

RESUMEN DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL EJERCICIO 2012 REALIZADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Este documento ofrece una síntesis del *Informe de Fiscalización de las Universidades Públicas, Ejercicio 2012*, realizado por el Tribunal de Cuentas durante 2014 y aprobado por el Pleno de este órgano el pasado 29 de enero para su elevación a las Cortes Generales.

El amplio informe (244 páginas de texto y 868 más para 29 anexos) proporciona bastante información sobre el estado en que actualmente se encuentran las universidades públicas españolas en cuatro ámbitos de fiscalización concretos: organización, actividad económico-financiera, gestión de la actividad docente e investigadora y financiación y costes de la Universidad. En esta ocasión se ha prestado especial atención a las entidades dependientes y vinculadas, el control interno de la gestión, la aprobación y ejecución presupuestaria, los gastos de personal y la actividad docente, distinguiéndose una parte genérica, referida a las 47 universidades presenciales (que es en la que aquí nos centraremos), de otras más específicas sobre las universidades no presenciales (UNED y UOC) y las especiales (UIMP y UNIA).

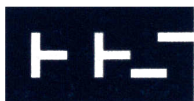
Para dar cuenta de los contenidos del Informe de forma sucinta y a la vez sistemática, en este resumen se recogen las conclusiones más destacadas del análisis realizado junto con las recomendaciones formuladas para cada uno de los cuatro grandes ámbitos objeto de fiscalización. Para ello, además del Informe en sí, también se ha contado con la reseña que del mismo ha realizado Antonio Arias en su blog *Fiscalización.es*.

I. ORGANIZACIÓN

A) Análisis

Los órganos de gobierno universitarios, las entidades dependientes y vinculadas a las universidades y las unidades de control interno constituyen los tres objetos de fiscalización más destacados del ámbito organizativo.

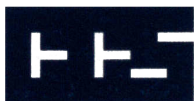
En el apartado referido a **los órganos de gobierno y representación** se constata la existencia de “una preocupación creciente por los problemas en esta materia y por las insuficiencias en la normativa actual” sobre el sistema de gobierno universitario. Después de esta apreciación general, se apuntan dos deficiencias concretas: de una parte, al “impacto reducido” que ha tenido el mandato legal de “propiciar en los órganos de gobierno la presencia equilibrada entre mujeres y hombres”, pues persiste la desigual representación de género en los órganos colegiados (34,14% de mujeres, solo el 24,69% en los consejos sociales); y, de la otra, la contradicción existente en la



regulación del Consejo Social, que merece los comentarios más extensos sobre la estructura organizativa. “La gran importancia y ambición con el que aparece respaldado este órgano en la normativa” –expone el Informe– “contrasta con el poder real decisorio del mismo en detrimento del Consejo de Gobierno, quien sí tiene verdaderas capacidades ejecutivas y apoyo técnico para realizarlas”. Aunque “la composición y designación de los miembros del Consejo Social se considera acertada respecto de la pretendida participación de la sociedad en la universidad, especialmente a través de personalidades del mundo empresarial”, del estudio de “medios, órganos de apoyo y propia finalidad de sus reuniones” se advierte claramente “una necesidad de modificación legal” al objeto de que la función de control que tiene atribuida “se residencie en un órgano con capacidades técnicas que aglutine a componentes tanto de la vida académica como de participación de la sociedad en la universidad”.

El apartado de la organización al que se presta mayor atención es el referido a **las entidades dependientes y vinculadas**. El informe detecta una amplia y compleja problemática en la operativa de funcionamiento de las 574 entidades dependientes de universidades públicas contabilizadas en 2012, de las que 382 han de considerarse parte integrante del sector público. Además de constatar que en la mayoría de los casos sigue sin disponerse de un inventario actualizado de estos entes participados, se observa que con el desarrollo de la nueva legislación sobre estabilidad presupuestaria se han incrementado notablemente las preocupaciones, ya apuntadas en el anterior informe de fiscalización de 2003, sobre el cúmulo de situaciones irregulares en que se desenvuelven estas entidades instrumentales. Siguiendo la referida reseña de A. Arias, los principales problemas detectados son los siguientes:

- En algunas fundaciones universitarias se ha desarrollado una tendencia creciente a alterar la dotación fundacional inicial mediante donaciones privadas con el fin de eludir las obligaciones derivadas de su consideración como sector público autonómico.
- No siempre la creación de entidades instrumentales ha respondido a la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión, sino a “la deliberada huida de los controles internos o del control presupuestario y de gestión y a la búsqueda de un campo de actuación menos reglado en el que poder incrementar el margen de discrecionalidad de las decisiones que afectan a la gestión del personal, contratación y ejecución de inversiones y prestación de servicios públicos”.
- El escaso desarrollo que han experimentado los sistemas de control interno de las universidades públicas incide en que buena parte de estos entes instrumentales queden al margen de los necesarios controles públicos al que deben estar sometidos en sus operaciones cotidianas, limitándose la

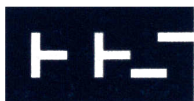


supervisión ejercida, en el mejor de los casos, a la realización de una auditoría de cuentas.

- La sustracción de la función supervisora que deben ejercer los consejos sociales sobre estas entidades, dado que “en muchas ocasiones y como consecuencia de la consideración de las entidades dependientes como privadas, se excluye al Consejo Social de su participación en la aprobación de los presupuestos de las mismas y de sus cuentas, a pesar de su dependencia mayoritaria de las universidades públicas y de lo establecido en las leyes y los propios Estatutos, o bien dicha aprobación se produce con mucho retraso”.
- La ausencia de una rendición de cuentas efectiva en la mayoría de los entes participados por varias entidades del sector público, la cual “se generaliza en el caso de que se trate de entidades participadas por distintas administraciones y las universidades públicas, así como en las participadas por varias universidades”.

Finalmente, el Informe también destaca las insuficiencias existentes en el funcionamiento de **las unidades de control interno** de las universidades. A pesar del “claro avance” que se ha producido en este terreno, al pasarse de 34 a 39 servicios operativos entre 2003 y 2012, cabe destacar que aún 8 universidades públicas no se han dotado de este tipo de unidades y que la mayoría de las que existen no disponen de medios suficientes y, además, mantienen una dependencia funcional inapropiada para el adecuado desempeño de su función supervisora. En este último punto, el Informe señala taxativamente que, pese a la indefinición normativa y de acuerdo con lo recogido en el artículo 82 de la LOU, “debería darse una dependencia funcional respecto de un órgano que le permita a la unidad actuar con independencia, preferiblemente del Consejo Social, siendo descartable la dependencia funcional de otros órganos vinculados con la gestión ordinaria”. Esto contrasta abiertamente con la realidad existente, pues solo 4 unidades de control interno dependen funcionalmente del Consejo Social mientras que 13 siguen dependiendo de la Gerencia, Vicegerencia o Jefatura de Área Económica y 20 del Rector o Vicerrector delegado, no constando su dependencia funcional para 2 de ellas.

La verificación de esta situación anómala, junto al análisis de los recursos disponibles y de las funciones desplegadas por estas unidades, inducen a “concluir que la potestad organizativa de las universidades públicas, reflejo de su autonomía universitaria, no ha desarrollado normativamente un control interno que satisfaga plenamente las características que del mismo se reputan para la administración pública regional”. Esta insuficiencia resulta más notoria al considerar que “las modificaciones llevadas a cabo en la LOU como consecuencia de la LOEPSF” (Ley de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera) “deberían suponer el establecimiento de unos controles más estrictos y amplios”. En definitiva, “sería



deseable el reforzamiento de la regulación respecto de la función interventora en todas las universidades públicas”.

B) Recomendaciones

- Adopción por los poderes públicos de los cambios normativos precisos para simplificar y reducir los órganos colegiados de gobierno, profesionalizar y especializar la toma de decisiones, establecer procesos electivos que eviten el corporativismo y dar mayor transparencia a la gestión y sus procesos de control y rendición de cuentas.
- Adopción por los órganos universitarios de las medidas necesarias para lograr un efectivo cumplimiento de sus obligaciones como cuentadantes del sector público; de las normas sobre contratos, subvenciones y personal, y de los requerimientos derivados de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Realización sin más dilaciones de un inventario actualizado de las entidades dependientes así como de cualquier otro tipo de participación de las universidades en otras entidades.
- Replanteamiento de la conveniencia de mantener el sistema de organización institucional a través del amplio entramado de entidades dependientes actualmente existentes.
- Reforzamiento del control del Consejo Social sobre las entidades dependientes o participadas, asegurando para las primeras la preceptiva aprobación de sus presupuestos y cuentas anuales por parte de este órgano, así como la realización de auditorías periódicas, y para las segundas la necesidad de que estén sometidas a un control público efectivo por parte de las administraciones públicas de las que dependan.
- Implantación efectiva en todas las universidades de unidades de control interno dotadas de mayor autonomía respecto a los órganos gestores y de suficientes recursos para su adecuado funcionamiento, así como plantearse la posibilidad de crear la figura del interventor con las mismas características y cometidos de los que actualmente existen en el sector público autonómico del que las universidades forman parte.
- Reforzamiento de los controles financieros permanentes, ya sea por la propia Universidad o por la Intervención autonómica, y establecimiento de requisitos para la selección de empresas acreditadas y de las condiciones en que deben prestarse los servicios de auditoría externa para garantizar la independencia y fiabilidad de sus trabajos.

II. ACTIVIDAD ECONÓMICA-FINANCIERA

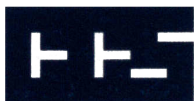
A) Análisis

En el ámbito de la actividad económica-financiera de las universidades públicas, las labores de fiscalización se han centrado en los presupuestos (su aprobación, modificaciones y ejecución) y el análisis de la situación económico-financiera.

En cuanto a **los presupuestos**, el total de obligaciones reconocidas que ha sido objeto de fiscalización para el ejercicio 2012 ascendió a 9.218.495,75 miles de euros. Los créditos iniciales fueron objeto de modificaciones presupuestarias en un porcentaje cercano al 32% y el grado de ejecución presupuestaria alcanzó el 75%. Los gastos más relevantes fueron los de personal (61%), inversiones reales (19%) y gastos corrientes en bienes y servicios (15%), mientras que en los ingresos “se constata el importante peso específico de la financiación pública”. Respecto a la evolución presupuestaria registrada en los últimos años, cabe destacar que entre 2008 y 2012 las obligaciones reconocidas cayeron un 8,8% mientras que los derechos reconocidos lo hicieron en un 11,75%, siendo el momento de mayor impacto negativo los años de 2011 y 2012 debido a “las reducciones acordadas en los gastos de personal tras producirse aumentos hasta 2010”.

Las principales incidencias detectadas en materia presupuestaria se refieren a los siguientes aspectos: el sistemático incumplimiento de la normativa establecida en materia de publicitación de los presupuestos públicos a través de los diarios o boletines oficiales autonómicos; la adopción, junto a la aprobación de los presupuestos, de “normas presupuestarias que se apartan de las disposiciones legales imperantes para el resto del sector público autonómico”; la excesiva utilización, de forma sistemática y no con carácter esporádico y extraordinario, del recurso a las modificaciones presupuestarias, que alteran significativamente los créditos iniciales y suponen un riesgo para el control efectivo del déficit público; la elusión o, más comúnmente, los errores de operatoria en el cálculo del remanente afectado y, en el caso de universidades con remanentes negativos, el incumplimiento de las previsiones normativas existentes; y finalmente, el incumplimiento del principio de devengo en el estudio de la disciplina presupuestaria de las universidades públicas.

Sobre esta última incidencia, el Informe expone que “se observa una tendencia creciente aunque discontinua en los incumplimientos de este principio del devengo, con un punto de inflexión acaecido en el 2011, ejercicio en el que se produce un máximo de obligaciones no registradas, por importe total de 70.462,12 miles de euros, de los que 19.349,93 miles de euros no estaban recogidos ni en la contabilidad patrimonial. En 2012 se inicia una mejora en esta disciplina presupuestaria con un regreso a niveles anteriores a 2009, si bien el incumplimiento derivado de la falta absoluta de registro contable se ha incrementado casi un 60%, lo que denota una



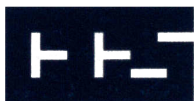
situación aún muy alejada desde el punto de vista de los principios presupuestarios públicos”.

La fiscalización realizada constata que **la situación económico-financiera** de las universidades públicas ha empeorado en los últimos años. La evolución agregada de la cuenta del resultado económico-patrimonial entre 2008 y 2012 arroja unos descensos del 2,11% en el total de gastos y del 12,02 en el total de ingresos, con una disminución del ahorro (desahorro) del 135,05%. En este sentido, el ejercicio 2011 constituyó “un punto de inflexión”, pues “si bien en los ejercicios anteriores el ahorro logrado se mostraba decreciente, pero positivo, en este y en el siguiente se vuelven claramente negativos”. De la información obtenida también se destaca que “el endeudamiento total del sector universitario analizado asciende a un total de 620.124 miles de euros, sobre el que existe la limitación establecida en el art. 81 de la LOU de que debe ‘ser compensado para la consecución del necesario equilibrio presupuestario de la Comunidad Autónoma, la cual, en todo caso deberá autorizar cualquier operación de endeudamiento’”.

Las incidencias más notables detectadas en este apartado son: la carencia de una contabilidad financiera o patrimonial por parte de dos universidades públicas (Córdoba y País Vasco); “el incremento de la rúbrica de deudores, compuesta en su mayor parte por los derechos presupuestarios pendientes de cobro, los cuales reflejan un retraso creciente en la percepción del cobro de la financiación debida por parte de su respectiva comunidad autónoma”, y, finalmente, la ausencia de unos adecuados procedimientos de gestión de tesorería con el fin de mejorar la eficiencia y racionalidad de las universidades y cumplir las previsiones legales que tienen establecidas.

B) Recomendaciones

- Reforzamiento de la colaboración entre las administraciones concurrentes para asegurar la adecuada integración de las universidades y sus entidades dependientes en el sector público autonómico.
- Regulación de la aprobación de los presupuestos de las universidades para hacer coincidir su procedimiento de aprobación con la ley de presupuestos autonómicos que le dan cobertura salvaguardando la autonomía universitaria.
- Adaptación de las normas exigidas para el sector público autonómico a los requerimientos del sistema contable de las universidades para que estas puedan cumplir las normas y procedimientos de ejecución presupuestaria generales, con particular referencia a la previsión de créditos y ejecución de los gastos de personal vinculados a proyectos de investigación.



- Adopción de las medidas necesarias para realizar el cálculo del remanente afectado sin errores de operatoria y asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en caso de existir remanentes negativos.
- Optimización de la gestión de tesorería a través de medidas que eviten su excesiva fragmentación, subsanen el deficiente control de las cuentas descentralizadas, aumente la periodicidad de conciliaciones y traspasos de saldos y se logre su correcta contabilización.

III. GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD DOCENTE E INVESTIGADORA

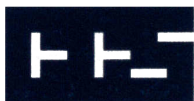
A) Análisis

El personal, la actividad docente y la actividad investigadora constituyen los tres aspectos fiscalizados en el ámbito de la actividad docente e investigadora.

En general y pese a ligeros cambios, **el personal** al servicio de las universidades públicas ha permanecido estable en cuanto a su número entre 2008 y 2012. En las universidades presenciales el PDI se ha reducido en 207 efectivos (-0,21%) mientras que el PAS se ha incrementado en 165 personas (0,30%), derivándose de ello un mínimo decremento del -0,03% en el computo total de efectivos. Este dato, en cualquier caso, queda contrarrestado por la evolución observada en las universidades no presenciales y especiales, donde ha sido menor la reducción de PDI y mayor el incremento del PAS hasta dar por resultado global para el total de empleados públicos ocupados en el conjunto del sector universitario un incremento del 0.04%. Pese a la disminución del gasto presupuestario de personal en un 2,26% entre 2008 y 2012, las retribuciones totales de las universidades públicas se han incrementado un 9,94% durante el mismo periodo, por efecto del superior coste que han tenido trienios, quinquenios, sexenios, otros complementos retributivos y la seguridad social, así como por otros gastos de personal no incluidos en el capítulo 1.

En materia de personal las insuficiencias detectadas por la fiscalización afectan a la errónea contabilización de determinados gastos de personal y el incumplimiento del acto formal de autorización de todos los costes de personal por parte de la comunidad autónoma correspondiente, los planes de jubilación anticipada, los convenios colectivos, las relaciones de puestos de trabajo y el control de presencia y del cumplimiento de horarios de los empleados públicos.

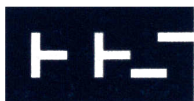
Particular énfasis de reparo se pone en los planes de incentivación de la jubilación voluntaria anticipada del profesorado, tanto funcionario y laboral, consistentes en abonar cantidades complementarias a la pensión hasta cubrir el importe de lo que se recibiría en caso de permanecer en activo desde que se produce la jubilación anticipada hasta los 70 años. Estos planes se han realizado en 36 universidades



presenciales y la UNED y a ellos se han acogido al menos 3.828 empleados hasta 2012 y 318 más a partir de entonces, según datos aportados por las universidades. Los pagos realizados como consecuencia de dichos planes han ascendido en los años 2008 a 2012 al menos a 182.965,22 miles de euros (54.111,01 miles de euros de ellos por obligaciones reconocidas en 2012), siendo la proyección de gastos a reconocer en el futuro, según estimaciones actuariales, de un total de 237.725,16 miles de euros. Dada la falta de una norma legal que habilite a las universidades públicas para disponer en esta materia de jubilación voluntaria anticipada distinta al marco general establecido, se señala que no existe amparo legal para el abono de estos incentivos cuando se ha extinguido la relación de servicios con la Universidad. Para los casos en que se ha utilizado la figura de profesor emérito, el Tribunal de Cuentas tiene reconocido en informes aprobados que “se ha adulterado el significado de la figura del profesor emérito y, en realidad, se ha procedido a la creación de una nueva que cabe catalogar como de profesor emérito a los solos efectos del PDI jubilado en el contexto que se viene analizando”, lo cual supone, a fin de cuentas, “una utilización instrumental de la misma con la que se pretende amparar la fijación de unos incentivos a la jubilación voluntaria que no encuentran, a su vez, cobertura legal”.

En materia de convenios colectivos y demás acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo, el Informe señala que “en algunos casos se ha observado confusión e inseguridad jurídica respecto del ámbito y eficacia de las normas autonómicas (...) y la autonomía universitaria, en el sentido de que determinadas restricciones dictadas por la respectiva comunidad autónoma con el objetivo de reducir gastos a consecuencia de la consolidación fiscal no han sido secundadas por los órganos rectores de las universidades públicas”. Otras irregularidades detectadas en materia de personal se refieren a la inexistencia de relaciones de puestos de trabajo completas en una decena de universidades y, así mismo, la carencia de un efectivo sistema de control de presencia y del cumplimiento del horario de forma generalizada, limitado en las universidades públicas a un mero control de firmas, “lo que impide un exacto cumplimiento de la normativa aplicable con carácter general en la administración”.

La actividad investigadora ha conocido una evolución favorable a juzgar por el comportamiento de casi todos sus indicadores, particularmente los referidos al número de sexenios reconocidos, institutos universitarios de investigación en funcionamiento y patentes registradas por las universidades. Frente a estos datos positivos, el contrapunto lo pone el volumen de financiación externa captada por las universidades públicas, que ha descendido como consecuencia de las adversas condiciones del entorno institucional y productivo que le dan soporte: la reducción de algo más del 25,5% de las partidas dedicadas por el Estado a I+D+i en aplicación de las directrices de austeridad presupuestaria y, por esta misma causa unida al receso de la actividad productiva, la disminución del volumen de la contratación privada y pública con las universidades para la realización de trabajos científicos, técnicos y artísticos al amparo del artículo 83 de la LOU.



En el apartado dedicado al análisis de **la actividad docente**, además de recogerse con profusión de detalles la evolución de los datos referidos a oferta y demanda académicas, créditos impartidos y matriculados, alumnos matriculados y egresados y demás indicadores generales de esta actividad (en los que aquí no se entra por ser suficientemente conocidos por otros informes), como hecho relevante ocurrido en el ejercicio 2012, se destaca la modificación del artículo 68 de la LOU, que ha supuesto un cambio importante en el régimen de dedicación docente. En esta materia, la falta de una actualización normativa con carácter general ha provocado disfunciones a la hora de establecer el necesario marco único aplicable a todas las universidades públicas, de manera que “se observa la falta de una regulación expresa respecto de la capacidad docente en cada uno de los ciclos en que se estructuran las enseñanzas universitarias oficiales, especialmente en máster y doctorado”, así como “una sobrevaloración de la excelencia investigadora en detrimento de la excelencia docente” en la asignación de la carga docente del profesorado. Por otra parte, del examen de los créditos impartidos por profesor equivalente a tiempo completo correspondientes al curso 2012/12, “se aprecia en muchas de las ramas una carga docente inferior de media a los 24 créditos anuales, poniendo de manifiesto un cierto sobredimensionamiento del profesorado en relación con el número de alumnos existentes en esas ramas”.

B) Recomendaciones

- Adecuación de toda la normativa de desarrollo estatal y autonómico en materia de personal de las universidades como requerimiento imperioso ante la complejidad observada en la pervivencia de diferentes regímenes aplicables.
- Cumplimiento expreso del acto formal de la autorización de los costes de personal por las CC.AA. tanto en la elaboración del presupuesto como en sus modificaciones posteriores.
- Cumplimiento de la obligación de disponer de una RPT completa y de un sistema de control de presencia y del cumplimiento del horario para todos los empleados públicos al servicio de las universidades.
- Incorporar a la normativa sobre régimen de dedicación del profesorado criterios que equilibren la excelencia reconocida a la investigación con la que debe reconocerse a la docencia para la asignación de la carga docente.

IV. FINANCIACIÓN Y COSTES DE LA UNIVERSIDAD

A) Análisis

En este ámbito se analizan los dos aspectos enunciados: la financiación y los

costes de las universidades públicas.

El análisis de **la financiación** comienza poniendo de relieve las insuficiencias que tiene el actual sistema basado en contratos-programa o convenios de financiación impulsados por las comunidades autónomas, pese al avance que ha supuesto con respecto al anterior modelo de financiación de carácter “incrementalista”, por cuanto adolecen de imbricación con los planes estratégicos de las universidades y sufren incumplimientos y dilaciones en su ejecución, mermando así su consideración como efectivos instrumentos de planificación plurianual. Por lo demás, el Informe se centra en el impacto que ha tenido la contención del esfuerzo fiscal en el ámbito de la educación superior, destacándose, en la evolución observada entre 2008 y 2012, la disminución producida en los ingresos por transferencias corrientes (12,99%) y transferencias de capital (24,10%) procedentes de las comunidades autónomas, fundamentalmente, y del Estado; y como contrapartida, el incremento registrado en los ingresos correspondientes al capítulo 3 (12,18%), como consecuencia de la subida de los precios públicos de las enseñanzas oficiales.

En cuanto a **los costes de las actividades universitarias**, se destaca que “ninguna de las universidades fiscalizadas había implantado un sistema de contabilidad analítica en el ejercicio 2012, existiendo únicamente, con mayor o menor grado de desarrollo, estudios preliminares tendentes a su futura concreción”. En opinión del órgano fiscalizador, esta insuficiencia del sistema universitario “cobra especial relevancia por cuanto la implantación de contabilidad analítica resulta imprescindible para cumplir con la obligación establecida por el RD-Ley 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, con un plazo que no debe superar el curso universitario 2015/16, estableciendo la necesidad de relacionar los ingresos por los precios públicos con los costes de la prestación del servicio”.

B) Recomendaciones

- Dotación de un sistema de financiación estable que permita la adopción de planes estratégicos y el desarrollo de una programación económica plurianual.
- Implantación, sin más dilaciones, de un modelo de contabilidad analítica que sea homogéneo en su aplicación a todas las universidades y reconozca las peculiaridades existentes en ellas.