

- Comisión Europea (2011): "Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de enero de 2012, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera", Bruselas, 1.12.2011, C(2011) 8744 final.
- Consejo de Estado (2012): "Informe sobre las facultades de las comisiones de investigación de los Cortes Valencianos para requerir documentación y la comparecencia de autoridades del Estado y de otras Comunidades Autónomas", Consejo de Estado, Madrid, *Dictamen 852/2012*.
- Garcés Sanagustín, M. (2011): "¿Fondos sin personalidad jurídica o personas jurídicas con fondos?" en Labeaga Azcona, J. M. (dir.) y Gutiérrez Gilsanz, I. (coord.): *Estudios presupuestarios en homenaje a D. José Pascual García*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 185-204.
- Maudos, J. (2013): "Ayudas públicas a la banca española: una comparación europea", *Cuadernos de Información Económica*, 236, pp. 11-18.
- Navarro, E. y Moscoso del Prado González, L. (2012): "Ayudas públicas al sector financiero", *Actualidad Jurídica Uribe Menéndez*, extraordinario 2012, pp. 18-25.
- Nieto de Alba, U. (2012): "Voto particular al programa de fiscalizaciones para el año 2012", disponible en www.tcu.es.
- Núñez Pérez, M. (2011): "Comparecencia del Presidente del Tribunal de Cuentas", *Diario de Sesiones de las Cortes Generales / Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas*, 12 de abril de 2011.
- Tribunal de Cuentas (1994): *Informe de fiscalización del Banco de España, ejercicios 1989, 1990 y 1991*, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- Tribunal de Cuentas (2001): *Informe de fiscalización de los activos exteriores del Banco de España, ejercicios 1996, 1997 y 1998*, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- Tribunal de Cuentas (2007): *Informe de fiscalización de la organización y los procedimientos de supervisión sobre las entidades de crédito, seguros y servicios de inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria*, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- Tribunal de Cuentas (2011): *Informe de fiscalización de la Fundación Centro de Estudios Monetarios y Financieros, ejercicio 2008*, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- Tribunal de Cuentas (2013): *Informe de fiscalización del Fondo de Adquisición de Activos Financieros*, Tribunal de Cuentas, Madrid.

Estabilidad presupuestaria en universidades: autonomía versus sostenibilidad

ANTONIO ARIAS RODRÍGUEZ

Síndico de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

Recibido: Noviembre 2013

Aceptado: Diciembre 2013

Resumen

En el marco de importantes restricciones financieras e institucionales, la Universidad pública española hace frente a la nueva normativa de estabilidad presupuestaria, caracterizada por una fuerte limitación de la autonomía presupuestaria, en materia de plantillas, dedicación del personal docente e investigador y las obligaciones de información a las Comunidades Autónomas. 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. La sostenibilidad del modelo universitario –y el ineludible sistema para su financiación– exige unas estructuras más eficientes, que obligará a desarrollar avanzadas herramientas de gestión directiva, hasta ahora concentradas en los recortes presupuestarios.

Palabras clave: Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, autonomía, universidades públicas.

Clasificación JEL: H74, H83, I23.

Abstract

In the context of significant financial and institutional constraints, Spanish public universities face new budgetary stability legislation, characterized by strong limitations to autonomy, dedication of teaching and research and reporting obligations the Autonomous Communities. Concepts such as Expense Rules or deficit consequences, which must be approved and implemented by the Social Councils and university managements, are being affected by the new legislation. The sustainability of the university and the inevitable model for funding the system need more efficient structures, which will require more advanced management development policies, which until now are focused on budget cuts.

Keywords: Budgetary stability, financial sustainability, autonomy, public universities.

JEL Classification: H74, H83, I23.

1. Introducción

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) diseñó nuestras Instituciones de Educación Superior con una estructura administrativa para la etapa de expansión que se preveía. Se produjo un crecimiento espectacular en número de centros, de alumnos, de profesores, de administradores. La Universidad Pública se configuró como una Administración autónoma que intentaba profesionalizar su gestión y subir peldaños en el escenario mundial de la docencia y la investigación científica. Todo ello en el marco de una transformación social que permitió, durante 30 años, dar respuesta a las amplias y variadas necesidades de formación universitaria de la sociedad española.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) intentó remediar algunos problemas de crecimiento institucional, aunque, la Universidad no supo aprovechar la bonanza económica para resolver sus endémicos problemas. Es cierto que la productividad docente e investigadora creció en torno a un 8% durante ese periodo, con mejora de eficiencia (Fernández Santos *et al.*, 2013) sobre todo en algunas Universidades Politécnicas. Sin embargo, la gran expansión académica, sin una planificación nacional clara, ha terminado en unos problemas estructurales, donde se echa en falta buenos gestores que, generalmente, ni han tratado de imponer racionalidad ni se han opuesto a decisiones políticas técnica y económicamente insostenibles (Dopazo y Navarro, 2012). Hoy, al igual que las grandes organizaciones del sector privado, muchas Administraciones Públicas están inmersas en un debate de reestructuración y reducción, tendiendo a racionalizar su tamaño, sus procesos y sus sistemas administrativos. La Universidad no va a ser una excepción.

La especialización, los cambios en las políticas públicas y el creciente ritmo de los avances tecnológicos y científicos vienen alterando desde hace tiempo el entorno. La globalización incorpora una competencia internacional que pone en cuestión todas las fronteras legales en materia educativa. Todo ello requiere nuevas respuestas organizativas y financieras por parte de las universidades. Sin embargo, los recortes presupuestarios en las diversas CCAA casi nos ha retrotraído a los años noventa en recursos o relaciones institucionales (Hernández y Pérez, 2013, p. 7) que han borrado del mapa los incipientes modelos de financiación. Una regresión presupuestaria que sólo admite la reducción de la oferta, de la calidad y de la investigación, sin paliar los problemas de gobernanza, financiación, endogamia o rendición de cuentas a la sociedad (Ripoll, 2013).

2. Marco de restricciones presupuestarias

La delicada situación presupuestaria de las Administraciones Públicas en España está afectando de forma singular a las CCAA y lo va a seguir haciendo durante bastante tiempo (Fernández Llera y Morán, 2013). Por su parte, la Universidad pública española no goza de una buena salud financiera, si es que algún día la tuvo. 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 (Sindicatura de Comptes, 2013a, 2013b y 2013c). A 31 de diciembre de 2011, cuatro universidades de Cataluña presentaban remanen-

tes 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 dependientes como beneficiarias 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, la viabilidad de muchas fundaciones universitarias está en entredicho, 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, imposible de reembolsar.

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 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 “número de controles, internos y externos” que las universidades públicas¹.

3. Marco de restricciones organizativas

Sin embargo, parece que económica y socialmente necesitamos una universidad muy distinta a la actual, en medio de un proceso de racionalización del gasto y búsqueda de la eficiencia. Probablemente la educación universitaria y la investigación científica deberían ser los primeros renglones en la reescritura del Estado autonómico (Durán, 2013). Por lo pronto, el modelo de gobierno y administración universitaria está en cuestión, como ponen de manifiesto las “Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español” elaboradas por la *Comisión de expertos para la reforma del sistema universitario español*-MECD, 2013.

Esta Universidad, en permanente evolución, debe ser más gerencialista (Arias Rodríguez, 2004) más preocupada por los costes y más autocrítica con su propia eficiencia (Fundación CyD, 2011: pp. 123 y ss.), pero está irremediamente dentro de un sistema electoral populista, con promesas de difícil cumplimiento que hipotecan al rector (Abad *et al.*, 2012: p. 56) y ponen en duda su sostenibilidad. Por eso, la postura de las Comunidades Autónomas o del Estado en relación con las Universidades ha sido aumentar los mecanismos de control,

aprovechando cualquier oportunidad legal. Una muestra: en un informe de la Abogacía del Estado (2012) se reconocía la obligación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de incorporar sus presupuestos a los del Estado, concluyendo que “el reconocimiento y garantía de la autonomía económica de las universidades, así como la atribución, en el caso de la UNED, a su Consejo de Gobierno y a su Consejo Social de la competencia para aprobar el presupuesto, en los términos establecidos en sus Estatutos, no es incompatible con la integración del mismo en los Presupuestos Generales del Estado a fin que estos reflejen de forma sistemática la totalidad de los derechos y obligaciones de contenido económico del Sector Público Estatal, como impone el art. 32 de la LGP”.

En el mismo sentido, el Consejo de Cuentas de Castilla y León (2013) 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.

¿Asistimos a una involución de la autonomía de las Universidades? Hasta ahora, se trata de obligaciones “formales”, pues el contenido y distribución interna del presupuesto continúa protegido por la autonomía económica de las universidades –dentro de los límites previstos en la LOU– aunque obligará a adelantar los plazos de aprobación presupuestaria por los diversos órganos universitarios involucrados, ya de suyo bastante apurados.

¿Nuestras universidades dan motivos para la acusación de opacidad? Del análisis de las páginas web de las 50 principales universidades públicas españolas (Barrio y Martín Cavana, 2013) se deduce que la mayoría de ellas (88%) publica el presupuesto. Por el contrario, pocas proporcionan alguna información más cualitativa², como puede ser la memoria de las cuentas generales (22%) o el informe de auditoría externa (14%).

4. Modificación de la Ley Orgánica de Universidades

El Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo 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. Sin embargo, su principal misión fue 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 sostenibilidad financieros en los presupuestos y sus liquidaciones. Para evitar las habituales lagunas que facultan *el escape* de la norma, el citado Decreto Ley introdujo medidas concretas como las siguientes:

a) Precios académicos

La nueva redacción del artículo 81.3 LOU exige que los precios públicos académicos “oficiales” estén relacionados con los costes de prestación de servicio, en los términos –bastante detallados– que recoge este precepto. En la práctica, supuso un aumento del precio de la matrícula (Lizcano, 2012), cuyo importe será una proporción de sus costes reales: entre el 15% y el 25% de estos costes en primera matrícula; entre el 30% y el 40% en segunda matrícula; entre el 65% y el 75% en la tercera matrícula; y entre el 90% y el 100% de los costes a partir de la cuarta matrícula. Se recogía, en parte, las conclusiones de la *Comisión de Financiación Universitaria* (2010) que pedían subidas paulatinas hasta alcanzar esos porcentajes en el curso 2019-2020.

En este sentido, nuestra doctrina más *gerencial* (Armenteros, Pérez y Salaburu, 2012) reconocía bastante margen para mejorar la sostenibilidad y la suficiencia financiera de las universidades públicas, sin tensionar los presupuestos públicos, mediante la aplicación decidida de dos actuaciones: profundizando en la especialización y adecuación de las ofertas de enseñanzas universitarias –con redundancias y excesos injustificados–, pero también revisando al alza la aportación financiera privada, con la penalización de los precios públicos de las segundas, terceras y sucesivas matrículas.

La aplicación de esta nueva tarifa de los precios académicos ha traído una sustancial –y casi generalizada– subida de sus importes, lo que ha llevado a su impago de miles de alumnos. Entonces muchas universidades descubrieron que carecían de medios de recaudación fuera del periodo voluntario (además de la anulación de su matrícula) ante la morosidad de quienes aspiraban a ser beneficiarios de beca o habían fraccionado el pago. La solución pasa por la formalización de convenios con las Administraciones tributarias, autonómicas o estatales.

b) Plantillas

La modificación urgente buscaba 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*. Para anular 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”.

En la práctica, 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 ha venido impugnando todas las dotaciones de cátedras y aplicando en el ámbito universitario la tasa de reposición con un criterio estricto y formalista, que supone una auténtica novedad respecto al que ha regido los años anteriores (Núñez y Malvárez, 2013) al

considerar que se consume 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.

c) Procedimiento presupuestario

Siempre hemos denunciado (Arias, 2004) la parquedad de la regulación de los aspectos financieros de nuestras universidades públicas. Ahora, el nuevo 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 de medidas de compensación ante un eventual déficit.

El citado precepto termina recordando 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 Locales³ para dar cierto carácter sistemático a la liquidación del presupuesto, que queda 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 sólo 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.
- 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 el 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.

d) Límite de gasto

Aunque la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera constituye una norma general aplicable a las distintas AAPP, 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.ª, 18.ª y 30.ª 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 gasto de carácter anual que no podrá rebasarse”.

Podríamos estar ante un trámite inútil, pues las Comunidades Autónomas ya “limitan” el gasto de las universidades públicas asentadas en sus territorios y determinan sustancialmente su *Límite de gasto* a través de las –cada día menores– 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 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera define la regla de gasto a partir de la cual el estado, las CCAA 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.

El límite de gasto supone 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 Ley Orgánica 2/2012, para el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, que “se destinará a reducir el endeudamiento neto”.

e) Algunas imprecisiones de la nueva normativa

De la lectura del importante artículo 81.5 LOU, deducimos algunas intenciones, pero encontramos bastantes imprecisiones:

- A falta de normativa autonómica específica que lo soporte, las universidades ya podrían remitir al Órgano de Control Externo (OCEX) sus cuentas anuales directamente (no por conducto de las CCAA que era la situación anterior) fruto de la nueva redacción que elimina aquel conducto previsto en la LOU de 2001. Sin embargo, subsiste aún ese cauce en bastante legislación autonómica, que suele reproducir la redacción de la antigua LOU. Algunos OCEX (Consejo de Cuentas de Castilla y León, 2013. Pp. 158-159) habían puesto de manifiesto la incongruencia entre los ámbitos subjetivos de los Presupuestos autonómicos (que no incluyen las cuentas

anuales de universidades y fundaciones dependientes) y las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma (así, en Castilla y León o en la Comunidad Valenciana) incluyen las cuentas anuales de universidades y fundaciones dependientes, recomendando “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” al OCEX respectivo.

- 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.
- 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.
- Parece legitimar un posible rescate 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 CCAA⁴.
- En relación al límite de gasto, surgen las siguientes cuestiones: ¿se excluyen los gastos afectados? La Ley Orgánica 2/2012 solamente excluye aquellos gastos financiados por la Unión Europea u otras entidades públicas. Existen determinados gastos con financiación afectada no financiados por entidades públicas que deberían ser igualmente excluidos. Además, el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012 prevé que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública, aspecto que es muy sensible en el caso de las universidades.

f) Incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria: algunos ejemplos

La Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera contiene una serie de supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. 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 CCAA incumplidoras, al informe favorable del MINHAP. Todo ello sin perjuicio de las restantes sanciones que lleva aparejadas.

Así, en materia bibliotecaria y respecto de la convocatoria de subvenciones para recursos digitales y repositorios (junio de 2012, con resolución en el *BOE* de 3 de diciembre de 2012) algunas bibliotecas de las Universidades Públicas no fueron beneficiarias (sorprendentemente). ¿La razón? El informe negativo del Ministerio de Hacienda por integrar la Universidad el sector público de gobiernos autonómicos que no cumplen 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 conforme al artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012”. El Juzgado Central de lo contencioso administrativo (Sentencia 117/13, de 29-4-2013) confirmó 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 CCAA, estando clasificada en el Sector Administraciones Públicas, Subsector CCAA y, por consiguiente, vinculada a la Comunidad Autónoma a la que pertenece aunque goce de personalidad jurídica y competencias propias.

La Disposición Adicional primera de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE de 26-12-2013) ha venido a flexibilizar esta compleja situación 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”.

g) Malos tiempos

La gran mayoría de los rectores se ha posicionado contra esta normativa, tan restrictiva, instando al Gobierno a desarrollar una nueva legislación con la preceptiva colaboración de las universidades que corrija aquellos efectos. El Claustro de la centenaria Universidad de Salamanca se pronunció en mayo de 2012 contra el cambio legislativo porque “abre la puerta a sistemas que quiebran imprudentemente la estructura de funcionamiento de las universidades”. Por el contrario, un amplio sector doctrinal denuncia que se ha generado un sistema *insaciable y autocomplacido* (Mora y Villalta, 2011).

Parece que avanzamos hacia una *privatización blanda*, en la búsqueda de nueva financiación. Todo el mundo de la educación y la cultura está embarcado en la búsqueda incesante de recursos privados. La Universidad no es una excepción y está afrontando, en todo el mundo occidental, un imparable proceso de acercamiento al mercado en múltiples frentes y con diversa velocidad de crucero.

En el mundo de la economía de la educación hay una gran tradición de análisis de los conflictos de intereses con las empresas por patrocinios universitarios. Primero fueron las cátedras apadrinadas. Ahora proliferan los alumnos *apadrinados*. ¿El siguiente paso será la Universidad *apadrinada*?

Frente a la experiencia de las grandes e influyentes universidades anglosajonas, donde abunda la cultura del mecenazgo desde la sociedad civil o empresarial, en nuestra querida

universidad pública europea, el patrocinio es casi inexistente. Otra cosa son los contratos de investigación o de consultoría previstos en el art. 83 LOU, aunque en su mayoría, contribuyen más a la ruina de la institución (Hernández Armenteros, 2006) que a su sostenimiento, por la no recuperación de los costes indirectos de una Universidad acostumbrada desde décadas (Chaves y Arias, 1998) a calcular sólo los costes marginales y sólo para decisiones aisladas (Gonzalo Angulo, 2007).

La reciente aprobación por los órganos responsables de la coordinación del Sistema Universitario de España del Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades (Ministerio de Educación, 2011) deberá suponer un paso decisivo para la mejora de la transparencia informativa y para la eficaz rendición de cuentas de las universidades públicas españolas (Hernández Armenteros, 2011). Ya deberíamos tener los primeros resultados y, sin embargo, el necesario debate ni está ni se le espera.

En todo el gasto autonómico, las congelaciones y reducciones en plantillas y retribuciones han supuesto, en promedio, una rebaja de los costes de personal superior al 12% entre 2009 y 2012 (Fernández Llera y Morán, 2013) y, aunque se mostraron eficaces en el corto plazo, cabe tener dudas razonables sobre su continuidad en el futuro. Cumplir los escenarios de déficit y deuda de las CCAA durante los próximos años –2014 y 2015– supondrá, no sólo un gran problema financiero para las Universidades, sino enormes tensiones organizativas que exigirán una respuesta oportuna. Es 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 la necesaria reorientación estratégica de la institución (Carrasco *et al.*, 2011).

5. Conclusiones

Durante los últimos años, hemos asistido a un notable deterioro de las finanzas universitarias que se ha intentado paliar con una nueva legislación presupuestaria para las Universidades, con ciertas notas de improvisación, denunciada por sus rectores y gerentes como anquilosante.

El aumento de los controles desde las CCAA a sus universidades, así como las nuevas obligaciones de información han reducido gran parte de la autonomía financiera universitaria, en una nueva normativa más preocupado por reducir el gasto que en acometer reformas en el siempre sensible modelo de educación superior español.

Agotada la vía de los impopulares ajustes coyunturales, se deberá entrar en aspectos estructurales, para los que no está preparado el actual modelo de gobierno universitario, ni los rectores con su defensa a ultranza. Nuestro modelo universitario, uniforme, administrativo y funcional, cumplió muy dignamente su papel durante el periodo de expansión, en las dos décadas pasadas, pero plantea serias dudas sobre su capacidad para dar respuestas autónomas a la sostenibilidad del gasto en este nuevo periodo de crisis financiera y presupuestaria.

Notas

1. Declaración final de las *XXX Jornadas de Gerencia Universitaria*, celebradas en la Universidad de Cádiz del 24 al 26 de octubre de 2012.
2. Destacamos entre estas últimas a la UNED, cuya opinión de auditoría de la ONA es publicada en el *BOE* núm. 254, de 23 de octubre de 2013, junto a sus cuentas anuales.
3. Véase el artículo 191 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
4. Véanse, como ejemplo, las 88 páginas de la Orden conjunta de las Consejerías 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.

Bibliografía

- Abad, F. *et al.* (2012): “Gestionar sin dinero”, LID Editorial, Madrid.
- Abogacía del Estado (2012): *Informe 807 de 9 de julio*, www.boe.es.
- Arias Rodríguez, A. y Chaves García, J. R. (1998): “La investigación universitaria en España: situación actual y perspectivas”, *Hacienda Pública Española*, monográfico, pp. 179-206.
- Arias Rodríguez, A. (2004): *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*, Oficina de Cooperación Universitaria, Madrid.
- Barrio Medina, E. y Martín Cavanna, J. (2013): *Informe de transparencia en la web de las universidades españolas 2012*, Fundación Compromiso y Transparencia, Madrid.
- Carrasco Díaz, D., Morales Caparrós, M.J. y Sánchez Toledano, D. (2011): “Modelo de contabilidad analítica para Universidades” en López Hernández, A. *et al.*: *Libro Blanco de los costes en las universidades (3ª edición)*, Oficina de Cooperación Universitaria, Madrid, pp. 30-83.
- Comisión de expertos para la reforma del sistema universitario español (2013): *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.
- Consejo de Cuentas de Castilla y León (2013): *Fiscalización de la actividad de las Fundaciones de Castilla y León, ejercicio 2010*, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Palencia.
- Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria (2010): *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)*, Comisión Mixta de Financiación, Madrid.
- Dopazo, C. y Navarro, R. (2012): “Una universidad mal gestionada”, *El País*, 10 de diciembre de 2012.
- Durán López, F. (2012): “La crisis y la universidad”, *Cinco Días*, 19 de mayo de 2012.
- Fernández Llera, R. y Morán Méndez, E. (2013): “Las Comunidades Autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control”, *Auditoría Pública*, 59, pp. 39-50.
- Fernández Santos, Y., Martínez Campillo, A. y Fernández Fernández, J.M. (2013): “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*, 205, pp. 71-98.

- Fundación CyD (2011): *Informe CYD 2010. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*, Fundación CyD, Barcelona.
- Gonzalo Angulo, J. A. (2007): "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, Madrid, pp. 2-39.
- Hernández Armenteros, J. (2006): "La contabilidad de costes en la universidad pública española como herramienta de cambio en sus estructuras productivas y organizativas", *Auditoría Pública*, 38, pp. 85-98.
- Hernández Armenteros, J. (2011): "Las Universidades Públicas Presenciales de España. Análisis de indicadores para el curso académico 2008/2009" en López Hernández, A. et al.: *Libro Blanco de los costes en las universidades (3ª edición)*, Oficina de Cooperación Universitaria, Madrid, pp. 643-697.
- Hernández Armenteros, J., Pérez García J. A. y Salaburu, P. (2012): "Nuevas perspectivas para la financiación y el gobierno de las Universidades", Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, *Documento de Trabajo*, 6.
- Hernández Armenteros, J. y Pérez García, J.A. (2013): "Instrumentos para una financiación eficaz de las universidades", Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, *Cuaderno de Trabajo*, 5.
- Lizcano Álvarez, J. (2012): "El debate del coste universitario", *Cinco Días*, 29 de mayo de 2012.
- Ministerio de Educación (2011): *Modelo de Contabilidad Analítica para las Universidades Públicas. Particularización del Modelo C.A.N.O.A. para Universidades*, Ministerio de Educación, Madrid.
- Mora, J. G. y Vilalta, J. M. (2011): "Garantía de la calidad y rendición de cuentas en las universidades españolas", Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, *Documento de Trabajo*, 5.
- Núñez Lozano, M. C. y Malvárez Pascual, L. (2013): "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.
- Ripoll, A. (2013): "Hacia un nuevo modelo de Universidad pública", *El País*, 31 de enero de 2013.
- Sindicatura de Comptes de Catalunya (2013a): "Universitat Politècnica de Catalunya. Exercicis 2008, 2009 i 2010", Sindicatura de Comptes de Catalunya, Barcelona, Informe 7/2013.
- Sindicatura de Comptes de Catalunya (2013b): "Universitat de Barcelona. Exercicis 2008, 2009 i 2010", Sindicatura de Comptes de Catalunya, Barcelona, Informe 9/2013.
- Sindicatura de Comptes de Catalunya (2013c): "Agregat de les universitats públiques de Catalunya. Exercicis 2010 i 2011", Sindicatura de Comptes de Catalunya, Barcelona, Informe 17/2013.