2013. págs 71-98.
- FERNÁNDEZ SANTOS, Yolanda y MARTÍNEZ CAMPILLO, Almudena. “[¿Ha mejorado la productividad docente e investigadora de las universidades públicas españolas desde la aprobación de la LOU?: Evidencia a partir del bootstrap](#)” en *Revista de Educación*, núm. 367. Enero-marzo 2015, págs. 91-116.
- FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Jessica y FEIJÓO FERNÁNDEZ, Beatriz. “[La comunicación institucional. El caso del diario digital de la Universidad de Vigo](#)” en *Icono 14*, volumen 11 (2), 2013, págs. 229-250.
- FLORES DE MORAES, Antonio Carlos. *O Estado Gestor e a Cidadania*. Tomo III. JAM jurídica, Salvador (Brasil), 2012.
- FLÓREZ PARRA, Jesús Mauricio, LÓPEZ PÉREZ, María Victoria y LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio. “[El gobierno corporativo de las universidades: Estudio de las cien primeras universidades del ranking de Shanghái](#)” en *Revista de Educación*, núm. 364, 2014, págs. 170-196.
- FLUXÁ CEBA, José María. “Análisis autocrítico de los Consejos Sociales” en *El Consejo Social en el gobierno de la universidad del presente y del futuro. Jornadas de Presidentes y Secretarios de Consejos Sociales*, 5 y 6 de noviembre de 1998. Universidad de Salamanca, 2000, págs. 33-36.
- FONTELA MONTES, Emilio. “Universidad, economía de mercado y sociedad de la información” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 15 (1996), págs. 3-15.
- FORTÉS GONZÁLEZ, Ana Isabel. “La responsabilidad patrimonial de la administración ante las nuevas formas de control administrativo” en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique RIVERO YSERN* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 563-590.

FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2009.

FRIEDMAN, Milton.

- *Libertad de elegir*. Grijalbo, 1980.

- *The role of government in education*. Rutger University Press, 1955.

FUERTES LÓPEZ, Mercedes. “Réquiem por el profesor universitario” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, págs. 76-82.

FUNDACIÓN COTEC PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA.

- [INFORME COTEC, 2014](#). COTEC, 2014.

- [Gestión económica de la I+D empresarial y de la innovación](#). COTEC, 2011.

GALBRAITH, John Kenneth. *El nuevo Estado Industrial*. Editorial Ariel, 1974.

GALINDO GIL, María Dolores y CHAVES GARCÍA, José Ramón. “La necesaria reinención del despido colectivo en las Administraciones Públicas: Tendencias y emergencias” en [Revista Galega de Administración Pública](#) núm. 50, 2015.

GAMERO CASADO, Eduardo. “[Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado](#)” en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

GAO. *Normas de Auditoría del Sector Público*. CONSULTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 1999.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario. “Gastos subvencionables y proyectos de investigación. Problemas de justificación y control financiero”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, págs. 183-218.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. [La autonomía universitaria](#) en *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988, págs. 7-22.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Civitas. Decimosexta edición, 2014.
- GARCÍA MUÑOZ, Julio y ÁLVAREZ ARDERIUS, Luis. "[Controles informáticos para la fiscalización de la nomina](#)" en *Auditoría pública*, núm. 64/2014, págs. 51-60.
- GARCÍA SAURA, Pilar Juana. "El acceso abierto a los resultados de la actividad académica e investigadora ("Open Government" y "Open Access" en las universidades: ¿difusión en abierto y acceso directo a la producción científica?)" en *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (coordinadores: VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.), Aranzadi, 2014, págs. 711-741.
- GARCÍA VALDERRAMA, Teresa; RODRÍGUEZ CORNEJO, Vanesa; CALZADO CEJAS, Yolanda y DEL RÍO SÁNCHEZ, Rosario. "Innovación en los modelos de gestión y eficiencia en la Universidad" en *XXIV Congreso Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, AECA. 2007.
- GARCÍA VALDERRAMA, Teresa; RODRÍGUEZ CORNEJO, Vanesa y REVUELTA BORDOY, Daniel "Contratos programa y eficiencia en la Universidad" en *Presupuesto y gasto público*, núm. 77, 2014, págs. 319-335.
- GARCÍA VEGAS, Ricardo. "Tendencias globales y escenarios de la educación universitaria en el siglo XXI" en *La Universidad española en riesgo. Un análisis desde su gobernanza* (Director: Manuel ARENILLA SÁEZ), Netbiblo, 2012, págs. 30-65.
- GARCIA-MONCÓ, Alfonso M. *Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas*. Lex Nova. Madrid, 1996.
- GARDE SÁNCHEZ, Raquel, RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Manuel Pedro, y LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio Manuel. "[Divulgación online de información de responsabilidad social en las universidades españolas](#)" en *Revista de educación*, núm. Extra 1, 2013, págs. 177-209.
- GENTIL GONZÁLEZ, Carlos. "[Gobernar la Universidad desde la autonomía](#)" en *Revista de Educación y Derecho*, núm. 7, Octubre 2012 - Abril 2013.
- RAFAEL GIL CREMADES. "[Un giro jurisprudencial histórico: el Tribunal Supremo abandona su doctrina de que en la función pública administrativa no hay que](#)



[justificar los nombramientos para puestos de libre designación](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014, págs. 1547-1576.

GIL FRANCO, Agustín Juan. “[Elementos necesarios o estructurales de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario en el Estado y los municipios, desde las normas y la jurisprudencia](#)”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100. Mayo-diciembre 2014.

GIL IZQUIERDO, María y CARTA, Fabio. “[Una alternativa progresiva a la estructura lineal de precios públicos en la financiación del sistema universitario en España](#)” en *Estudios de Economía Aplicada* Vol. 32, núm. 3/2014, págs. 1097–1116.

GIMENO FELIÚ, José María. *El nuevo paquete Legislativo Comunitario sobre contratación Pública. De la burocracia a la estrategia*. Aranzadi, 2014.

GINER DE LOS RÍOS, Francisco. *La Universidad Española*. Reimpresión de la 1ª edición de 1916. Civitas, 2001.

GIROTTI, Michele, MUNDET HIERN, Joan y LLINÀS AUDET, Xavier.” [Estrategia en la universidad: ¿cuestión de calidad, gerencialismo y relaciones político-financieras?](#)” en *Revista de Educación*, 361. Mayo-agosto, 2013, págs. 95-116.

GÓMEZ LOZANO, María del Mar y CANO ORTEGA, Cristina. “Comportamientos anticompetitivos y desleales en relación con la prestación de servicios profesionales por las Universidades” en *Régimen jurídico de la transferencia de resultados de investigación. De la Ley Orgánica de Universidades a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (coordinador: Carlos VARGAS VASSEROT), La Ley-Wolters Kluwer. 2012, págs, 481-511.

GÓMEZ OTERO, Carlos.

- “La Universidad como holding. Sus personas jurídicas filiales: fundaciones y spin off” en [VI Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas](#). Universidad de Almería, 2002, págs. 381-415.
- Manual de supervivencia para la organización y gestión de un ‘holding’ universitario” en *La gestión y organización de la ciencia* (coordinadores:



Ana Isabel CARO MUÑOZ y Ana María ROMERO BURILLO). Tirant lo Blanch, 2012, págs. 105-174.

- “El tratamiento de la transferencia en las Leyes de Economía Sostenible y de la Ciencia” en *X Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria* (Coordinadores: BONACHERA LEDRO, M.I.; CARO MUÑOZ, A.I.; PALENCIA HERREJÓN, F. y GARMENDIA FERRER, E.). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014, págs. 539-554.
- “Naturaleza jurídica de los negocios relativos a la propiedad intelectual e industrial. La problemática de los sistemas de adjudicación al amparo de la Ley de Economía Sostenible y de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación” en *X Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria* (Coordinadores: BONACHERA LEDRO, M.I.; CARO MUÑOZ, A.I.; PALENCIA HERREJÓN, F. y GARMENDIA FERRER, E.). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014, págs. 575-591.

GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos

- “La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el ámbito público: ¿hacia los compliance programs "anti-corrupción" como exigencias legales de contratación pública?” en *La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades* (Directores: Mario GARCÉS SANAGUSTÍN y Alberto PALOMAR OLMEDA), Aranzadi, 2013.
- “Responsabilidad penal de las personas jurídicas y contratación pública. A propósito de la nueva Directiva europea sobre contratación pública” *Diario La Ley*, núm. 8423, 18 de noviembre de 2014.

GÓMEZ-RUIZ, Laura María; FUENTES FERNÁNDEZ, Alberto y NARANJO GIL, David. “Los sistemas de contabilidad analítica en universidades españolas y europeas: aspectos claves para su desarrollo e implantación”. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 104, 2013, págs. 20-22.

GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles. “Medidas de incentivo para promover la igualdad de oportunidades del personal funcionario de la Universidad” en *El nuevo derecho administrativo : libro homenaje al prof. Dr. Enrique RIVERO YSERN* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-

BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 615-627.

GONZÁLEZ DEL VALLE, José María. *Derecho Eclesiástico español*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1995.

GONZÁLEZ DÍAZ, Belén.

- “[Información contable de las universidades y su utilidad para los órganos de control externo](#)” (Tesis Doctoral, director: Antonio LÓPEZ DÍAZ). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 2002.
- “[La rendición de cuentas de las universidades a los órganos de control externo: su compleja normativa](#)” en *Auditoría Pública*, n.º 30, junio 2003, págs. 66-71.
- “[La actuación de los órganos de control externo en la fiscalización de las universidades públicas](#)” en *Hacienda Pública Española*, núm. 172, 2005, págs. 145-173.

GONZÁLEZ DÍAZ, Belén y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Emilia. “La fiscalización de las universidades por los órganos de control externo” en *Revista Española de Control Externo*, [núm. 14/ 2003](#), págs. 153-173.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Juan Eduardo.

- “El régimen jurídico del personal directivo profesional” en *X Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria* (Coordinadores: BONACHERA LEDRO, M.I.; CARO MUÑOZ, A.I.; PALENCIA HERREJÓN, F. y GARMENDIA FERRER, E.). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014, págs. 275-287.
- *Hacia una nueva reforma de las universidades públicas. El régimen del profesorado y el modelo de gobierno. [Discurso de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia](#)*. 2014.

GONZÁLEZ LÓPEZ, María José.

- “El proceso de delegación de la gestión presupuestaria en la Universidad Pública española”. *XII Jornadas luso-españolas de gestión científica*. Covilhá, 2002.

- La incidencia de la función financiera en la políticas universitarias. Propuesta y valoración de una metodología para la asignación descentralizada de recursos (Tesis doctoral, director: Lázaro RODRÍGUEZ ARIZA). Universidad de Granada, 2002.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. "[La Universidad en la que yo creo](#)" en *Revista de Administración Pública* núm. 153/ 2000, págs. 107-193.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel y ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge. "Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos" en *Papeles de Economía Española* núm. 95, 2003, págs. 2-23.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *El derecho Administrativo Privado*. Montecorvo, 1996.

GONZALO ANGULO, José Antonio. "Contabilidad analítica y control de gestión en universidades (un programa de actuación)" en CARRASCO DÍAZ, D. *et al.*: [Libro Blanco de los Costes en las Universidades](#) (1ª edición), Oficina de Cooperación Universitaria, 2007, págs. 2-39.

GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio: "Los contratos-programa y la Universidad" en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 74/2006, págs. 183-236.

GORE, Al. *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

GOURNAY, Bernard. "Le contrôle de Cour des Comptes sur les établissements d'enseignement supérieur" en *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 27/1989.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). [Standards for Internal Control in the Federal Government](#), 2014.

GRAU VIDAL, Francesc Xavier. [Autonomía universitaria y sistema de gobernanza](#). Universitat Rovira i Virgili, 2013.

GUERRERO BONED, Santiago. "[Financiación y gobierno de las administraciones públicas](#)" en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, 2012, págs. 155-190.

GURREA CASAMAYOR, Fernando.

- "Los contratos programa entre las universidades y las CC AA" en la *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 18/2001, págs. 319-355.

- “El papel de las CC AA en la nueva ley de universidades visto desde el ejercicio de la competencia en Aragón” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21 de diciembre 2002, págs. 281-319.

GURREA CASAMAYOR, Fernando y MARTÍNEZ BALLARÍN, Antonio. “El Consejo Social ¿Órgano de participación de la sociedad en la universidad pública?”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, diciembre 1999.

HECKSCHER, Charles y MARTÍN RÍOS, Carlos. “[Hacia la universidad colaborativa. Promoviendo un debate sobre el modelo organizativo académico](#)” en *Revista internacional de sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014 , págs. 203-219.

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, Juan.

- “Financiación y actividad productiva en las universidades públicas españolas” en *La gestión universitaria: desafíos y oportunidades. XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valladolid, 1999, págs. 115-136.
- “Los presupuestos por programas en el marco de la gestión de las universidades públicas. Alcance y limitaciones” en *XVIII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Lleida, 2000.
- “[Modelo de financiación de las universidades públicas de Andalucía](#)” en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 64/2002, págs. 257-287.
- “La financiación de los sistemas universitarios autonómicos: objetivos e instrumentos” en *La financiación de las universidades madrileñas en una sociedad avanzada*. Encuentro en Madrid el 24 y 25 de septiembre, 2003.
- “[La investigación en el marco de los estados financieros de las universidades públicas españolas](#)” en *Auditoría Pública* núm. 28/2003, págs. 20-31.
- “[La contabilidad de costes en la universidad pública española como herramienta de cambio en sus estructuras productivas y organizativas](#)”, *Auditoría Pública*, 38/2006, págs. 85-98.
- “[La financiación de las universidades públicas presenciales. Análisis por Comunidades Autónomas del período 1996 a 2004](#)” en *Revista de Estudios Regionales* núm. 78/2007, págs. 161-189.

- [“Financiación del Sistema Universitario Español”](#) en *Revista de Estudios Regionales* núm 79/2007, págs. 241-287.
- “Las Universidades Públicas presenciales de España. Análisis de indicadores para el curso académico 2008/2009” en [Libro blanco de los costes de las universidades](#). (3ª edición), Oficina de Cooperación Universitaria, 2011, págs. 643-697.
- [“Una revisión del modelo de financiación del Sistema Universitario Público Español”](#) en *XXXI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Extremadura, 2014.

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, Juan y PERAGÓN MÁRQUEZ, Alicia. “Análisis y evolución de la equidad financiera pública para con las universidades públicas españolas, 1994-1998” en *IX Jornadas de Economía de la Educación*, Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2000.

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, Juan y PÉREZ GARCÍA, José Antonio.

- “Problemas de eficiencia del sistema universitario público español” en el [capítulo 2](#) del *Informe CYD 2010*. Fundación Conocimiento y Desarrollo, 2011, págs. 121-132.
- [Crisis fiscal, finanzas universitarias y equidad contributiva](#). Cuaderno de trabajo núm. 7. Fundación Sociedad y Educación, 2013.
- [Instrumentos para una financiación eficaz de las universidades](#). Cuaderno de trabajo núm. 5. Fundación Sociedad y Educación, 2013.
- “La financiación universitaria española. Nuevas perspectivas en un horizonte de austeridad y compromiso social” en *Nuevas perspectivas para la financiación y el gobierno de las universidades*. [Documento de Trabajo 6](#). Fundación Sociedad y Educación, 2014, págs. 15-56.
- [La Universidad Española en cifras. Año 2013 y curso académico 2013/2014](#). CRUE, 2015.

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, Juan y SÁNCHEZ CAMPILLO, José. “La financiación de las enseñanzas universitarias en Andalucía” en el libro homenaje al prof. MORENO BECERRA, *La financiación de las universidades: un análisis por comunidades autónomas* (coordinadora: María Jesús SAN SEGUNDO), CRUE, 2003, págs. 13-45.

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, Juan y VALVERDE PEÑA, Fernando. *La participación del usuario en la financiación de la enseñanza pública universitaria: especial referencia a Andalucía*. Universidad de Jaén, 1998.

HERNÁNDEZ DÍAZ, José María.

- "[La Universidad en España, del Antiguo Régimen a la LRU \(1983\). Hitos y cuestiones destacadas](#)" en *Aula* núm. 9/1997, págs. 19-44.
- "Espacios y tiempos en la Universidad de la España del XIX" en *Las Universidades hispánicas: de la monarquía de los Austrias al centralismo liberal*. Tomo II (Editor: Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO), Ediciones Universidad de Salamanca, 2000, págs. 218- 233.
- "Del Decreto Pidal al primer rectorado de Unamuno" en *Historia de la Universidad de Salamanca*, Tomo I (coordinador: Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO), Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, págs. 239-262.
- "Entre las resistencias al cambio y la Universidad deseada, 1900-1936" en *Historia de la Universidad de Salamanca*, Tomo I (coordinador: Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO), Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, págs. 283-312.
- "[Los espacios de la universidad española](#)" en *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija de Estudios sobre la Universidad*. CIAN, Vol. 17, núm. 1, 2014, págs. 81-100.

HERRERA GARCÍA, Alicia. "El modelo de las 3 líneas de defensa ¿nace o se hace?" en *Auditoría interna*, núm. 104, 2013, págs. 20-23.

HERRERO GONZÁLEZ, Elena.

- "[Las limitaciones en auditoría pública](#)" en *Auditoría Publica* núm. 63/2014, págs. 21-28.
- "[Las recomendaciones en el informe de fiscalización](#)" en *Auditoría Pública* núm. 56/2012, págs. 25-35.

HEVIA VÁZQUEZ, Eduardo.

- *Manual de Auditoría Interna*. Centrum, 1989.
- "Organización y funcionamiento de los Comités de Auditoría" en *Auditoría Interna*, núm. 46/1996.

## I.G.A.E.

- *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas. Proyecto CANOA*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, 1994.
- *Manual de Contabilidad Pública*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, 1995.
- *Sistema de contabilidad analítica para universidades, SCAU-CANOA*. Subdirección General de Dirección y Planificación de la Contabilidad. Secretaría de Estado de Hacienda, 1996.
- *Desconcentración y delegación de competencias en materia de gasto público*. Ministerio de Economía y Hacienda, 1997.
- *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*. Centro de Publicaciones del ministerio de Economía y Hacienda, 1998.
- *Principios Contables Públicos*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, 2004.
- *Plan General de Contabilidad Pública*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, 2010. [Orden EHA/1037/2010](#), de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública. «BOE» núm. 102, de 28 de abril de 2010.

IGLESIAS DE USSEL, Julio. Los retos de la Universidad española en los inicios del siglo XXI en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, págs. 6-17.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. [Position Paper: The three lines of defense in effective risk management and control](#). IIA, 2013.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA.

- Los Comités de Auditoría en el marco de los modernos Consejos de Administración, 1998.
- [Plataforma Global de defensa y promoción](#), 2014.
- [Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna](#), 2014.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS-COOPERS & LYBRAND. *Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)*. Editorial Díaz de Santos, 1997.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS-KPGM. [Visión 2020. Desafíos de Auditoría Interna en el horizonte 2020](#). IAI, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA. *Indicadores de la OCDE 2014. Informe español*. MECD, 2014.

INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT. *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e Informe*. Consejo de Universidades. Secretaría General. Madrid, 1988.

INTOSAI. COMITÉ DE NORMAS PROFESIONALES.

- [GOV 9100](#). *Guía para las normas de control interno del sector público*, 2004.
- [GOV 9140](#). *Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público*, 2010.
- [ISSAI 1265](#). “Comunicación de deficiencias de control interno a los encargados de la gobernanza y a la dirección”, 2010.
- [ISSAI 1610](#). “Utilización del trabajo de los auditores internos”, 2010.

ITURRIAGA MIÑÓN, José Antonio y BORRAJO DOMÍNGUEZ, Manuel. “Auditoría interna: situación actual y perspectivas de futuro” en *Partida Doble*, núm. 146, julio 2003, págs. 66-75.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier y GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*. Ministerio de Administraciones Públicas, 1987.

JIMÉNEZ RÍUS, Pilar.

- “La actividad administrativa impugnada en el proceso contencioso-administrativo”. *Actualidad administrativa*, núm. 27/2002, págs. 781-791.
- *El Control de los fondos públicos. Propuestas de mejora*. Editorial Cívitas, 2007.
- [“La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España”](#) en *Auditoría Pública* núm. 41/2007, págs. 31-42.



- “¿Es posible exigir responsabilidades a los gestores públicos en España?”  
En Diario *La Ley*, núm. 7801, 2012.
- “Algunas razones del caos financiero y presupuestario en las administraciones públicas españolas” en Diario *La Ley*, núm. 7778, 2012.

JONGBLOED, Ben (Director). *Estrategias de gasto. Una visión más profunda de la gestión financiera de la universidad europea*. Asociación de Universidades Europeas-CRE, 2000.

KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. *Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Gestión-2000, 2000.

KPMG. “Nuevas estrategias y prácticas de auditoría interna: El valor orientado hacia los riesgos” en *Partida Doble* núm. 103, septiembre de 1999, pág. 82-94.

LAMO DE ESPINOSA, Emilio. “La universidad española, entre Bolonia y Berlín”. *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* (editores: Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO y Xavier PERICAY), Anagrama, 2013, págs. 189-212.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki.

- “Ensenyament i estat de les autonomies”. Revista *Autonomies*. núm. 17/1993. número especial “Ensenyament”, págs. 27-39.
- [“Reflexiones sobre la universidad, su crisis, la educación y la crisis económica”](#). Revista *Catalana de Dret Públic*, núm. 47/2013, págs. 21-39.

LAZO VITORIA, Ximena.

- *El control interno del gasto público estatal. Un estudio desde el Derecho Administrativo*, Tecnos, 2008. pág. 204 y ss.
- [El modelo del control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio](#). Documento de trabajo 156. Fundación Alternativas, 2010.

LOACH, Ken (director). *La cuadrilla* (film), 2001.

LONGÁS LAFUENTE, Antonio. “La convalidación de la omisión del acto de fiscalización previa o intervención crítica: régimen jurídico” en *Revista Española de Derecho Financiero* núm. 85/1995, págs. 53-88.

LONGO, Francisco.

- “Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea” en [Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI](#) (editores: Francisco LONGO y Tamyko YSA). Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008, págs. 15-35.
- [“Necesitamos universidades más autónomas, abiertas y responsables”](#). *Eldiario.es* (07-01-2013).

LÓPEZ CASANOVAS, Guillém (Director). *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. Colección Estudios Económicos. La Caixa, 2003.

LÓPEZ GÓMEZ, José Manuel. “La reforma laboral de 2010/2011: incidencia en la contratación de personal de administración y servicios en las universidades públicas” en *Impacto de la nueva legislación en la educación superior y la investigación* (coordinadores: Concepción HORGUÉ BAENA, Isabel BONACHERA LEDRO y Ana Isabel CARO MUÑOZ), 2012, págs. 211-232.

LÓPEZ GONZÁLEZ, Enrique.

- “Tendencias emergentes en la información para la toma de decisiones en las universidades”. *Curso de gestión económica de las universidades*. UCLM. Ciudad Real, abril 2002.
- [El aire de las Meninas](#). *Escritos de más de una década*. Instituto de Automática y Fabricación (Cognomática) de la Universidad de León, 2013.

LÓPEZ GONZÁLEZ, Enrique; GONZÁLEZ PÉREZ, Begoña y MENDAÑA CUERVO, Cristina.

- [“Una experiencia de aprendizaje en el nuevo contexto del EEES: el caso del Webinar de SICODINET sobre modelización con hoja de cálculo para la información de gestión empresarial”](#) en *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales* (Universidad de León), núm. 4, 2007, págs. 81-107.
- [“La eficiencia de la rama de ciencias sociales de las universidades públicas españolas”](#) en *Regional and Sectoral Economic Studies* Vol. 10-3 , 2010, págs. 117-128.

- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. “El modelo español de protección de las infraestructuras críticas como sistema integrado de seguridad pública en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique RIVERO YSERN* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 729-749.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio. *La contabilidad pública en el subsector de la Administración local*. ICAC, 1996.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio, GARCÍA VALDERRAMA, Teresa y OTAL FRANCO, Sara H. “Aplicación del cuadro de mando integral en la gestión en la universidad” en el [Libro blanco de los costes de las universidades](#). Tercera edición. Cooperación Universitaria, 2011, págs. 699-751.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio; NAVARRO GALERA, Andrés y MAZA VERA, Pedro. “Norma Técnica de Auditoría para Entornos Informáticos”. *Normativa general de contabilidad y auditoría de cuentas*. Tecnos, 2003.
- LÓPEZ LÓPEZ, Ángel M. *La autonomía universitaria*. [Lección inaugural](#) del Curso Académico 2013-2014. Universidad de Sevilla, 2013.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, Diego. “[La calidad en los servicios y gestión de las universidades](#)” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014, págs. 1937-1947.
- LÓPEZ YEPES. Alfonso. “[Audiovisual en línea en la universidad española: bibliotecas y servicios especializados \(una panorámica\)](#)” en *Icono 14*, volumen 12, 2014, págs. 338-361.
- LORENZÍ, J.H. y PAYAN, J. J. *L’université maltraitée*, Ediciones Plon, 2003
- LOZANO AGUILAR, José Félix “[Códigos éticos y auditorías éticas](#)” en *Veritas: revista de filosofía y teología*, núm. 17, 2007, págs. 225-251.
- LOZANO GARCÍA, Belén. “Las debilidades del gobierno corporativo en los casos de corrupción. El papel del Consejo de Administración” en *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (coordinadores: Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS), Ratio Legis. 2004, págs. 41-58.

- LUZÓN CÁNOVAS, Alejandro. [“El delito de falsificación de cuentas públicas del artículo 433 bis del Código Penal”](#) dentro de las [XVIII Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público. 140 aniversario de la IGAE](#). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014, págs. 287-306.
- MACHO PÉREZ, Ana Belén y MARCO PEÑAS, Ester. [“El impacto de las colaboraciones público-privadas en los niveles de déficit y deuda públicos: análisis de los criterios de Eurostat”](#). *Revista de Administración Pública*. Núm. 194, mayo-agosto de 2014, págs. 437-474.
- MAGÁN WALSH, José Antonio. “Funciones de la biblioteca universitaria a principios de un nuevo milenio. Retos y expectativas” en *Temas de Biblioteconomía universitaria y general* (Coordinador: José Antonio MAGÁN WALSH), Editorial Complutense, 2001, págs. 5-31.
- MAGRO SERVET, Vicente. “Autonomía universitaria y CC AA” en *Poder Judicial* núm. 43-44 (1996), págs. 273-290.
- MAGIDE HERRERO, Mariano. *Límites constitucionales de las administraciones independientes*. Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.
- MALAPEIRA GAS, Joan M<sup>a</sup> y SANZ LÓPEZ, M<sup>a</sup> Cristina. “Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria)” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario*. (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, págs. 97-173.
- MALUQUER I AMORÓS, Salvador. [“Presupuesto público y gestión orientada a resultados: algunas reflexiones a partir de la experiencia de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya entre 2004 y 2011”](#) en *Presupuesto y Gasto Público* 69/2012, págs. 91-105.
- MALVÁREZ PASCUAL, Luis Alberto y NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen. [“El cómputo de la tasa de reposición de efectivos en relación con las plazas de promoción del profesorado universitario: El análisis de un cambio de criterio carente de fundamento”](#), *Diario del Derecho*, 16 de septiembre de 2013.
- MANGAS MARTÍN, Araceli. “La evaluación de la investigación jurídica en España” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, págs. 60-71.

MANZANA LAGUARDA, Rafael Salvador. “Plantilla versus relación de puestos de trabajo. Plazas y puestos: necesidad de clarificación conceptual” en *La Ley* de 16 de Julio de 2014.

MARAVALL, José María. “Un Plan Nacional para la Ciencia en España” en *Política Científica* núm. 11/1988, págs. 4-10.

MARCELLÁN ESPAÑOL, Francisco. “Políticas de profesorado en las universidades españolas” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, págs. 26-31.

MARTÍ FORÉS, Inmaculada. “Proyectos de contabilidad analítica: experiencias y lecciones aprendidas” en la *Jornada de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC) sobre el coste de los servicios universitarios*. Universidad de Málaga, 8 de mayo de 2015.

MARTÍN MATEO, Ramón.

- *La Universidad y las funciones de los Consejos Sociales*. Secretaría General del Consejo de Universidades. Madrid. 1986.
- [“El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total”](#) en *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto de 1994, págs. 7-27.
- “La reforma de la Universidad”, *La Verdad*, Murcia, 24 de diciembre de 2001.

MARTÍN REBOLLO, Luis José y RECIO MUÑIZ, Tomás Jesús. “Bewitched, Bothered and Bewildered: (embruados, incómodos y desconcertados)” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, págs. 50-59.

MARTÍN SECO, J. F., “Interrelación entre la función interventora y el control financiero permanente. Un modelo integrado de control” en *Revista Cuenta con IGAE* núm. 21, 2011, págs. 7 a 18.

MARTÍN VALLESPÍN, Emilio. [“El papel de la financiación en el Proceso de Bolonia: un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de financiación universitaria en Europa”](#) en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 55/2009, págs. 121-139.

- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo. *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1980.
- MARTÍNEZ CALVO, Juan. "[Hacia la construcción de un «derecho administrativo financiable». Crónica del caso MINTRA](#)". *Revista de Administración Pública*, núm. 167/2005, págs. 369-402.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Francisco Javier. *Materialidad y riesgo en auditoría*. ICAC. Ministerio de Economía y Hacienda, 1996.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael.
- "[Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria](#)" en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44 (Ejemplar dedicado a: ¿Cambio de modelo en la Universidad?), 2012, págs. 110-154.
  - "El semipresidencialismo como sistema de gobierno de las universidades en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario* (directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO), Aranzadi, 2015, págs. 175-244.
- MARTÍNEZ PELEGRÍ, Oscar. "Marco Jurídico de la cultura emprendedora" en *La gestión y organización de la ciencia* (coordinadores: Ana María ROMERO BURILLO y Ana Isabel CARO MUÑOZ), Tirant lo Blanch, 2012, págs. 311-319.
- MARZAL RAGA, Consuelo de los Reyes. "[La protección social del personal docente e investigador al servicio de la universidad](#)" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, 2014, págs. 235-269.
- MARZO NAVARRO, Mercedes; PEDRAJA IGLESIAS, Marta y RIVERA TORRES, Pilar.
- "¿Se puede aplicar el marketing a los servicios públicos? Justificación en el caso de la educación superior" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 28/2006, págs. 351-372.
  - "[Un modelo de relaciones empresa-universidad](#)" en *Revista europea de dirección y economía de la empresa*, Vol. 17, núm. 1/2008, págs. 39-56.
- McCOY, Marilyn "Governing and Administering Change" en *Reinventing the University*. John Wiley & Sons, 1995, págs. 49-78.

MEDIERO OSLÉ, Luis J. “Explotación, coherencia y análisis de la información obtenida por el modelo de cálculo de costes universitario” en la *Jornada de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC) sobre el coste de los servicios universitarios*. Universidad de Málaga, 8 de mayo de 2015.

MEILÁN GIL, José Luis. “La buena administración como institución jurídica” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, [núm. 87](#), septiembre-diciembre de 2013, págs. 13-50.

MELLADO RUIZ, Lorenzo.

- “Anotaciones críticas sobre la posible existencia de un derecho a la ‘buena organización administrativa’ (a propósito de la STSJ de Andalucía 563/2011, de 25 de febrero)” en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique RIVERO YSERN* (coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 335-357.
- “Marco jurídico de los contratos y convenios de investigación” en *Régimen jurídico de la transferencia de resultados de investigación. De la Ley Orgánica de Universidades a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (coordinador: Carlos VARGAS VASSEROT). La Ley-Wolters Kluwer, 2012, págs. 333-358.

MELÓN FERNÁNDEZ, Santiago. *Estudios sobre la Universidad de Oviedo*, Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de Oviedo, 1998, págs. 89-114.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “Los problemas de las actividades de I+D+i en la Universidad” en *VII Curso de régimen de las universidades públicas*. Universidad de Alicante, 2003.

MESA VILA, Manuel. “Los contratos de investigación y desarrollo en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, [núm. 86/2013](#), págs. 319-328.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco. “*El personal directivo de la Universidad*” en *La reforma de los estatutos universitarios*. AEDUN y Consello Social de la Universidade de Vigo, 2008.



MIAJA FOL, Miguel

- “Responsabilidad y control de la actividad financiera de la Administración” en *La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades* (Directores: Mario GARCÉS SANAGUSTÍN y Alberto PALOMAR OLMEDA), Aranzadi, 2013. Capítulo 3.
- “Déficit y deuda en Contabilidad Nacional ante la reforma del SEC-95” en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013, págs. 119-136.
- [“Las tendencias actuales en los sistemas de control interno de las organizaciones. Implicaciones para las Administraciones Públicas”](#) en *Documentación administrativa* núm. 286-287, 2010, págs. 207-238.

MIAJA FOL, Miguel y MEJLSZENKIER CALVO, Marcos [“Planificación óptima de la estrategia de fiscalización de los órganos de control”](#) en *Auditoría pública* núm. 63/2014, págs. 39-50.

MICHAVIDA, Francisco y CALVO, Benjamín. *La Universidad Española Hoy*. Síntesis, 1998.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. [Estadística de precios públicos universitarios](#), 2014.

MINTZBERG, Henry.

- *La naturaleza del trabajo directivo*. Ariel, 1983.
- *La estructuración de las organizaciones*. Ariel, 1988.
- “Managing Government, Governing Management” en *Harvard Business Review*, may-june, 1996, págs. 75-83.

MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel y OJEDA AVILÉS, Antonio. *Ordenación y gestión del PDI contratado: problemas y soluciones*. Publicaciones de la Universidad de Jaén, noviembre de 2003.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. “La suficiencia financiera de la educación superior en el marco de la estabilidad presupuestaria” en *XXI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Oviedo, octubre de 2003.

MONASTERIO ESCUDERO, PÉREZ GARCÍA, SEVILLA SEGURA y SOLÉ VILANOVA. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas* Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1995.



MONASTERIO ESCUDERO, Carlos Y SUAREZ PANDIELLO, Javier. *Manual de Hacienda Autónoma y Local*. Ariel. 1996.

MONTAÑANA RIERA, Antonio. “Control estratégico y control de la gestión ordinaria en las universidades públicas: la jerarquización de los indicadores” en *XVII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valencia, 1999.

MONTEJO VELILLA, Salvador. *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*. EDERSA, 1998.

MONTSERRAT GARROCHO, Jordi. “Los apoyos del sistema” en la obra colectiva *Política y Reforma Universitaria* (editor: José M<sup>a</sup> DE LUXÁN), Cedecs, 1998.

MORA DE LA VIÑA, María José. “Gastos subvencionables y proyectos de Investigación. Una aproximación a sus problemas de justificación y control financiero”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, págs. 175-182.

MORA RUIZ, José Ginés.

- “Influencia del origen familiar en el acceso a la educación, en la obtención de empleo y en los salarios” dentro de la obra colectiva *Economía de la Educación. Temas de estudio e investigación*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1996, págs. 195-212.
- “El gobierno y la gestión de las universidades bajo criterios de eficacia y servicio a la sociedad” en *Papeles de Economía Española* núm. 86/2000, págs. 213-224.
- “Tendencias en gestión universitaria y su evaluación” en [VI Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas](#). Universidad de Almería, 2002, págs. 357-377.
- “[Competencias y empleo de los jóvenes graduados universitarios](#)” en *Revista de Educación* núm. 330/2003, págs. 157-170.
- “La mejora de la eficacia de la enseñanza superior en el nuevo contexto europeo”. *Papeles de Economía Española* núm. 95, 2003, págs. 188-194.

MORA, José Ginés y VILLARREAL, Enrique. “Un modelo para la financiación de las universidades públicas”. en la obra colectiva *Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos*. Edición a cargo de Esteve OROVAL PLANAS. Asociación de Economía de la Educación. Cívitas, 1995, págs. 175-199.

MOREO MARROIG, Teresa.

- [“Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención, contrato y convenio”](#) en *Auditoría Pública* núm. 50/2010, págs. 75-86.

- *Manual para la utilización de los acuerdos marco y figuras relacionadas*. Aranzadi, 2014

MOREU CARBONELL, Elisa. [“Las relaciones de Puestos de Trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas”](#) en *Revista de Administración Pública* núm. 144, sept-dic 1997.

NAÍM, Moisés. [Las universidades: cuatro mentiras](#). *El País*, 2-3-2013.

NAVARRO FAURE, Amparo.

- “Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria” en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 119, 2003, págs. 463-510.

- “La aplicación de las medidas correctivas de control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a las subvenciones” en *Revista española de derecho financiero*, núm. 164, 2014, págs. 61-77.

NAVARRO GALERA, Andrés. *El control económico de la gestión municipal*. Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, 1998.

NAVAS VÁZQUEZ, Rafael. *Manual del control externo*. Civitas, 2009.

NEAVE, Guy y VAN VUGHT, F.A.. *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Gedisa editorial, 1994.

NEAVE, Guy. *Educación superior: historia y política*. Gedisa editorial, 2001.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro Tomás.

- *Notas sobre derecho administrativo I*, Ratio-Legis, 2000.

- “Responsabilidad de los servicios públicos. El rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública” en *La corrupción: aspectos jurídicos y*

- económicos* (coordinador: Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS), Ratio Legis, 2000, págs. 45-50.
- “Nuevas perspectivas sobre el régimen de las medidas de seguridad en el ámbito industrial” en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (coordinador: Francisco SOSA WAGNER), 2000, págs. 2655-2682.
  - [“Calidad de los servicios”](#) en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 5, núm. 1, 2003, págs. 19-32.
  - “Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de gestión pública propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción” en *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (coordinadores: Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS. Ratio Legis, 2004, págs. 87-107.
  - “El principio de legalidad como obligado factor de calidad en la gestión pública y su efecto preventivo en la lucha contra la corrupción” en *Corrupción y delincuencia económica* (coordinadores: Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS), Ratio Legis, 2008, págs. 137-168.
  - *Legalidad y buena administración: garantías del ciudadano frente a la corrupción y las malas prácticas en la gestión pública*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2009.
  - “Simplificación administrativa. El allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio” en *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España* (coordinador: Ricardo RIVERO ORTEGA). Civitas, 2009, págs. 165-188.
  - “Estándares de la OCDE y cultura del buen gobierno. Análisis y perspectivas” en [Chile en el club de los países desarrollados](#) (coordinadores: Juan Emilio CHEYRE, José Miguel OLIVARES TRAMÓN y Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA, 2010, págs. 33-52.
  - “Principios y estructura general del procedimiento administrativo” en *Procedimiento administrativo local* (coordinadores: Josep GONZÁLEZ I

BALLESTEROS, Fernando CASTRO ABELLA, María del Mar MUÑOZ AMOR, 2010, págs. 547-590.

NIETO GARCÍA, Alejandro.

- *La tribu universitaria*. Tecnos, 1985.

- *La "nueva" organización del desgobierno*. Ariel, 1996.

NIETO GONZÁLEZ, José Ramón y AZOFRA AGUSTÍN, Eduardo. *Inventario artístico de bienes muebles de la Universidad de Salamanca*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.

NORES TORRES, Luis Enrique. "La investigación bajo demanda" en *Investigación, docencia universitaria y derechos de propiedad intelectual* (directores: Concepción SÁIZ GARCÍA y Juan A. UREÑA SALCEDO, coordinador: Juan A. ALTÉS TÁRREGA). Tirant lo Blanch, 2015, págs. 95-117.

NORVERTO LABORDA, María del Carmen; CAMPOS FERNÁNDEZ, María y VILLANUEVA GARCÍA, Enrique. "Reporting de las instituciones universitarias" en *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 62. Enero-abril de 2003, págs. 37-41.

NÚÑEZ LOZANO, M. C. y MALVÁREZ PASCUAL, L. "[El cómputo de la tasa de reposición de efectivos en relación con las plazas de promoción del profesorado universitario: El análisis de un cambio de criterio carente de fundamento](#)", *Diario del Derecho*, 16 de septiembre de 2013.

OCDE.

- *La ética en el servicio público*. MAP, Ediciones BOE, 1997.

- [Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries](#). OECD, 2000.

OLLERO TASSARA, Andrés. "La Universidad en lista de espera" en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 3/1996, págs. i-lxiii.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David.

- "El Control Financiero Interno de los Fondos Estructurales Europeos en la España de las Autonomías" (Premio Científico Conmemorativo del CXXV Aniversario de la IGAE). *XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público*. Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Hacienda, 2000.

- “La financiación europea de la investigación en España”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, págs. 223-260.
  - *Administraciones, Ayudas de Estado y Fondos Europeos*. Bosch, 2006
  - “La responsabilidad de las Comunidades Autónomas y de los entes locales españoles por la violación del Derecho de la Unión Europea” en *El incumplimiento del derecho comunitario en el estado autonómico* (Coordinadores: BIGLINO CAMPOS, Paloma y DELGADO DEL RINCÓN, Luis E.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, págs. 143-182.
- OROVAL, Esteve y ESCARDÍBUL, J. Oriol. *Economía de la educación*. Ed. Encuentros, 1998.
- ORTEGA CASTRO, Vicente. “Líneas para la reforma universitaria” en [VI Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas](#). Universidad de Almería, 2002, págs. 491-505.
- ORTEGA EGEA, M<sup>a</sup>. Teresa. “Una metodología de gestión para las universidades públicas: la gestión basada en las actividades y en el tiempo de realización” dentro de las *XII Jornadas Luso Españolas de gestión científica*- Universidade da Beira Interior (Portugal), 2003.
- ORTEGA Y GASSET, José. *Obras completas*. Tomo IV. Capítulo III. “[Misión de la Universidad](#)” (1930). Taurus, 2005.
- ORTÍ LAHOZ, Ángel. “[La permanente insuficiencia del presupuesto de la universidad](#)”. en *Auditoría Pública*, núm. 3/1995, págs. 32-34.
- OSBORNE, David y GEABLER, Ted. *La reinvencción del Gobierno*. Paidós, 1994.
- OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter. *Herramientas para transformar el gobierno*. Paidós, 2003.
- PAGÉS FITA, Jaume. “Hacia una Universidad emprendedora” en *La Universidad en la Sociedad del Siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica-Fundación Santander, págs. 149-160.

PALENCIA HERREJÓN, Fernando.

- “Régimen jurídico de los contratos y convenios de investigación” en *II Jornadas de Gestión de la Investigación*. Universidad de Granada, 2004.
- “La financiación de proyectos colaborativos Universidad-Empresa: los contratos de investigación”. *Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Actas del simposium celebrado en la Universidad de Oviedo, el 21 y 22 de noviembre de 2005*. ARIAS RODRÍGUEZ, Antonio (coordinador) y SESMA SÁNCHEZ, Begoña (directora). Editorial Universidad Oviedo, 2006, págs. 55-80.

PALOMARES MONTERO, Davinia; GARCÍA ARACIL, Adela y CASTRO MARTÍNEZ, Elena. “[Misiones actuales de las universidades públicas: una perspectiva sociológica](#)” en *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 753, 2012, págs. 171-192.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Marcial Pons, vigesimosegunda edición, 2012.

PARDO TORÍO, José Luis. “El conocimiento líquido. Sobre la reforma de las universidades públicas” en *La universidad cercada: testimonios de un naufragio* (Editado por Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO y Xavier PERICAY), Anagrama, 2013, págs. 267-292.

PAREJO ALFONSO, Luciano.

- “La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos” en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO* (coordinador: Francisco SOSA WAGNER), 2000, págs. 1949-1990.
- “La autonomía de las universidades” en [VI Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas](#). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 2002, págs. 103-135.
- “El sistema de gobierno universitario” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Director: Julio GONZÁLEZ GARCÍA), Thomson-Civitas, 2009, págs. 205-250.

- PARELLADA, Martí. “La reforma del modelo universitario español. Algunas reflexiones” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario* (directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO), Aranzadi, 2015, págs. 27-40.
- PARRADO DIEZ, Salvador. *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo Blanch, 2015.
- PASAMAR REYES, Susana. “[Debate sobre el modelo organizativo académico. Del modelo gremial al modelo colaborativo](#)” en *Revista internacional de sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014, págs. 239-241.
- PASCUAL GARCÍA, José. *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*. Boletín Oficial del Estado, sexta edición, 2014.
- PASCUAL RODRÍGUEZ, José Antonio. [La historia como pretexto](#) discurso de ingreso en la Real Academia de la Lengua, RAE, 10 de marzo de 2002.
- PAVÓN DE PAULA, Miguel Ángel. “Tecnología y Democracia. ¿Un Modelo Nuevo de Participación en la Universidad?”. *XVIII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Lleida, noviembre de 2000.
- PECES-BARBA, Gregorio. “[Elogio de la LRU](#)”, *El País*, 18 de septiembre de 2002.
- PEDREÑO MUÑOZ, Andrés.
- *Universidad: utopías y realidades*. Cívitas, 1998.
  - “Conocimiento, empresas y nuevas tecnologías en las universidades del siglo XXI” en la obra colectiva *La Universidad en la sociedad del siglo XXI*. Fundación Santander Central Hispano-Fondo de Cultura Económica, 2001, págs. 135-148.
- PEDROCHE ROJO, Luis. “El control de la actividad económico financiera del sector público estatal. Consideraciones para el desarrollo de un marco de actuación diferente” en [Cuenta con IGAE núm. 7/2003](#), págs. 37-51.
- PEMÁN GAVÍN, Juan. “[El régimen jurídico de los Departamentos universitarios](#)” en *Revista de Administración Pública* núm. 142/1997, págs. 247-304.
- PEREDA ESPESO, Felipe. *La arquitectura elocuente. El edificio de la Universidad de Salamanca bajo el reinado de Carlos V*. Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V, 2000.



PEÑA SÁNCHEZ DE RIVERA, Daniel

- [Propuestas para la reforma de la Universidad española](#) (Director). Fundación Alternativas, 2010. Participan: Juan José DOLADO LOBREGAD, Lluís FERRER CAUBET, Esther GIMÉNEZ-SALINAS I COLOMER, Josefina GÓMEZ MENDOZA, Joan GUINOVART, Juan Manuel ROJO ALAMINOS, Jesús María SANZ SERNA.
- "Propuestas para la reforma de la universidad española: [conclusiones](#)" en *Innovación en la universidad: prácticas, políticas y retóricas*. Grao, 2012, págs. 163-178.

PÉREZ CANO, Carmen. "El intercambio electrónico de datos como fuente de ventajas competitivas" en *Alta Dirección* núm. 193, mayo-junio de 1997, págs. 242-250.

PÉREZ ESPARRELLS, C.; RAHONA, M. y SALINAS, J. "La calidad de la enseñanza universitaria: una clave para su financiación". *IX Encuentro de Economía Pública*. Vigo, 7 y 8 de febrero de 2002.

PÉREZ PÉREZ, José Alberto. "El nuevo Plan General de Contabilidad Pública y la normativa de desarrollo contable aplicable a las entidades integradas en el sector público administrativo estatal" en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 63/2011, págs. 121-133.

PÉREZ y VALVERDE, Juan José. "Evaluación de los sistemas educativos en los niveles universitarios" en *Planificación Evaluación y Financiación de sistemas educativos* (editor: Esteve OROVAL). Civitas, 1995, págs. 71-97.

PÉREZ-DÍAZ, Víctor y RODRÍGUEZ, Juan Carlos.

- *Educación Superior y futuro de España*. Fundación Santillana, 2001.
- [Opiniones de los españoles sobre sus universidades: algunas perspectivas](#). Cuaderno de trabajo. Número especial. *StudiaXXI*. Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013.

PESET REIG, José Luis. "Una herencia secular" en *Pasado, presente y futuro de la universidad española*. Fundación Juan March, 1985, págs. 11-30.



PESET REIG, Mariano.

- "La autonomía de las universidades" en *Pasado, presente y futuro de la Universidad Española*. Fundación Juan March, 1985, págs. 91-116.
- "La Ley de Ordenación Universitaria de 1943" en *La universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*. Ediciones Institución Fernando el Católico. Zaragoza, 1991.

PESET REIG, Mariano y PESET REIG, José Luis. *La Universidad Española. Siglos XVIII y XIX*. Taurus, 1974.

PETIT LAVALL, María Victoria. "Las empresas de base tecnológica (EBTS) en las universidades públicas" en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Dir. J. GONZÁLEZ GARCÍA), Thomson-Civitas, 2009, págs. 1365-1412.

PINA MARTÍNEZ, Vicente y TORRES PRADAS, Lourdes.

- *Manual de contabilidad pública*. Centro de Estudios Financieros, 1996.
- "Indicadores de gestión en universidades" en el [Libro blanco de los costes de las universidades](#). Tercera edición. Oficina de Cooperación Universitaria, 2011, págs. 597-641.

PIPAÓN, Jorge. "Nuevas formas de vinculación jurídica y captación de talento en el ámbito del personal docente, investigador y de apoyo técnico" en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario*. (Directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, págs. 333- 363.

PLAZA y JABAT, Soledad. "La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado" en *La Ley del 16.4.1997*.

POLO RODRÍGUEZ, Juan Luis.

- *La Universidad Salmantina del Antiguo Régimen (1700-1750)*. Ediciones Universidad de Salamanca, 1996.
- "Tradición y primeras reformas, 1700-1750" en *Historia de la Universidad de Salamanca* (coordinador: Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO). Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, págs. 147-172.

PONCE SOLÉ, Juli. "[Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen](#)

[gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero](#)” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 11, enero-junio 2014.

PONS RAFOLS, Francesc Xavier

- [“La participación de la sociedad en la Universidad”](#) en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44 (Ejemplar dedicado a: ¿Cambio de modelo en la Universidad?), 2012, págs. 315-347.
- [“La función social de la Universidad y la presencia de actores externos en sus órganos de gobierno”](#) en *Revista de Educación y Derecho*, núm. 7, Octubre 2012 - Abril 2013.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. [Estudio sobre el estado de la profesión de Auditoría Interna](#), 2014.

PUNSET BLANCO, Ramón. [“La forma de gobierno de las universidades públicas”](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 162/2003, págs. 19-45.

PUYOL ANTOLÍN, Rafael.

- “Ponencia” en *Aprender para el futuro. Universidad y sociedad*. Fundación Santillana, 2002, págs. 153-156.
- *Gestionar sin dinero* (director: Francisco ABAD ALEGRÍA). LID editorial, 2012.

QUESADA SEGURA, Rosa. “Influencia de la reforma laboral en el personal académico” en la obra colectiva *Conclusiones del XI Curso sobre régimen jurídico de universidades* (Coordinadores: CARO MUÑOZ, A.I. IRIGOYEN, J. y DOMINGO, F.). Aranzadi, 2013, págs. 379-413.

QUINTANILLA FIXAC, Miguel Ángel. “La misión y el gobierno de la universidad abierta” en *Revista de Occidente*, núm. 216/1999.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel. [“La Universidad en el constitucionalismo histórico español”](#) en *Revista de Derecho Político*, núm. 81/2011, págs. 247-252.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, Martín Marina. “Las fundaciones y la contratación pública” en [Revista Vasca de Administración Pública](#) núm. 87-88/2010, págs. 905-941.

REDERO SAN ROMÁN, Manuel.

- “De la expansión a la autonomía, 1968-1985” en *Historia de la Universidad de Salamanca*, Vol. I, (coordinador: Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO). Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, págs. 333-356.

- [“Origen y desarrollo de la universidad franquista”](#) en *Studia Zamorensia*, núm. 6, 2002, págs. 337-352.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *Corrupção pública e privada: quatro aspectos*. Editora Forum. Belo Horizonte (Brasil), 2014.

RICO GÓMEZ, José Ignacio [“¿Resulta posible contratar como profesor asociado a un miembro del personal de administración y servicios? Crónica de una anunciada interpretación judicial desafortunada: la STSJ de Extremadura de 24-2-2004”](#) en *VI Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, 2004. Universidad de Málaga.

RIERA LÓPEZ, Marta. [“Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo”](#) en *Auditoría Pública* núm. 61/2013, págs. 61-68.

RIPOLL SOLER, Carlos y DE MIGUEL MOLINA, María. [“Las fusiones universitarias: análisis de contenido de sus tipologías y los factores que pueden determinar su éxito o fracaso. Una revisión de la literatura”](#) en *Revista de Educación*, número extraordinario 2013, págs. 313-337.

RIVERA, Alicia. [“Más que un parche para la ciencia”](#). *El País*. 10-5-2011.

RIVERO ORTEGA, Ricardo.

- *Administraciones Públicas y derecho privado*. Marcial Pons, 1998.
- *Introducción al Derecho Administrativo Económico*. Ratio Legis, 2003.
- *El expediente administrativo: de los legajos a los soportes electrónicos*. Editorial Aranzadi, 2008.
- “Principio de celeridad”, en *Principios del Derecho administrativo* (Director: Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR). La Ley, 2010, págs. 981-1000.
- [“Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios”](#) en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, págs. 115-138.
- *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimientos, función pública, contratos administrativos y regulación*. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

RIVERO ORTEGA, Ricardo y MERINO ESTRADA, Valentín. *Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*. INAP, 2015.

RIZVI, Saad; DONNELLY, Katelyn & BARBER, Michael. [\*An avalanche is coming: Higher education and the revolution ahead\*](#). The Institute for Public Policy Research (IPPR), 2013.

ROBLEDA CABEZAS, Helio. [“El Nuevo Plan General de Contabilidad Pública: una herramienta oportuna para mejorar la información contable sobre la gestión pública”](#) en *Auditoría Pública* núm. 51, 2010, págs. 87- 89.

RODRIGO MARTÍNEZ, Ismael y VILLARROYA BERGES, Cristina. “El coste de los contratos de investigación en la Universidad española” en *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 27/1999, págs. 215-234.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. [“Libertad de investigación científica y sexenios”](#) en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44 (Ejemplar dedicado a: ¿Cambio de modelo en la Universidad?), 2012, págs. 225-252.

RODRÍGUEZ ESPINAR, Sebastián. [“El gobierno de las universidades: de la reflexión a la acción”](#) en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm. 1 (Ejemplar dedicado a: Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente), 2014, págs. 89-106.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás.

- “La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción” en *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (coordinadores: Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA y Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS), Ratio Legis, 2004, págs. 241-275.
- “Derechos fundamentales e igualdad entre hombres y mujeres como principios generales inspiradores de los planes de estudios en el Espacio Europeo de Educación Superior” en *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad y violencia de género* (coordinadores: Marta DEL POZO PÉREZ, María Luisa IBÁÑEZ MARTÍNEZ, Marta LEÓN ALONSO y Ángela FIGUERUELO BURRIEZA), 2008, págs. 415-418.

- “La obligada reforma del sistema penal español para implantar un modelo de responsabilidad criminal de las personas jurídicas” en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 24, 2011.
- “Persecución y represión de la corrupción en los ámbitos mundial, iberoamericano y europeo” en *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción* (Compiladores: Omar Gabriel ORSI y Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA), 2011, págs. 87-151.
- [“Análisis de la regulación legal de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en España”](#) en *Los retos del Poder Judicial ante la sociedad globalizada*. (coordinadores: Ana María NEIRA PENA, Agustín-J. PÉREZ-CRUZ MARTÍN y Xulio FERREIRO BAAMONDE), 2012, págs. 197-232.

RODRÍGUEZ GURTUBAY, Alfredo. *Planificación de recursos humanos en las administraciones públicas. Gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*. INAP, 2013.

RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis. [“El valor del control interno en las universidades públicas españolas”](#). *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 55/2009, págs. 141-150.

RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús. “El régimen financiero de las universidades públicas” en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Dir. J. González García), Thomson-Civitas, 2009, págs. 871-916.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. “El derecho fundamental a la buena administración y la centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo” en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique RIVERO YSERN* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 407-427.

RODRÍGUEZ-SAMPEDRO BEZARES, Luis Enrique.

- “Finanzas de las universidades hispanas en la edad moderna: El modelo de Salamanca” dentro de la obra colectiva *Historia de las universidades modernas en Hispanoamérica. Métodos y fuentes* (coordinadores: Margarita MENEGÚS y Enrique GONZÁLEZ). México, 1995, págs.107-142.

- *Bosquejo histórico de la Universidad de Salamanca*. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.

RODRÍGUEZ-SAN PEDRO BEZARES, Luis Enrique y otros. *Salamanca y su proyección en el mundo*. Ediciones Universidad de Salamanca, 1992.

ROIG, Xavier. *La dictadura de la incompetencia*. Planeta, colección Gestión 2000, 2010.

ROTGER, Josep M. “Formación para la dirección y gestión académica universitaria”, dentro de la obra colectiva *Formación y Desarrollo para la Docencia y Gestión Universitaria* de RODRÍGUEZ, ROTGER y MARTÍNEZ, Cedecs, 1996, págs. 53-94.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. “Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y sus consecuencias procesales”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, 2015, págs. 209-232.

RUIZ DEL MOLINO, José Andrés. “[El control de las universidades públicas valencianas: problemática y racionalización](#)”. *Auditoría Pública*, núm. 31/2003, págs. 26-33.

SALABURU ETXEBERRIA, Pello.

- “El Gobierno de las universidades” en *Nuevas perspectivas para la financiación y el gobierno de las universidades*. [Documento de Trabajo 6](#). Fundación Sociedad y Educación, 2014, págs. 57-77.

- “[Modelos organizativos en la educación superior](#)”. *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 72, núm. 1, 2014, págs. 234-238.

SALINAS JIMENEZ, Javier. [El empleo público en España: evaluación del desempeño, incentivos y retribuciones](#). CEPAL, 2005.

SAN SEGUNDO, María Jesús. *Economía de la educación*. Ed. Síntesis, 2001.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. “Introducción al Constituyente Universitario Español. De la LGE a la LRU”, en el libro Homenaje al profesor José Luis VILLAR PALASÍ. Cívitas, Madrid, 1991, págs. 1193-1243.

SÁNCHEZ FERRER, Leonardo.

- *Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1996.

- “Informe sobre el Sistema de Gobierno de las universidades españolas basado en una encuesta a miembros del Consejo de Universidades y Presidentes de Consejos Sociales”, en *Sistemas de gobierno de las universidades españolas: situación actual y perspectivas de futuro* (editor: SÁENZ DE MIERA), Cuadernos del Consejo de Universidades, 1999, págs. 203-274.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Dolores del Mar. “[Análisis comparativo de la normativa sobre protocolo de las universidades españolas](#)” en *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, núm. 5, Vol. III, 2013, págs. 49-68.

SÁNCHEZ MUÑOZ, M. Paloma y ELENA PÉREZ, Susana. “[Gestión Estratégica de la Universidad Contemporánea: Reflexiones sobre la Potencialidad de los Modelos de Capital Intelectual](#)” en *Revista madri+d*, núm. 42, 2007.

SÁNCHEZ NAVARRO, Álvaro. “El desarrollo de la competencia sobre enseñanza universitaria en Cataluña” en *Administración de Andalucía* núm. 38/2000, págs. 257-292.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Luis Carlos. “Subvenciones de los patronos a las fundaciones: recuperables ¿sí o no?” en *Revista contable*, núm. 7/2013, págs. 100-103.

SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ, Salvador. “Misión y funciones de los Consejos Sociales” en *El Consejo Social en el gobierno de la universidad del presente y del futuro*. Jornadas de Presidentes y Secretarios de Consejos Sociales, 5 y 6 de noviembre de 1998. Universidad de Salamanca, 2000, págs. 53-60.

SANTACANA GÓMEZ, José María. “Principios reguladores de la función interventora: su aplicación en las Administraciones Públicas Españolas” en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 11/1993, págs. 161-180.

SANYAL, Bikas C. *Innovations in University Management*. UNESCO, 1995.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. “Reflexiones preliminares sobre la organización universitaria establecida por la Ley Orgánica de Universidades” en *Actualidad Administrativa* núm. 8, semana del 17 al 23 de febrero de 2003.

SESMA SÁNCHEZ, Begoña.

- *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, 1998.



- [“El principio de transparencia presupuestaria”](#) en *Crónica presupuestaria*, núm. 1/2013, págs. 209-241.

SIERRA MOLINA, Guillermo y MORENO CAMPOS, Inés. “La información contable sobre el capital humano” en *Partida Doble* núm. 116/ 2000, págs. 60-71.

SIMÓN ONIEVA, José Eduardo. [“El uso de las Redes Sociales en el ámbito de la comunicación universitaria andaluza”](#) en *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, núm. 8, Vol. IV, 2014, págs. 139-160.

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. [Manual de Fiscalización](#), 2014.

SMITH, Adam. *Investigación de la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*. Traducción del licenciado José Alonso Ortiz (1794). Orbis, 1983.

SMITH, Peter C. y GODDARD, Maria. “Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones” en *Papeles de Economía Española* núm. 95, 2003, págs. 35-46.

SOBRINO MORENO, José María. “La informática aplicada al control del gasto público” en *Presupuesto y Gasto Público* núm.18/1996, págs. 203-217.

SOLÁ BUSQUETS, Francesc.

- “Planificación estratégica y financiación” en *I Jornadas sobre Planificación Estratégica*, documento de trabajo 98/50 de la Universidad Complutense.
- “La organización de la Universidad ante la nueva economía”. en *La Universidad en la nueva economía* (Coordinador: A. SÁENZ DE MIERA). Consejo de Coordinación Universitaria, 2002, págs. 55-76.

SOLÉ PARELLADA, Francesc. “Universidad tecnópolis: Naves ardiendo más allá de Orión” en [IX curso de régimen jurídico de universidades](#). (Coordinadora: M<sup>a</sup> Isabel BONACHERA LEDRO) Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2008, págs. 191-211.

SOLÉ PARELLADA, Francesc y LLINÀS-AUDET, Xavier. [“De la burocracia profesional a la tecnópolis: los desafíos estratégicos de la gestión universitaria”](#) en *Revista de Educación*, núm. 355 ([Monográfico](#) sobre la gestión estratégica de la Educación Superior: retos y oportunidades) mayo-agosto de 2011, págs. 17-29.



SOLÈ PARELLADA, Francesc; GIROTTO, Michele y LLINÀS-AUDET, Xavier. "[La dirección estratégica universitaria y la eficacia de las herramientas de gestión: el caso de las universidades españolas](#)" en *Revista de educación*, núm. 355 ([Monográfico](#) sobre la gestión estratégica de la Educación Superior: retos y oportunidades) mayo-agosto de 2011, págs. 33-54.

SORIA SORJÚS, José. "La responsabilidad de los patronos de las fundaciones. Especial consideración a la responsabilidad de los patronos de fundaciones en situación de insolvencia" en *La Ley*, núm. 7680. 2011.

SORIANO GARCÍA, José Eugenio y CABEZAS HERNÁNDEZ, Teresa. "Alcance y contenido del artículo 11 de la LRU, en relación con la competencia desleal y la libre competencia" en *Las universidades públicas y su régimen jurídico*. Lex Nova , 1999, págs. 131-155.

SOSA WAGNER, Francisco.

- *El mito de la autonomía universitaria*, tercera edición, Civitas, Madrid, 2007.
- "La autonomía universitaria (un mito que confiere poder)" en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades* (Director: Julio GONZÁLEZ GARCÍA), Thomson-Civitas, 2009, págs. 103-128.
- "Una ficción envenenada: la autonomía universitaria" en *La Universidad cercada: testimonios de un naufragio* (Editado por Jesús HERNÁNDEZ, Álvaro DELGADO y Xavier PERICAY). Anagrama, 2013, págs. 343-360.

SOUVIRÓN MORENILLA, José María.

- *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*. Publicaciones de la Universidad de Valladolid. 1989.
- "Planificación universitaria". *Revista Universidades*. Secretaría General del Consejo de Universidades. Octubre, 1991, págs. 9-22.
- "[Perspectivas de reforma en el régimen del profesorado universitario](#)" en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 86, 2, (Ejemplar dedicado a: "Modernización y mejora en la Universidad"), 2010, págs. 175-249.
- "Sentido y alcance del derecho a la buena administración" en *El derecho a una buena administración y la ética pública* (coordinadores: Carmen María

ÁVILA RODRÍGUEZ y Francisco J. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ). Tirant lo Blanch, 2011, págs. 225-238.

- “El Estatuto del Estudiante Universitario: una nueva pieza del marco jurídico de nuestras universidades” en *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique RIVERO YSERN* (Coordinadores: Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Miguel Ángel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y José Luis RIVERO YSERN). Ratio Legis Librería Jurídica, 2011, págs. 885-912.
- “El régimen jurídico de los funcionarios públicos de la ciencia” en *Ciencia, tecnología e innovación: nuevo régimen jurídico* (director: Antonio CALONGE VELÁZQUEZ), 2013, págs. 41-84.

SOUVIRÓN MORENILLA, José María y PALENCIA HERREJÓN, Fernando. *La nueva regulación de las universidades*. Editorial Comares, 2002.

SUCH MARTÍNEZ, J., “La transferencia inversa” en *X Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria* (Coordinadores: BONACHERA LEDRO, M.I.; CARO MUÑOZ, A.I.; PALENCIA HERREJÓN, F. y GARMENDIA FERRER, E.). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014, págs. 555-574.

SCHWARTZ GIRÓN, Pedro (Dir.); VILLAR EZCURRA, Marta Y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio. *El bono universitario o la financiación directa al estudiante universitario. Una propuesta para la Universidad madrileña, basada en el principio de la libertad de elección*. Colección [Documento de Trabajo Número 6](#). Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid, 2008.

TAPSCOTT, Don y WILLIAMS, Anthony D. *Wikinomics*. Paidós, 2007.

TARDÍO PATO, José Antonio.

- *El derecho de las universidades públicas españolas*. PPU. 1994.
- “Libre competencia y Administraciones Públicas como licitadores de contratos públicos y como parte de convenios interadministrativos. Las universidades públicas como ejemplo” en [Revista española de la función consultiva](#), núm. 21, 2014, págs. 291-342.

TERMES, Rafael (editor). *Libro Blanco sobre el papel del Estado en la Economía Española*. Madrid. Arbil, 1996.

TORNOS MAS, Joaquín. "[La simplificación procedimental en el ordenamiento español](#)" en *Revista de Administración Pública*, núm. 151, 2000, págs. 39-76.

TORREMOCHA HERNÁNDEZ, Margarita. *Ser estudiante en el siglo XVIII. La universidad vallisoletana de la ilustración*. Junta de Castilla y León, 1991.

TORRES MURO, Ignacio.

- "La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española" en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13 de octubre 2001, págs. 13-54.
- *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

TORRES PRADAS, Lourdes.

- *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*. AECA, 2002.
- "La información no financiera en la rendición de cuentas" en *La contabilidad y el control de la gestión pública* (coordinadores: G. SIERRA y E. RUIZ). Civitas, 2002, págs. 71-94.

TOURIÑÁN LÓPEZ, José Manuel (Director). *Avances no desenvolvimento do sistema universitario de Galicia*. Xunta de Galicia. Consellería de Educación. 1993.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. [Global Corruption Report: Education](#). 2013.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. *Normas Internas de Fiscalización*. 1997.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO.

- [Manual de Auditoría de gestión](#), 2007.
- [Manual de auditoría financiera y de cumplimiento](#), 2012.

TURNER, David A. "Formula funding in Higher Education: Neither Centralized nor decentralized" en *Reforms in higher education* (K. WATSON, C. y S. MODGIL, ed.), Vol II. Cassell, 1997, págs. 92-104.

UNESCO.

- [Hacia las sociedades del conocimiento](#). Ediciones UNESCO, 2005
- *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009*. [Comunicado](#).

- UREÑA SALCEDO Juan Antonio. "Ciencia y empresa: la transferencia de conocimientos científicos" en *Investigación, docencia universitaria y derechos de propiedad intelectual* (directores: Concepción SÁIZ GARCÍA y Juan Antonio UREÑA SALCEDO, coordinador: Juan Antonio ALTÉS TÁRREGA). Tirant lo Blanch, 2015, págs. 27-67.
- URÍA FERNÁNDEZ, Francisco. "[Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública](#)" en las *XVIII Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público. 140 aniversario de la IGAE*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014, págs. 251-260.
- UTRILLA, Alfonso; PÉREZ, Carmen y CONTRERAS, Pamela. "La financiación de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid" dentro de las *Actas de las XII Jornadas de la Asociación Economía de la Educación (AEDE)*. Universidad Carlos III de Madrid, 2003, págs. 423-436.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis. "Consideraciones jurídicas sobre el fenómeno de la mundialización con respecto a la ética pública y al control de la gestión de los fondos públicos" en *Actualidad Administrativa*, núm. 26, junio de 2000.
- VALERO TORRIJOS, Julián. "[La simplificación del procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica: las claves jurídicas de una relación de desencuentro](#)" en *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.
- VALERO TORRIJOS, Julián y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *El uso de medios electrónicos en la gestión universitaria. Las implicaciones jurídicas de la Administración electrónica en el proceso de modernización de las universidades públicas*. Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías. Monografía Asociada, 2012.
- VALLE TORRES, José Luis. "La prórroga del presupuesto" en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 3/2006, págs. 417-427.
- VALLÉS CASADEVALL, José María. "[Gobierno universitario: entre la autogestión estamental y la responsabilidad social](#)" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 5-6, 1996), págs. 59-67.

VAQUER CABALLERÍA, MARCOS.

- “Una reflexión sobre huidas y persecuciones en el Derecho administrativo español” en *Anuario* de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Antofagasta, núm. 7, 2001, págs. 109-136.
- [El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo](#) en *Revista de Administración Pública*, núm. 186/ 2011, págs. 91-135.
- [“La formación de conceptos en el derecho público: un comentario”](#) en *Revista Vasca de Administración Pública*. núm. 99-100 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio LOPERENA y Ramón MARTÍN MATEO), 2014, págs. 3005-3023.

VARELA AUTRÁN, Benigno. “El despido objetivo en el sector público”, Diario *La Ley*, 17-10-2012

VARGAS VASSEROT, Carlos.

- “La transferencia de resultados de investigación: tercera misión de la Universidad” en *Régimen jurídico de la transferencia de resultados de investigación. De la Ley Orgánica de Universidades a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (coordinador: Carlos VARGAS VASSEROT), La Ley-Wolters Kluwer, 2012, págs. 77-103.
- “Concepto, tipos y marco legal de las spin-offs académicas” en *Régimen jurídico de la transferencia de resultados de investigación. De la Ley Orgánica de Universidades a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (coordinador: Carlos VARGAS VASSEROT), La Ley-Wolters Kluwer, 2012, págs. 515-544.

VARIOS AUTORES. Un paseo por la LOU. Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, 2003.

VÁZQUEZ GARCÍA, Juan Antonio [“Una financiación para el cambio universitario”](#), *La Cuestión Universitaria*, núm. 6, 2010, págs. 30-39.

VEBLEN, Thorstein. [The Higher Learning in America: A Memorandum on The Conduct of Universities by Businessmen](#). 1918.

- VELARDE FUERTES, Juan. “Las cuentas anuales de las universidades públicas: su rendición ante el Tribunal de Cuentas”, en *Revista Española de Control Externo*, [núm. 5/ 2000](#), págs. 31-48.
- VERA-FAJARDO BELINCHÓN, Gonzalo. “El control financiero y de legalidad de las universidades: problemas contables y áreas de riesgo” en *La gestión universitaria: desafíos y oportunidades. XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valladolid, 1999, págs. 311-316.
- VERGER PLANELLS, Antoni. [Políticas de mercado, Estado y Universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior](#) en *Revista de Educación*, núm. 360, enero-abril de 2013, págs. 268-291.
- VIDAL, Javier y VIEIRA ALLER, María José “[Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad](#)” en *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 66, núm. 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente) , págs. 17-30.
- VIDAL, Javier.
- [La universidad informal](#). Madrid: Studia XXI/Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013.
  - “La Universidad Informal” en *La reforma del Régimen Jurídico Universitario*. (directores: Ana I. CARO MUÑOZ y Carlos GÓMEZ OTERO). Aranzadi, 2015, págs. 295-314.
- VILALTA VERDÚ, Josep María.
- [La rendición de cuentas de las universidades a la sociedad](#) (Director). ANECA, 2006.
  - [La tercera misión universitaria. Innovación y transferencia de conocimientos en las universidades españolas](#). Cuaderno de trabajo núm. 4. StudiaXXI. Fundación Europea Sociedad y Educación, 2013.
- VILLEGAS PERIÑÁN, Encarnación. “Fiscalización de los ingresos y de la tesorería de las universidades públicas” en *La gestión universitaria: desafíos y universidades. XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Valladolid, 1999, págs. 317-321.

VILLORIA MENDIETA, Manuel.

- "La gestión de las personas en las Administraciones Públicas post-burocráticas" en el libro colectivo *La nueva Administración Pública* (compiladores: R. BAÑÓN y E. CARRILLO). Alianza Universidad Textos, 1997, págs. 241-265.
- [La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias](#). Generalitat de Catalunya, 2014.

VIÑAS BOSQUET, José Pascual. *Control interno y fiscalización del presupuesto municipal*. DAPP publicaciones jurídicas, 2015.

WEST, Anne. "Métodos de financiación de la educación y la formación orientados a la demanda: un análisis del empleo de cheques y cuasicheques en Europa" en *Un futuro para el aprendizaje: la financiación de la educación*. Fundación Santillana, 2000, págs. 179-192.

WILIAMS, M. GARETH.

- *Le financement de l'enseignement supérieur. Tendences actuelles*. OCDE. París, 1990.
- "The Marketization of Higher Education: Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance" en la obra colectiva *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a glass Darkly*. Pergamon, 1995, págs. 171-193.

ZAMORA CARRANZA, Manuel. *Las motivaciones de la Investigación científica. Lección inaugural del curso académico 2007-2008*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2007.

ZAPICO GOÑI, Eduardo.

- "Presupuesto por programas versus incrementalismo presupuestario. ¿Un falso dilema?" en *Papeles de Economía Española*, núm. 69/1996, págs. 93-107.
- [La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario](#) en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 11-12, 1998.

- “Disciplina en las negociaciones presupuestarias: Modelos de presupuestación y control estratégico del gasto público” en *Presupuesto y Gasto Público*, 27/2001, págs. 89-116.
- “Condiciones para el desarrollo del control por resultados en la gestión pública” en *Papeles de Economía Española*, núm 95, 2003, págs. 78-92.
- [“El presupuesto por resultados ante la crisis fiscal: compatibilizando austeridad y crecimiento”](#) en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 69/2012, págs. 53-74.

## 14.1 Informes de fiscalización citados

### AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS

- *Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la CA de Canarias. Ejercicio 1993.* B. O. Parlamento de Canarias de 31.3.1995.
- *Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la CA de Canarias. Ejercicio 1994.* B. O. Parlamento de Canarias de 1.7.1996.
- *Informe 136 sobre fiscalización de las modificaciones de créditos del presupuesto de los ejercicios 1993 y 1994 de la Universidad de La Laguna.* B. O. Parlamento de Canarias de 7.8.1996.
- *Informe 137 sobre fiscalización a petición del Rectorado de la Universidad de La Laguna.* B. O. Parlamento de Canarias de 7.8.1996.
- *Informe de fiscalización del estado de liquidación del Presupuesto de la ULPGC del ejercicio 1996.*
- *Informe de fiscalización del estado de liquidación del Presupuesto de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, ejercicio 2001.*
- *Informe de fiscalización de la Liquidación del Presupuesto de la Universidad de La Laguna, ejercicio 2001.*
- *Informe de fiscalización de la [Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2004-2005.](#)*
- *Informe de fiscalización de la [Universidad de La Laguna, 2004-2005.](#)*

### CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA

- [Complemento de equiparación cuerpos docentes Universidad Pública de Navarra.](#) 1996.
- [Informe de fiscalización de la Universidad Pública de Navarra, 1998](#)



- [Informe de fiscalización de la Universidad Pública de Navarra y Fundación Universidad-Sociedad 1999-2000](#)
- [Informe sobre los Convenios suscritos entre el Sector Público de Navarra y la Universidad Pública de Navarra \(2001-2002\)](#)
- [Seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral \(1999-2002\)](#)
- [Análisis de la gestión de la Universidad Pública de Navarra](#), 2010.
- [Peaje en la sombra](#), 2010
- [Universidad Pública de Navarra, ejercicio 2012](#).
- [Seguimiento de Recomendaciones del informe sobre el Análisis de la gestión de la Universidad Publica de Navarra](#), 2013.

### **CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA**

- [Informe de la cuenta General años 1991 y 1992. Tomo VIII: Universidades](#)
- [Informe de fiscalización de la Universidad de Granada, ejercicios 93/94](#).
- [Análisis de la tesorería de las universidades andaluzas, 1995](#).
- [Informe de fiscalización de la Universidad de Málaga, ejercicio 1996](#).
- [Fiscalización de las cuentas anuales y contratación administrativa de las universidades de Andalucía 1996-97](#)
- [Fiscalización de las cuentas rendidas las universidades públicas de Andalucía, ejercicio 1998](#).
- [Fiscalización de los contratos científicos, técnicos y artísticos \(art. 11 LRU\) de las universidades públicas de Andalucía. 1999 y 2000](#).
- [Fiscalización de la Universidad de Málaga , 2003](#)
- [Seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización relativo a la aplicación del sec'95 al Sector Público Autonómico de Andalucía. 2009](#)
- [Seguimiento de conclusiones y recomendaciones referidas a la contratación pública de Andalucía. Ejercicios 2008-2010](#)
- [Fiscalización de las cuentas rendidas por las universidades públicas de Andalucía, 2011](#)
- [Cuenta General y Contratación Pública Andalucía 2011](#)
- [Informe de fiscalización de la Cuenta General, Contratación Pública y Fondos de Compensación Interterritorial, correspondiente al ejercicio 2012](#)

## **CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN**

- [Universidad de Zaragoza, ejercicio 2010](#)
- [Universidad de Zaragoza, ejercicio 2011](#)
- [Universidad de Zaragoza, ejercicio 2012](#)

## **CÁMARA DE CUENTAS DE MADRID**

- [Informe de las Cuentas de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid del Ejercicio 2001](#)
- [Informe de fiscalización de la actividad económica-financiera de la Universidad Carlos III de Madrid y de sus entidades dependientes, ejercicio 2009](#)
- [Informe de fiscalización de la actividad económico-financiera de la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid. Ejercicio 2011](#)
- [Informe de fiscalización de la contratación en el sector público madrileño. Ejercicio 2011](#)

## **CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN**

- [Fiscalización de la actividad de las fundaciones de Castilla y León, ejercicio 2010](#)
- [Universidades de Castilla y León. Universidad de Salamanca, ejercicio 2012](#)
- [Universidades de Castilla y León. Universidad de León, ejercicio 2012](#)
- [Universidades de Castilla y León. Universidad de Valladolid, ejercicio 2012](#)
- [Universidades de Castilla y León. Universidad de Burgos, ejercicio 2012](#)

## **CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA**

- *Informe de la Conta Xeral de la Comunidad Autónoma de 1992. Informe de Fiscalización de las universidades de Santiago y La Coruña. BOPG núm. 484 del 10 de junio de 1996.*
- *Fiscalización del ejercicio 1998 en las universidades de [Santiago de Compostela](#) ,de [Vigo](#) y de [A Coruña](#).*
- [Financiación de infraestructuras realizadas por la Xunta de Galicia a través del sistema de peaje en sombra, 2008](#)
- [Fiscalización de la Universidad de Vigo-2003](#)

## **SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA (Suprimida<sup>1422</sup>)**

- *Informe de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma. Ejercicio 1993. BOCM de 17.11.95*
- *Universidad de Castilla-La Mancha. Ejercicio 1995. BOCM de 31.1.1997*
- *Informe de fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicios 1996 a 1998*
- *Informe de fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicios 1999 y 2000*
- *Informe de fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicio 2001*
- *Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ejercicio 2001*
- [Informe de la UCLM-ejercicio 2012](#)

## **SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA**

- [Informe 27/08](#). *Cuenta General de la Generalitat de Cataluña, ejercicio 2006*
- [Informe 26/09](#). *Fundación Privada Parc Científic de Barcelona, ejercicio 2007*
- [Informe 14/2010](#). *Universidad de Barcelona 2006-2007*
- [Informe 20/2011](#). *Universidad de Lleida. Gastos de personal, ejercicio 2009*
- [Informe 1/2013](#). *Cuenta General de la Generalitat de Cataluña, ejercicio 2010*
- [Informe 7/2013](#). *Universidad Politécnica de Cataluña, ejercicios 2008, 2009 y 2010*
- [Informe 9/2013](#). *Universidad de Barcelona, ejercicios 2008, 2009 y 2010*
- [Informe 12/2013](#). *Gastos de personal de la Universidad Pompeu Fabra, ejercicio 2011*
- [Informe 16/2012](#). *Plan de financiación para la mejora de las universidades públicas catalanas, ejercicios 2007-2010*
- [Informe 17/2013](#). *Agregado de las universidades públicas de Cataluña, ejercicios 2010 y 2011*
- [Informe 19/2013](#). *Instrucciones de contratación de entidades de la Universidad Politécnica de Cataluña, ejercicio 2013*
- [Informe 19/2014](#). *Instrucciones de contratación de entidades de la Universidad de Barcelona, ejercicio 2014*

---

<sup>1422</sup> [Ley 1/2014](#), de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas. «BOE» núm. 255, de 21 de octubre de 2014.

## SINDICATURA DE COMPTES DE LA GENERALITAT VALENCIANA

- *Informe de fiscalización de las cuentas generales de la Generalitat Valenciana de 1993.* Volumen V. Universidades de la Comunidad Valenciana. Boletín Oficial de las Corts Valencianes, núm. 254, de 10 de febrero de 1995
- *Informe de fiscalización de las cuentas generales de la Generalitat Valenciana de 1994.* Volumen V. Universidades de la Comunidad Valenciana. Boletín Oficial de las Corts Valencianes, núm. 34, de 21 de febrero de 1996
- *Informe de fiscalización de las cuentas generales de la Generalitat Valenciana de 1995.* Volumen V. Universidades de la Comunidad Valenciana. Boletín Oficial de las Corts Valencianes, núm. 123, de febrero de 1997
- *Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana (1996).* Volumen V (Universidades). BOCV núm.214 de 6 de febrero de 1998
- *Informe de fiscalización de las universidades públicas-Ejercicio 2000*
- *Informe de fiscalización de las universidades públicas-Ejercicio 2001*
- [Universidad de Valencia-ejercicio 2002](#)
- [Universidad Politécnica de Valencia-ejercicio 2003](#)
- *Sector público autonómico valenciano-ejercicio 2009.* [Cuenta de la Administración. Introducción y conclusiones.](#)
- [Universidades públicas-ejercicio 2009,](#)
- [Universidades Públicas-ejercicio 2011](#)
- [Universidad de Alicante-ejercicio 2011](#)
- [Universidad Jaume I-ejercicio 2011](#)
- [Universidad de Valencia-ejercicio 2011](#)
- *[Informe](#) sobre la eficacia de los sistemas de información y de control interno de los procedimientos de gestión de la tesorería del Ayuntamiento de Alicante durante los ejercicios 2011 a 2013*
- *Fiscalización del control interno de los ayuntamientos de [Alicante](#), de [Castellón](#) y de [Valencia](#) durante el ejercicio 2011*
- [Universidades de la Comunidad Valenciana-ejercicio 2013](#)
- [Manual de Fiscalización. 2014](#)

## SINDICATURA DE CUENTAS DE ISLAS BALEARES

- [Informe 91/2014.](#) *Compte general de la Universitat de les Illes Balears corresponent a l'exercici 2012*

## SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

- [Universidad de Oviedo, ejercicio 2012](#)

## TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS

- [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 1992](#)
- [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 1993](#)
- [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 1994](#)
- [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 1995](#)
- [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicios 1996-1997](#)
- [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicios 1998-1999](#)
- [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 2000](#)
- [Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco. Ejercicio 2001](#)
- [Universidad del País Vasco, 2012](#)

## TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA

- *Moción de 25 de junio de 1986, elevado a las Cortes Generales para que se inste al Gobierno la supresión de prácticas irregulares relacionadas con la gestión de tesorería de Organismos Autónomos de carácter administrativo. BOE núm. 18, de 21 de enero 1987*
- *Informe de fiscalización de la Universidad Complutense. Ejercicio 1987. BOE núm. 246, de 14 de octubre de 1991 (suplemento)*
- *Informe de 17 de diciembre de 1987, del Pleno del Tribunal de Cuentas, elevado a las Cortes Generales, en relación con los resultados de la fiscalización de la Universidad Autónoma de Madrid, ejercicios 1982 a 1984, inclusive. BOE núm. 100 de 26 de abril 1988*
- *Informe anual 1989. Apartado VI. (Universidades que permanecen en el ámbito de competencia del Estado). BOE 23-3-1994*
- *Informe anual 1990. Título VI. (Universidades del ámbito de competencia de la Administración del Estado). BOE 27-12-1994*
- *Informe anual 1991. Título VI. (Universidades del ámbito de competencia de la Administración del Estado). BOE 28-7-1995*
- *Informe anual 1993. Título VI (Universidades del ámbito de competencia de la Administración del Estado). BOE 24-6-97*
- *Informe Anual 1994. Título VIII (Universidades del ámbito de competencia de la Administración del Estado). BOE 3-2-98*

- *Informe de Fiscalización de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, correspondiente al ejercicio 1996 (BOE núm. 148, de 21-06-2001)
- *Informe Anual 1997. Sector Público Autónomo*. Suplemento del BOE núm. 201, de 22-8-2001
- [Informe de fiscalización de las Universidades Públicas, ejercicio 2003](#)
- [Fiscalización del programa 463.B “Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica”, ejercicio 2005](#)
- [Teatro Lírico, ejercicio 2006](#)
- [Universidad de Extremadura 2006-2007](#).
- [Sector público autónomo 2006-2007](#)
- [Fiscalización de la gestión de los gastos e ingresos de los proyectos y actividades de investigación de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas en colaboración con otras entidades públicas y privadas. Ejercicio 2007](#)
- [Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, se conviertan en personal laboral de la Administración contratante en virtud de sentencias judiciales](#)
- [Fiscalización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública de los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político – Administrativa del Estado, ejercicios 2008 – 2012](#)
- [Planes estratégicos de subvenciones del área político-administrativa del Estado \(2007-2012\)](#)
- [Universidad de Extremadura 2010-2011](#)
- [Universidad de Cantabria 2010-2011](#)
- [Universidad de la Rioja. Ejercicios 2010-2011](#)
- [Universidad Politécnica de Cartagena, ejercicios 2010-2011](#)
- [Fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012](#)
- [Universidad Politécnica de Cartagena, ejercicio 2012](#)
- [Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, ejercicios 2012 y 2013](#)

## **ÓRGANOS DE CONTROL EXTRANJEROS**

### **AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE, ANAO**

- *Report núm. 46/1998, “Internal Audit”, 1998*
- *New directions for Internal Audit. A Guide for Public Sector Managers, 1998*

- [Public Sector Internal Audit. Better Practice Guide](#), 2007
- [Public Sector Internal Audit: An investment in assurance and business improvement](#), 2012

### **TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

- [Directrices de Aplicación Europea de las Normas de auditoría](#), 1998
- [Manual de auditoría de gestión](#), 2007
- [Manual de auditoría financiera y de cumplimiento](#), 2012
- [¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del VII Programa Marco de Investigación?](#), 2013
- [Guidelines on audit interview](#), 2013

### **COUR DES COMPTES (FRANCIA)**

- [L'allocation des moyens de l'État aux universités](#), 2015
- [Le financement public de la recherche, un enjeu national](#), 2013
- [La valorisation de la recherche dans les Etablissements Publics a caractere Scientifique et Technologique \(EPST\)](#), 1997

### **NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO) del Reino Unido**

- *Report on the Financial Health of Higher Education Institutions in England*. 1994.
- *The Management of Space in Higher Education Institutions in Wales*. HC 458 1995/96.

### **GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) de EE UU**

- [Standards for Internal Control in the Federal Government](#), 2014
- [High Risk List](#), 2015
- [Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide](#). GAO, 2015

### **Texas State Auditor (EE UU)**

- [Report 14-008](#). *An Audit Report on Performance Measures at the Higher Education Coordinating Board*. 2013

### **State of Florida Auditor General (EE UU)**

- [Report 13503](#). *Operational audit of the Florida Department of education. Division of universities. Board of regents*. 1998

### **New York State Comptroller (EE UU)**

- [95-F-30](#) -*State University of New York, Faculty Utilization (Follow-Up Review)*

- [99-F-39](#) -*State University of New York. Teaching Workload (Follow-Up Review)*
- [2001-F-51](#) -*City University of New York. Measuring Faculty Teaching Workload: Data Reliability (Follow-Up Review).*