

CCS BÁSICOS

Consejos Sociales y presupuestos universitarios: Guía Básica

Santiago Iraburu Allegue (Coord.)

Miguel Ángel Acosta Rodríguez, Antonio Arias Rodríguez,
Nuria Baranda Díaz, Ignacio Cabeza del Salvador,
Rafael Díaz Martínez, Jesús León Lima, Antonio López Hernández,
José Carlos Naranjo Sintés y Helio Robleda Cabezas

Colaboración entre la Conferencia de
Consejos Sociales de las Universidades Españolas y la
Conferencia de Presidentes de las Instituciones
Autonómicas de Control Externo de España



Conferencia de
Consejos Sociales

***Consejos Sociales y
presupuestos universitarios:
Guía básica***

CCS BÁSICOS

Consejos Sociales y presupuestos universitarios: Guía básica

Santiago Iraburu Allegue (Coord.)

Colaboración entre la Conferencia de Consejos Sociales
de las Universidades Españolas y la Conferencia de
Presidentes de las Instituciones Autonómicas de
Control Externo de España



Conferencia de
Consejos Sociales

2015

Colección CCS Básicos
Consejos Sociales y presupuestos universitarios:
Guía básica

© De los textos:

Santiago Iraburu Allegue (Coord.)
Miguel Ángel Acosta Rodríguez
Antonio Arias Rodríguez
Nuria Baranda Díaz
Ignacio Cabeza del Salvador
Rafael Díaz Martínez
Jesús León Lima
Antonio López Hernández
José Carlos Naranjo Sintés
Helio Robleda Cabezas

© de esta edición:

CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

SECRETARÍA

secretario@ccsu.es

CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS DE CONTROL EXTERNO DE ESPAÑA

Primera edición (soporte electrónico), 2015
Las Palmas de Gran Canaria

ISBN (edición impresa): 978-84-606-8667-5
Depósito Legal (edición impresa): GC 492-2015

Queda prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Índice

Presentación	7
Introducción	10
I. La aprobación del presupuesto en la universidad	13
I.1. Vinculación del presupuesto universitario con otros instrumentos de planificación	13
I.2. Procedimiento básico de aprobación del presupuesto	18
I.2.1. Los criterios generales para la elaboración del presupuesto	18
I.2.2. La determinación del límite de gasto anual y el cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros, previstos en el Real Decreto-ley 14/2012 y en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	23
I.2.3. Las relaciones de puestos de trabajo, con sus costes y con la propuesta de nuevos puestos por cubrir	29
I.2.4. La autorización de los gastos de personal por la comunidad autónoma	38
I.2.5. Procedimientos para la elaboración de los presupuestos o estados previsionales de los entes dependientes de la Universidad	40
I.2.6. El papel de los órganos de control interno y los servicios jurídicos de las universidades en la elaboración de los presupuestos	42
I.2.7. El seguimiento por el Consejo Social del proceso de confección del presupuesto	45
I.2.8. Informes y documentos que componen y acompañan al presupuesto	48
I.2.9. La prórroga presupuestaria	49
I.2.10. Publicación del presupuesto	52
I.3. Estructura y composición del presupuesto	52
I.3.1. Las bases de ejecución presupuestaria: elementos que deben contener	52
I.3.2. La memoria. La explicitación de los objetivos del presupuesto ...	54

I.3.3. Las fórmulas de asignación de fondos a centros y departamentos: vinculación de esa financiación con indicadores relacionados con objetivos estratégicos	56
I.3.4. Estructura del presupuesto: otros aspectos relevantes	58
I.3.5. Las diferentes clasificaciones de los gastos	63
I.3.6. Los precios públicos de los servicios y productos universitarios	65
I.3.7. Los presupuestos de las entidades dependientes de la Universidad.....	67
II. Seguimiento de la ejecución del presupuesto.....	69
II.1. El seguimiento periódico del grado de ejecución del presupuesto. Modelo de Informe para el Consejo Social	70
II.2. Régimen de las modificaciones del presupuesto	74
II.3. Normas autonómicas para el desarrollo, ejecución y control del presupuesto de las Universidades bajo la supervisión de los Consejos Sociales	82
III. Liquidación del presupuesto y aprobación de las cuentas anuales	84
III.1. La liquidación del presupuesto.....	84
III.1.1. Descripción del procedimiento de liquidación	85
III.1.2. Documentación que debe contener la liquidación.....	88
III.1.3. Los mecanismos previstos en el Real Decreto-ley 14/2012 para asegurar el equilibrio financiero	95
III.2. Las cuentas de la Universidad	100
III.2.1. Descripción del procedimiento de aprobación de las cuentas	100
III.2.2. Documentación que deben contener las cuentas	104
III.2.3. Análisis específico de las siguientes magnitudes: resultado presupuestario, resultado presupuestario ajustado, remanente de tesorería, periodo medio de pago a proveedores	108
III.2.4. Cuentas anuales de los entes dependientes de la Universidad.....	113
III.2.5. El acompañamiento de informes de la unidad de control interno y de auditoría externa	115
III.3. La remisión de la liquidación y las cuentas a la comunidad autónoma	117
III. 4. Divulgación y política de transparencia	119
Relación de autores	121

Presentación

Las Universidades públicas españolas registraron en 2011 un gasto de 9900 millones de euros, según el documento *Datos Básicos del Sistema Universitario Español. Curso 2013/2014*, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Se podrá considerar esta cifra suficiente o escasa, pero no cabe negar que se trate de un volumen de recursos elevado. El destino de estos medios económicos se determina en los presupuestos, que son el instrumento básico de planificación económica de las Universidades, y cuya aprobación corresponde a los Consejos Sociales, lo mismo que su liquidación cuando el ejercicio ha concluido.

La elaboración de esta *Guía* responde al interés común de dos Conferencias que están implicadas, cada una desde su posición institucional, en la supervisión de las actividades económicas de las Universidades públicas españolas.

Los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas (OCEX) cumplen la función de supervisar la actividad económica y financiera del sector público autonómico, para promover el avance hacia una gestión de los fondos públicos más eficaz, eficiente y económica. Como parte de su tarea fiscalizadora se encuentra, por lo tanto, la actividad de las Universidades públicas, sin perjuicio de la función que corresponde al Tribunal de Cuentas.

Los Consejos Sociales, por su parte, son los órganos de participación social en el gobierno de la Universidad. Estos Consejos tienen competencias relevantes en ámbitos tales como el desarrollo institucional de la Universidad, la definición de su oferta académica o el fomento de las relaciones con su entorno social y profesional. Y, también, tienen importantes funciones en el terreno económico, puesto que les corresponde la supervisión de las actividades económicas de la Universidad y la aprobación, seguimiento y liquidación del Presupuesto.

Existe, por lo tanto, una estrecha relación entre los cometidos e intereses de la Conferencia de Consejos Sociales y la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas de Control Externo de España, y a este interés común responde la redacción, realizada por un equipo conjunto, de esta *Guía*

básica con los procedimientos a seguir por los Consejos Sociales en los ámbitos de aprobación y liquidación del presupuesto de la Universidad y de las cuentas anuales.

El papel en materia presupuestaria del Consejo Social y de los Órganos de Control Externo está determinado por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Al Consejo Social le corresponde, señala el artículo 14, “la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno. Además, con carácter previo al trámite de rendición de cuentas a que se refieren los artículos 81 y 84, le corresponde aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender”.

El artículo 81.5, por su parte, establece para las Universidades la obligación de “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”.

Y el artículo 82 de la misma Ley, sobre *Desarrollo y ejecución de los Presupuestos*, dice que “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 (sic), mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales”.

Este documento ofrece algunas pautas y orientaciones que son el fruto de una reflexión sobre, por un lado, la experiencia práctica de los Consejos Sociales en el ejercicio de estas tareas, y, por otro, sobre las recomendaciones que han ido expresando en esta materia los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas por medio de sus informes de fiscalización.

Las recomendaciones de los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas han sido recopiladas de los informes de fiscalización que, sobre las distintas Universidades, han sido emitidos desde 2010 por dichos Órganos, presentándose agrupadas según los distintos epígrafes de este documento. Se ha tenido en cuenta, igualmente, las recomendaciones reflejadas en el informe emitido en febrero de 2015 por el Tribunal de Cuentas sobre las Universidades españolas relativo al ejercicio de 2012. Dada la visión general que

se pretende dar al mismo, no se hace mención expresa del ejercicio de emisión y de la Universidad concreta afectada.

La elaboración conjunta de este documento por ambas Conferencias se vincula con la necesaria y exigible colaboración y coordinación en la supervisión de nuestras Universidades. Su propósito final es el de contribuir al objetivo de una educación superior de calidad y al servicio de la sociedad. Este documento es el primero de una serie que de forma progresiva se irán emitiendo sobre otras áreas o aspectos que favorezcan ese propósito final.

Introducción

Los Consejos Sociales universitarios tienen encomendadas tareas de naturaleza muy variada en los ámbitos económico, de desarrollo institucional, académico y de fomento de las relaciones con el entorno. La Ley no destaca ninguna de estas funciones como prioritaria. Es innegable la importancia de la competencia de aprobación del presupuesto, pero no puede olvidarse que esta competencia se reconoce a un órgano que no es solamente un órgano de supervisión económica. Aunque el acuerdo de aprobación del presupuesto reviste un carácter netamente económico, sin embargo, el Consejo Social atiende a sus implicaciones estratégicas y académicas y al impacto que las acciones a las que da cobertura el presupuesto tendrán en el desarrollo del entorno.

Esta posición institucional del Consejo Social debe orientar el ejercicio de la competencia presupuestaria. La aprobación del presupuesto no es un acto aislado. Resulta una herramienta más capaz para imprimir orientación a la Universidad cuando se aprueba en un entorno adecuado, es decir: (a) bajo el amparo de un acuerdo de financiación plurianual con la Administración, que ayuda a orientar la actividad universitaria hacia ámbitos de interés del entorno; (b) con la presencia de un plan plurianual de la Universidad, que dibuja un horizonte a medio plazo y ofrece estabilidad a las actuaciones de inversión del centro; y (c) también alineado con un plan estratégico de la Universidad, de modo que el esfuerzo económico que se plasma en el presupuesto se orienta adecuadamente hacia el logro de los objetivos en los que se cifra la especialización de la Universidad. La profundidad y rigor con la que el Consejo Social actúa cuando aprueba el presupuesto también dependerá de su implicación en el desarrollo de esos instrumentos generales de planificación que constituyen el marco del presupuesto.

Que la aprobación del presupuesto por el Consejo Social no es un acto aislado puede afirmarse en un segundo sentido, el temporal. Es conveniente que la atención del Consejo Social hacia el presupuesto de la Universidad se mantenga en el tiempo. Primero, a lo largo del proceso de su elaboración y aprobación, empezando desde el momento en que se establecen los criterios básicos que servirán para su confección, y a lo largo del proceso de encaje de

las necesidades de las unidades con los medios económicos disponibles, mediante una tarea de acompañamiento que facilita el mejor conocimiento de la propuesta que emanará del Consejo de Gobierno. Después, una vez comenzado el ejercicio presupuestario, el Consejo Social recibe información periódica sobre el grado de ejecución presupuestaria, de las modificaciones que pueda experimentar el presupuesto y de los diferentes informes que pueda generar la unidad de control interno de la Universidad. Finalmente, cuando el año ha terminado, entonces el Consejo Social aprueba las cuentas de la Universidad, dando así fin al ciclo presupuestario.

Puesto que el complejo proceso que se ha descrito ha de repetirse cada año, resulta muy oportuno ordenarlo mediante el correspondiente acuerdo, que fije un calendario de actuaciones al que puedan atenerse todas las instancias implicadas, y establezca con claridad qué documentos deben componer o acompañar a las diferentes actuaciones que se prevean en ese calendario. Disponer de una planificación anual que dé cauce a todos los aspectos de la tarea presupuestaria del Consejo Social permite a este órgano no distraer su esfuerzo en aspectos procedimentales, sino centrar su atención en el fondo de los temas económicos que son la materia de esta competencia.

Para que el Consejo Social pueda llevar a cabo esta tarea es necesario que cuente con la colaboración adecuada en el seno de la Universidad. El Consejo Social es un órgano de gobierno más en el entramado organizativo de la Universidad, y es preciso que desarrolle su tarea en coordinación tanto con el equipo económico de la Universidad (el Gerente y órganos de apoyo, y donde así esté establecido el Vicerrector con competencias en materia económica), como con la unidad de control interno, que aportará los informes técnicos oportunos para dotar de la necesaria seguridad a las actuaciones del Consejo Social. También resultan de la mayor importancia los elementos de juicio y la garantía de seguridad que aportan los informes de las auditorías externas y los informes de fiscalización de los Órganos de Control Externo.

Respecto a los informes elaborados por las instancias de control que se acaban de mencionar, es conveniente que el Consejo Social disponga de un protocolo para su análisis periódico, con informes que den cuenta del estado de implantación de las recomendaciones, y, respecto a aquellas que sigan vivas, indiquen quiénes son responsables de su implantación con el correspondiente calendario.

La competencia en materia presupuestaria del Consejo Social se extiende también a los entes dependientes de la Universidad. Los procedimientos que es-

tablezca el Consejo Social para ordenar su actividad en materia de aprobación y liquidación de presupuestos deben, por ello, contemplar a estos organismos, en cada caso de acuerdo con la normativa específica que sea de aplicación.

Conviene que el Consejo Social tome en consideración, al ejercer su función presupuestaria, algunos elementos informativos básicos y, también, los indicadores que resulten más expresivos de la situación económica, financiera y patrimonial de la Universidad, así como de la gestión e impacto de sus actuaciones. En este documento se ofrecen algunas orientaciones relacionadas con estas magnitudes. Como elementos básicos, es preciso atender a la cifra autorizada por la comunidad autónoma destinada a los gastos de personal, la previsión de transferencias públicas, la cifra del techo de gasto o el imperativo del equilibrio presupuestario. Como indicadores clave, la evolución del peso relativo de los diferentes capítulos de ingresos y gastos, el nivel de endeudamiento, la tendencia interanual del saldo de tesorería o el comportamiento de los remanentes.

El Consejo Social actúa como elemento de interrelación entre la Universidad y la Sociedad, y, por ello, encuentra en el ejercicio de estas funciones una ocasión propicia para la rendición de cuentas a la sociedad y para avanzar en la mejora de la transparencia institucional de la Universidad. Ciertamente, las cuentas deben trasladarse al Gobierno y, finalmente, ser analizadas por los Órganos de Control Externo, pero, además, es tarea del Consejo Social poner de manifiesto ante la sociedad el impacto de la labor de la Universidad en el desarrollo social. Para ello, debe previamente alcanzar un conocimiento suficiente sobre la eficiencia con la que la institución desarrolla su encomienda. Es, entonces, cuando el Consejo Social se encuentra legitimado para promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad, reclamando de los poderes públicos una financiación suficiente y estable y fomentando las aportaciones del sector privado en favor de las actividades universitarias.

I. La aprobación del presupuesto en la Universidad

I.1. Vinculación del presupuesto universitario con otros instrumentos de planificación

Normativa

- Artículo 81.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

El Consejo Social aprueba cada año el presupuesto de la Universidad, en una actuación que, sin duda, es muy relevante para la institución. Pero esta debe ser una actuación fuertemente condicionada por otros instrumentos de gestión de carácter plurianual: por un lado, el convenio de financiación o contrato programa de la Universidad con la Administración financiadora, que define el marco financiero a medio plazo; por otro, la programación plurianual de la Universidad y la programación de la propia comunidad autónoma; finalmente, su plan estratégico.

No corresponde abordar aquí en detalle la naturaleza, objetivos y características de estas tres herramientas, pero conviene mencionarlas para destacar que constituyen el marco natural en el que ha de producirse el acuerdo presupuestario.

El **convenio plurianual de financiación** de la Universidad con el gobierno autonómico establece el horizonte financiero de la Universidad en su apartado más relevante, el de las transferencias provenientes de la Administración. Quizá, se trate de la herramienta de planificación más determinante para la

vida de una Universidad. Estos convenios pueden revestir diversas fórmulas, pero, en todo caso, han de responder a una serie de principios comunes en el ámbito presupuestario:

- Suficiencia financiera: el Gobierno debe garantizar financieramente el adecuado funcionamiento de la Universidad bajo unos parámetros mínimos de calidad.
- Estabilidad financiera: se debe garantizar una estabilidad a medio plazo en las fuentes de financiación de la Universidad.
- Estabilidad presupuestaria: la Universidad, como el resto de administraciones públicas, debe ajustar sus presupuestos a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Buen gobierno: la Universidad debe aplicar una revisión de sus políticas de gasto e ingreso al objeto de detectar posibles ineficiencias en su gestión.
- Transparencia y rendición de cuentas: la Universidad debe transmitir a la sociedad, a la Administración y a las instituciones de control externo los resultados obtenidos en su gestión con la mayor claridad, precisión y oportunidad y en qué medida se están cumpliendo sus objetivos.
- Corresponsabilidad del beneficiario del servicio de educación superior: Como soporte de una política de precios públicos referenciada a su coste efectivo contrastado.

Los modelos de financiación de las Universidades en España presentan perfiles diversos, pero, en general, cabe identificar una estructura común a todos ellos, de acuerdo con la cual el plan plurianual de financiación presenta los siguientes apartados:

- a. Financiación básica incondicionada.
- b. Financiación captada por la actividad de la Universidad.
- c. Financiación condicionada a resultados y objetivos.
- d. Financiación condicionada a la ejecución de las inversiones
- e. Política de precios o derechos de matrícula.
- f. Política de ayudas a los estudios.

La aprobación de estos Planes de Financiación o Contratos Programa formalizados con el gobierno autonómico es competencia de los Consejos Sociales cuando así lo dispone la legislación autonómica.¹

Al Consejo Social le corresponde la aprobación de la **programación plurianual de la Universidad** (art. 14 LOU). Su contenido no está descrito en la legislación universitaria básica, y la legislación autonómica emplea una terminología heterogénea: programación plurianual y planes de inversiones, programación y gasto plurianual de la Universidad, programación plurianual y convenios y contratos-programa en los que se desarrolle la misma, programaciones anuales o plurianuales de la Universidad, o programación y gasto plurianual.²

El tercer elemento de contexto en el que debe enmarcarse el presupuesto de la Universidad es su **plan estratégico**. Mediante este plan, la Universidad establece sus principales orientaciones y adopta las decisiones básicas sobre su desarrollo a largo plazo y la relación con su entorno.

La Legislación universitaria básica no determina qué órgano universitario es el competente para la aprobación de este plan, por lo que hay que estar a lo que establezca la normativa autonómica y, en su defecto, estatutaria. Algunas leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales les reconocen competencia para aprobar los planes estratégicos universitarios; en otros casos, comparten esta competencia el Consejo Social y el Consejo de Gobierno; y,

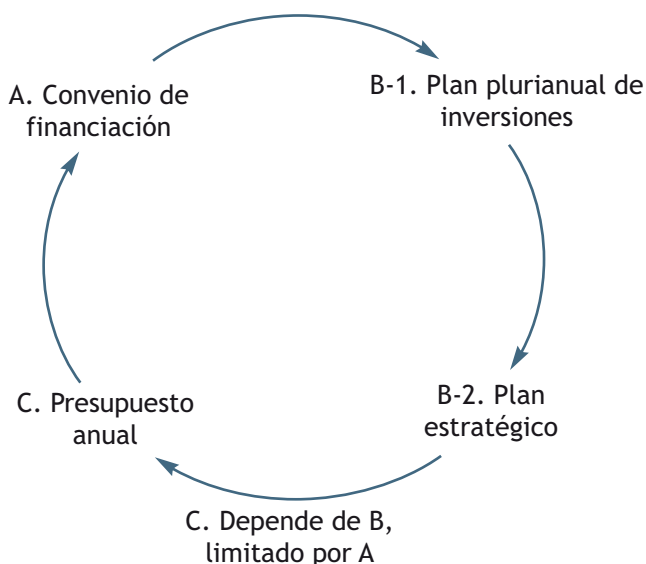
-
- 1 En esta Guía se hace referencia a cuestiones que están reguladas de manera diversa por las Comunidades Autónomas. Al tratarse de una Guía básica no se ofrece información detallada sobre estas regulaciones autonómicas, sino que se indica de manera genérica la existencia de una pluralidad de soluciones normativas. El documento Estudio-propuesta de elementos comunes para las leyes autonómicas reguladoras de los consejos sociales de las universidades públicas españolas, (Conferencia de Consejos Sociales, 2010) ofrece un completo análisis comparativo de estas regulaciones.
 - 2 Esta indefinición determina que los planes plurianuales universitarios presenten contenidos no homogéneos. Puede resultar ilustrativo, sin embargo, señalar, a modo de ejemplo, lo que prevén los Estatutos de la Universidad de Alcalá (art.200.2):
 - a) Estimación económica de los ingresos y gastos correspondientes a las principales partidas de los presupuestos en el período cubierto.
 - b) Previsiones generales sobre la evolución de los servicios docentes e investigadores, así como de las plantillas de personal de la Universidad para atenderlos.
 - c) Plan general de inversiones a realizar con distinción expresa de las relativas a infraestructura docente y a infraestructura de investigación, junto con las fuentes de financiación correspondientes.
 - d) Instalaciones de carácter general de la Universidad de Alcalá.”

para ciertas Comunidades, el papel del Consejo Social consiste en participar en su elaboración, en la definición de sus criterios o en conocer el Plan Estratégico.

Al margen del papel que, formalmente, deba desempeñar cada Consejo Social, dada la conexión del plan estratégico con ámbitos que son propios de los Consejos Sociales (planificación plurianual, desarrollo institucional y del campus, calidad, nuevas titulaciones), resulta oportuno que estos Consejos participen de una manera activa en esta planificación.

Cuestiones relevantes

- Debe existir una relación profunda y un ajuste pleno entre los instrumentos básicos de planificación de la Universidad. El entorno adecuado para un presupuesto anual universitario es el de un panorama financiero estable fijado por un acuerdo plurianual de financiación con la comunidad autónoma, una orientación estratégica a medio plazo y una planificación plurianual de la institución.



La ausencia de alguno de estos elementos supone una debilidad muy significativa para el presupuesto y limita su potencial como herramienta para la orientación de la Universidad.

- *Los gobiernos autonómicos conjuntamente con las Universidades de su ámbito territorial establecerán un marco regulatorio del modelo plurianual de financiación que garantice la estabilidad y viabilidad financiera de las mismas.*
 - *Dentro del anterior marco, se contemplará la financiación de las inversiones –infraestructuras académicas y de investigación– que se realizarán, teniendo en cuenta su necesidad o prioridad atendiendo a parámetros y estudios objetivos y en los que prime su rentabilidad social. Al respecto, también pueden estudiarse y aplicarse “otras” fórmulas de financiación alternativas para aquellas inversiones prioritarias que no pudieran acogerse a dicha fórmula de financiación pública.*
- *Los gobiernos autonómicos adoptarán los pertinentes acuerdos tendentes a fijar, en los convenios y contratos programa a los que alude el art. 81.1 de la LOU, los objetivos, financiación y evaluación de su cumplimiento, evitando con ello que los recursos aportados a las universidades se limiten a las cantidades presupuestadas anualmente en cada Ley de Presupuestos Generales, situación que se considera contraria a los principios de eficiencia y racionalidad exigibles a ambas administraciones.*
- *Las Universidades elaborarán un plan estratégico que recoja de manera conjunta las líneas estratégicas y programáticas de la misma en relación, entre otros aspectos, con acciones centradas en la formación orientada a la empleabilidad, investigación, transferencia del conocimiento y tecnología, captación de alumnado y, en general, en los nuevos retos de gestión que plantea el Espacio Europeo de Educación Superior.*
- *La política de investigación aplicada y la de transferencia del conocimiento en cada Universidad debe orientarse hacia aquellas ramas o áreas en que, potencialmente, pueda destacar y obtener la oportuna rentabilidad económico-social; ello implica también buscar una mayor colaboración con el sector productivo empresarial. Igualmente, puede plantearse la asociación con otras universidades para obtener economías de escala en este proceso.*
- *Las Universidades analizarán la oferta y la demanda de las diferentes titulaciones, así como los recursos que se destinan y su financiación.*

En esta línea, sería conveniente analizar igualmente el grado de cobertura de las plazas ofertadas, adecuándolas tanto a la demanda del mercado laboral como en lo posible, a las del propio alumnado.

I.2. Procedimiento básico de aprobación del presupuesto

El Presupuesto constituye un documento de considerable complejidad. Y el acuerdo del Consejo Social mediante el que se aprueba reviste una innegable importancia. Por eso, es prioritario que cada Consejo Social determine algunas pautas de actuación que den un cauce ordenado al ejercicio de esta competencia y permitan al Consejo Social abordar su actuación con el necesario sosiego y con un conocimiento adecuado del proyecto de presupuesto.

Es, por ello, indispensable actuar de acuerdo con un procedimiento y un calendario expresamente formulados, para así, por un lado, asegurar que el acuerdo presupuestario se adopta antes del 31 de diciembre, de modo que sus efectos puedan comenzar con el inicio del nuevo ejercicio económico; y, por otro lado, para facilitar que la información que sea preceptiva llegue al Consejo Social en fechas adecuadas, para que sus miembros o la Comisión Económica entren a conocer con profundidad el documento presupuestario.

I.2.1. Los criterios generales para la elaboración del presupuesto

Normativa

- Artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

Algunas leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales establecen que el proceso de elaboración del Presupuesto de la Universidad comienza con la aprobación por el Consejo Social de los criterios generales del Presupuesto para el próximo ejercicio. Otras señalan que la intervención del Consejo Social se limita a informar sobre estas líneas básicas del Presupuesto. Y,

donde no existe esa previsión legal, algunas Universidades han adoptado este modo de proceder al entender que la determinación de estas líneas básicas puede considerarse como parte de la función presupuestaria del Consejo Social.

Así se facilita que la actuación del Consejo Social no se limite al tramo final del procedimiento presupuestario, cuando ya se ha culminado, bajo la dirección de la Gerencia y la participación de todas las unidades de gasto de la Universidad, el complejo trabajo de confección del Presupuesto. Una participación del Consejo Social que se limite al conocimiento de un proyecto ya cerrado resulta escasamente operativa.

Aspectos formales

A modo orientativo, se describe, de manera muy sucinta, los elementos de una posible relación de estos “criterios generales para la elaboración del presupuesto”:

1. Marco normativo al que se ajustará el proyecto de Presupuesto.
2. Contexto.
Circunstancias macroeconómicas, datos del anteproyecto de presupuestos de la comunidad autónoma, proyección anual del plan plurianual de financiación pública y de la programación plurianual de la Universidad, y factores del entorno de la Universidad que afectarán, principalmente, al ejercicio económico, entre otras.
3. Objetivos para los diferentes ámbitos de la actividad universitaria, en el marco del plan estratégico.
4. Presupuesto de gastos e ingresos.
 - Estructura del Presupuesto y sus posibles modificaciones.
 - Elementos básicos para la determinación de cada uno de los capítulos de gasto e ingresos.

Gastos de personal

Variación de las remuneraciones que se acuerde en los Presupuestos Generales del Estado o de la Comunidad, según proceda, o en las correspondientes mesas de negociación; incremento vegetativo en los complementos personales; reconocimientos de méritos por docencia e investigación; tramos autonómicos; plazas convocadas; estimación de variación del encargo docente global.

Gastos corrientes en bienes y servicios

Proyecciones de los conceptos que tienen un consumo repetitivo; contratos indexados; gastos extraordinarios previstos para el próximo ejercicio.

Gastos financieros

Previsiones para atender estos gastos derivados de compromisos financieros.

Transferencias corrientes

Criterios para definir las transferencias y subvenciones concedidas por la Universidad.

Inversiones reales

Actuaciones que se prevé abordar en el marco del Plan Plurianual.

Pasivos financieros

Estimación de los importes destinados a la amortización de deudas y la devolución de depósitos y fianzas.

Ingresos por precios públicos de las enseñanzas oficiales.

Estimados en función de los precios públicos fijados por el Gobierno de la Comunidad y de la demanda esperada en las titulaciones.

Otros ingresos propios

Criterio para la actualización de los precios públicos por las enseñanzas propias, tarifas y cánones: efecto de la inflación, cambios en las actividades o servicios, referencias a los costes.

Ingresos derivados de contratos de transferencia de resultados de la investigación.

Plan de patrocinios y mecenazgos: estimación de ingresos.

Endeudamiento

Ingresos derivados de operaciones de endeudamiento.

5. Eventualmente, descripción de escenarios o de reglas de priorización para el caso de existir una fuerte indeterminación en alguno de los apartados de ingresos.
6. Fórmula básica para estimar la financiación proveniente de la Administración.

7. Fórmulas de asignación de los recursos a los Centros y Departamentos.
8. Bases de ejecución presupuestaria: eventuales modificaciones.
9. Documentación presupuestaria. Descripción de los documentos que integrarán o acompañarán el proyecto de presupuesto.

Cuestiones relevantes

- La calidad del ejercicio de la competencia presupuestaria del Consejo Social depende en buena medida de su presencia y acompañamiento a lo largo de todo el proceso presupuestario, lo que se asegura mediante su participación en la determinación de los criterios generales del presupuesto.
- Que el Consejo Social se implique en estos criterios básicos supone un fuerte aval social a la compleja tarea que desarrolla la Gerencia o el Vicerrectorado competente en materia económica para la confección del Presupuesto, mediante la cual se deben conciliar los intereses de todas las unidades de gasto de la Universidad y, a la vez, procurar que se prioricen los ámbitos considerados por la Institución como estratégicos.

Recomendaciones de los OCEX

- *La normativa autonómica regula el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control del sector público de la Comunidad, en el que se contempla las Universidades; por su parte, la normativa orgánica y básica de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) atribuye a las mismas autonomía económico-financiera; en concreto, todas las competencias relativas al desarrollo de los procesos que integran su ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, modificación, ejecución y supervisión y control). En definitiva, esta integración en el sector público autonómico efectuada por la normativa podría suponer una limitación de la autonomía económico-financiera de las Universidades y de su potestad autoorganizatoria.*
- *Dado que el art. 81 de la LOU señala que la estructura del presupuesto de las Universidades y su sistema contable deben adaptarse, en todo caso, a las normas que, con carácter general, se establezcan para el sector público autonómico, y que son también las comunidades autónomas quienes deben establecer las normas y procedimientos para el*

desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, resulta necesario adaptarse a las normas exigidas para el sector público autonómico, o solicitar de los órganos competentes adaptaciones a dicho régimen legal.

- *Regular la aprobación de los presupuestos de las Universidades con las especialidades necesarias, de manera que se salvaguarde la autonomía universitaria en su vertiente financiera reconocida a las mismas, pero haciendo coincidente el procedimiento final de aprobación de sus presupuestos con los de cada comunidad autónoma, de manera que la ley habilitante de los créditos en cada comunidad autónoma contenga también los aprobados autónomamente por las Universidades.*
- *La Universidad debe gestionar el proceso de elaboración de su presupuesto de forma que pueda ser aprobado antes del comienzo del ejercicio económico, incluyendo en el mismo toda su actividad docente e investigadora prevista y su correspondiente financiación. En este proceso de aprobación debe incluirse los presupuestos de sus entes instrumentales.*
- *Las grandes cifras y las bases y criterios de elaboración del presupuesto anual deberán incardinarse y ser coherentes con la programación plurianual a la que está sujeta la Universidad. En aquellos supuestos en que no exista tal programación plurianual, el gobierno autonómico deberá comunicar a las Universidades con la antelación suficiente el importe total que deberá percibirse en cada ejercicio.*
- *Todas las Universidades presentarán sus presupuestos anuales de forma homogénea y uniforme.*
- *Debido a la crisis económica actual y su incidencia en la dificultad para que los ingresos públicos alcancen las cifras presupuestadas, se recomienda extremar la prudencia en su cuantificación y gestión. Este proceso debe complementarse con la búsqueda de fuentes de financiación adicionales y alternativas que permita reducir su altísima dependencia de las fuentes públicas.*
- *Las Universidades deben continuar llevando a cabo un exhaustivo proceso de revisión de los gastos tanto para contenerlos como para generar ahorros y así mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público.*
- *En su caso, el gobierno autonómico con la participación de las Universidades afectadas, elaborarán unos planes de saneamiento y de reducción del déficit y deuda realistas y velarán por su cumplimiento.*

1.2.2. La determinación del límite de gasto anual y el cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros, previstos en el Real Decreto-ley 14/2012 y en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Normativa

- Artículo 135 de la Constitución Española.
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Descripción sucinta de la materia

El convencimiento de los legisladores en que garantizar la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que contribuye a reforzar la confianza en la economía española, facilita la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, permite recuperar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo, llevó en septiembre de 2011 a reformar el artículo 135 de la Constitución Española. Dicha modificación introdujo en el máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En este sentido, este nuevo artículo 135 establece el mandato de desarrollar en una ley orgánica el contenido de lo descrito anteriormente, lo que dio lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta Ley es un instrumento que persigue garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, pese a que la referida Ley Orgánica afecta a todas las Administraciones Públicas, existe también para las universidades públicas españolas un nuevo marco legislativo que afecta a su régimen económico y financiero y pretende asegurar los principios de estabilidad presupuestaria: el Real De-

creto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Este Real Decreto Ley modifica el apartado segundo del artículo 81 la Ley Orgánica de Universidades e introduce una importante novedad legal en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de las universidades públicas, incluyendo un nuevo trámite, coherente con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige a las universidades aprobar un límite de gasto, de carácter anual, que no podrá rebasarse.

Aspectos formales

Dado que la Ley Orgánica de Universidades atribuye la competencia de aprobar los presupuestos de las universidades públicas a sus respectivos Consejos Sociales, parece evidente, por analogía, que sean estos órganos los que aprueben el límite de gasto de carácter anual, que no podrá rebasarse, contemplado en la disposición quinta del artículo 6 del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

De acuerdo con la Ley Orgánica 27/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), las Administraciones Públicas (AA. PP.) han de aprobar un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria, y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos.

La regla de gasto, recogida en el art. 12 de la LOEPSF, prohíbe que la variación del gasto computable de las AA. PP. supere una tasa de referencia de crecimiento del PIB (1,3% para 2015). Este requerimiento se extiende a las fases de presupuestación, ejecución y liquidación, por lo que se deberá tomar como base la información disponible en cada momento de su cálculo. Aunque esta norma fiscal no ha tenido desarrollo reglamentario para aclarar la interpretación de distintos aspectos problemáticos de su aplicación, la IGAE, para el caso concreto de las Entidades Locales, ha pretendido resolver diversas cuestiones que pudieran generar dudas en su aplicación, a través de la *Guía para la determinación de la regla de gasto del artículo 12 de la Ley 2/2012 Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para Corporaciones Locales* (3ª edición). Ante la ausencia de un desarrollo específico para las Universidades, esta Guía podría ser de gran utilidad.

Para la delimitación del gasto computable, la LOEPSF acude a la Contabilidad Nacional, concretamente se parte de los empleos no financieros definidos en

términos del SEC excluidos los intereses de la deuda. A partir de este importe, se deducirá la parte del gasto financiado con fondos de la Unión Europea y de otras AA. PP.

De acuerdo con la Guía, en lo que pudiera ser su traslación a las Universidades, como paso previo al cálculo de los empleos no financieros, es necesario distinguir dos casos, según que las unidades incluidas en el subsector Universidades estén sometidas a un Plan General de Contabilidad Pública o al Plan General de Contabilidad Privada (o alguna de sus adaptaciones sectoriales).

a) Unidades a las que resulta de aplicación un Plan General de Contabilidad Pública

Para este tipo de unidades, sometidas a presupuesto limitativo, el gasto computable se calcularía como sigue:

(+)	Empleos (gastos) no financieros, suma de los capítulos 1 a 7 de gastos, excluidos los intereses de la deuda. Del Capítulo 3 de gastos financieros únicamente se agregarán los gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los gastos por ejecución de avales. Subconceptos (301, 311, 321, 331y 357).
(+/-)	Ajustes cálculo empleos no financieros según el SEC (para aproximar los gastos presupuestarios a los empleos no financieros según los criterios de Contabilidad Nacional)
(-)	Pagos por transferencias (y otras operaciones internas) a otras Entidades que integran la Corporación Local
(-)	La parte de gasto no financiero financiado con fondos finalistas procedentes de: Unión Europea, Estado, comunidad autónoma, Diputaciones y otras Administraciones Públicas

Para realizar los ajustes que pretenden aproximar los gastos presupuestarios a los empleos no financieros ha de partirse de la liquidación del presupuesto de gastos o, en el caso de no disponerse, de una estimación de esta. El conjunto de estos ajustes se recogen en el Cuadro nº 1.

Cuadro nº 1. Relación de ajuste en Regla de Gasto

(-)	Enajenación de terrenos y demás inversiones reales
(+/-)	Inversiones realizadas por empresas que no son AA. PP. por cuenta de la Universidad
(-)	Inversiones realizadas por la Universidad por cuenta de otra Administración Pública
(+/-)	Ejecución de Avales
(+)	Aportaciones de capital
(+/-)	Asunción y cancelación de deudas
(+/-)	Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto
(+/-)	Pagos a socios privados realizados en el marco de las Asociaciones Público-Privada (APP)
(+/-)	Adquisiciones con pago aplazado
(+/-)	Arrendamiento financiero
(+)	Préstamos
(+/-)	Otros ajustes (especificar)

En términos de gasto computable, los ajustes señalados se expresaran con signo (-) cuando se disminuye el gasto a computar, y con signo (+) cuando se aumenta.

En este tipo de entidades, el gasto computable se calcularía como sigue:

(+)	Empleos no financieros ajustados al SEC
(-)	Pagos por transferencias (y otras operaciones internas) a otras entidades que integran la Universidad
(-)	Gasto financiado con fondos finalistas procedentes de: Unión Europea, Estado, comunidad autónoma, Diputaciones y otras Administraciones Públicas

El cálculo de los empleos no financieros ajustados al SEC (según el punto 2. Cálculo de los empleos no financieros excluidos intereses para unidades some-

tidas a un Plan General de Contabilidad de la empresa española [o alguna de sus adaptaciones sectoriales], de la Guía de la IGAE) resulta de la suma de los importes resultantes en los apartados siguientes:

1. Aprovisionamientos	8. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación (cuenta de PyG)
2. Gastos de personal	9. Aplicación a provisiones
3. Otros gastos de explotación	10. Inversiones efectuadas por cuenta de una Universidad
4. Impuesto de sociedades	11. Ayudas, transferencias y subvenciones concedidas
5. Otros impuestos	
6. Gastos excepcionales	
7. Variaciones del inmovilizado material e intangible; de inversiones inmobiliarias; de existencias	

A la vista de todo lo anterior, se cumple la Regla del Gasto, si la variación, en términos SEC, del gasto computable de cada entidad, entre dos ejercicios económicos, no supera la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, modificado, en su caso, en el importe de los incrementos permanentes y disminuciones de recaudación derivados de cambios normativos. Para ello, se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{T.V. Gasto computable (\%)} = [(\text{Gasto computable año } n / \text{gasto computable año } n-1) - 1] \times 100$$

Como venimos señalando, las Universidades, como Administraciones Públicas, han de aprobar un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos. Para su cálculo, la IGAE, en respuesta a una consulta realizada para el caso de Corporaciones Locales, que puede trasladarse al ámbito universitario, establece la siguiente secuencia:

1. Por un lado, debe considerarse el gasto coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria; en el caso de que este sea de equilibrio, se obtendría si: Ingresos no financieros SEC = Gastos no financieros SEC. Es decir, si

$$(\text{Cap. 1 a 7 Ingresos}) +/- (\text{Ajustes SEC ingresos}) = (\text{Cap. 1 a 7 Gastos}) +/- (\text{Ajustes SEC gastos})$$

De aquí se obtiene un gasto presupuestario (Cap. 1 a 7 Gastos) coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

2. Por otro lado, debe considerarse el gasto coherente con la regla de gasto, considerando la tasa de variación establecida para el ejercicio n sea (1,7%), este se obtendría si:

Gasto computable año n = (Gasto computable año n-1) × (1,7%) +/- (Aum.-dism. recaudación permanente año n)

Por tanto, dado que

Gasto computable año n = (Cap. 1 a 7 Gastos año n) - Intereses deuda año n - gastos con financiación afectada ejercicio n +/- (Ajustes SEC gasto)

$$\text{(Cap. 1 a 7 Gastos año n)} = \text{(Gasto computable año n-1)} \times (1,7\%) + \text{Intereses deuda año n} + \text{(gastos con financiación afectada ejercicio n)} +/- \text{(Ajustes SEC gastos)} +/- \text{(Aum.-dism. recaudación permanente año n)}$$

De aquí se obtiene un gasto presupuestario (Cap. 1 a 7 Gastos) coherente con la regla de gasto.

3. El límite de gasto no financiero (Cap. 1 a 7 Gastos) que aprueben las entidades será el menor de ambos.

Cuestiones relevantes

- Parece coherente tomar como referencia este método de cálculo para establecer el límite máximo de gasto de las universidades públicas, si bien hay que tener en cuenta que, en la mayoría de los casos, en el momento de aprobar este límite puede no estar aprobada la liquidación del presupuesto del año (N-1). Por ello, en este caso, debemos realizar el cálculo de la regla de gasto, teniendo en cuenta el crédito inicial o una previsión razonable del cierre de ese ejercicio para los capítulos de gastos no financieros.
- Si bien la legislación no establece qué órgano de la Universidad pública debe aprobar el límite de gasto para un ejercicio, parece obvio que deba corresponder a los Consejos Sociales, dado que a ellos les corresponde la aprobación del presupuesto.
- Con carácter previo a la aprobación del presupuesto universitario por el Consejo Social, es necesario que se haya definido y aprobado el límite

de gasto, de carácter anual, que no podrá rebasarse, en ningún caso, a lo largo del ejercicio económico. Este límite deberá soportarse en los informes económicos oportunos.

Recomendaciones de los OCEX

- *En los presupuestos y en su ejecución debe contemplarse las medidas necesarias para garantizar las reglas fiscales en los términos señalados por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En concreto:*
 - a) *Estabilidad presupuestaria*
 - *Capacidad de financiación*
 - *Regla de gasto o límite de gasto*
 - b) *Sostenibilidad financiera*
 - *Control del endeudamiento o deuda pública*
 - *Control de la deuda comercial o cumplimiento del plazo de pago a proveedores*
- *Incluir en la documentación del presupuesto mención expresa de los informes y análisis relativos al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

1.2.3. Las relaciones de puestos de trabajo, con sus costes y con la propuesta de nuevos puestos por cubrir

Normativa

- Artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas de Reforma de la Función Pública.
- Título X y XI de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Artículo 81.4 Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Artículo 6 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
- Leyes autonómicas de Consejos Sociales.
- Estatutos Universitarios.

La función de los Consejos Sociales en relación con la Relación de Puestos de Trabajo del personal universitario, en adelante RPT, se concreta en dos vertientes: la aprobación de la RPT y sus modificaciones, y la consideración de la RPT como documento que acompaña al Presupuesto.

- Aprobación de la RPT y sus modificaciones

Aunque la aprobación por el Consejo Social de la RPT no está expresamente prevista por la LOU, el ejercicio de esta atribución guarda toda la coherencia con el sistema de competencias económicas encomendadas a este órgano, sobre todo, la aprobación del presupuesto universitario, en el que el Capítulo de Gastos de Personal tiene un peso indiscutible. Sin embargo, conocidas las peculiaridades de la organización universitaria y las dificultades que, a veces, comporta la inserción en esa estructura de un órgano como el Consejo Social, se hace recomendable, si no necesario, la explicitación legal de esta competencia para facilitar su ejercicio.

Algunas leyes autonómicas sí reconocen explícitamente esta atribución. Y, algunos Estatutos de las Universidades españolas señalan que el Consejo Social es el órgano que debe aprobar cualquier modificación de la RPT que suponga un aumento del coste económico.

En esta materia, es preciso, también, destacar la previsión de la LOU sobre el necesario acuerdo del Consejo Social para la asignación de complementos retributivos ligados a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión del personal docente e investigador, previsión que todas las leyes autonómicas reproducen.

- Presupuesto: documento que lo acompaña.

La LOU y el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, definen la obligación de acompañar al Estado de Gastos Corrientes con la RPT del Personal docente y no docente, 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. Así, con la actual redacción de la norma, se asegura que el presupuesto vendrá acompañado de una información completa en materia de personal y se establece un adecuado control sobre las nuevas contrataciones.

Por tanto, no cabe duda alguna sobre la obligación de que el Presupuesto elevado desde el Consejo de Gobierno al Consejo Social deba

contener esta información. Así, el Consejo Social en el acto de aprobación del Presupuesto de la Universidad, está aprobando implícitamente el coste de personal asociado a la RPT, que no la RPT en todos sus términos, aunque expresamente no sea indicado en el acuerdo adoptado por el Pleno de este órgano.

Aspectos formales

- Documentación

La RPT es el instrumento técnico, a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios, y precisa los requisitos para el desempeño de cada puesto. Es, por tanto, el instrumento para la creación, modificación, refundición y supresión de los puestos de trabajo, y debe ser pública.

La RPT debe contener, entre otros aspectos, los siguientes:

- * Los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual, así como aquellos que pueden ser desempeñados por personal laboral.
- * La unidad orgánica a la que se adscriben, la identificación de los puestos de trabajo, con la denominación y características de los mismos, los distintos niveles, los requisitos exigidos para su desempeño, el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos.
- * La categoría profesional y régimen jurídico aplicable de los puestos de trabajo que puedan ser desempeñados por personal laboral de administración y servicios.
- * Con carácter general, los puestos de trabajo serán desempeñados por funcionarios públicos. No obstante, la normativa establece qué puestos podrán ser desempeñados por personal laboral.
- * Los puestos de trabajo docentes serán desempeñados por funcionarios de los Cuerpos y Escalas docentes; sin embargo, algunos puestos concretos, que la Ley enumera en detalle, podrán desempeñarse por personal laboral.
- * La consignación de los puestos de trabajo en las relaciones de puestos de trabajo es elemento indispensable para poder proveer el puesto de trabajo correspondiente.

La RPT debe especificar la totalidad de los costes de la misma; ello incluye no solo los diferentes conceptos que constituyen el sueldo anual, sino también los trienios, sexenios, pagas extraordinarias, complementos de destino, específico y productividad y los costes patronales de seguridad social o MUFACE. No debemos olvidar que la citada RPT debe incluir un anexo en el que figuren los puestos de nuevo ingreso que se proponen.

Debe, también, destacarse que cualquier modificación de la RPT deberá ir acompañada de una memoria que justifique su necesidad y oportunidad, así como la descripción de los puestos que se crean/modifican/amortizan y la valoración económica de la misma.

- Procedimiento

- Aprobación de la RPT y sus modificaciones

El procedimiento de creación o modificación de las RPT es similar en las Universidades Públicas, aunque hay diferencias en dos momentos:

- * La consulta previa a los órganos colegiados de representación del personal: Junta de Personal (para el personal funcionario) y Comité de Empresa (para el personal laboral). En algunas Universidades se establece como negociación, mientras que en otras, esta participación consiste en la petición de un informe preceptivo y no vinculante. En el caso del Personal Docente, intervienen los Departamentos (con propuestas o siendo oídos), o, en ocasiones, las áreas de conocimiento o las Juntas de Centro. Incluso, en algunos casos, es el Claustro quien fija previamente los criterios que establecerán el modelo básico de plantillas.
- * Aprobación: en numerosas Universidades esta aprobación se produce en el Consejo de Gobierno, pero en Universidades de algunas Comunidades Autónomas la aprobación de la RPT del PAS es competencia del Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno.

El inicio del procedimiento referido al Personal de Administración y Servicios corresponde, generalmente, a la Gerencia de la Universidad, al tener una dependencia orgánica de esta. Esta iniciativa corresponde al Rector respecto al Personal Docente e Investigador, sin perjuicio de la eventual participación de los Vicerrectorados con competencia económica o de organización docente. Una vez estudiadas las necesidades de los diferentes Servicios/Departamentos, y previa consulta o negociación, según el caso, se produce la propuesta de los órganos anteriormente

indicados para, posteriormente, elevarla, para su aprobación, al órgano que corresponda: Consejo de Gobierno o Consejo Social.

En cualquier caso, conviene que el Consejo Social tenga constancia expresa de que la propuesta de modificación de la RPT: (a) cuenta con los informes favorables de los órganos que le preceden, (b) contiene toda la información detallada anteriormente, (c) va acompañada de una Memoria que justifique su necesidad y oportunidad, y (d) que la valoración económica de la misma cuente con presupuesto suficiente y adecuado para su implantación efectiva. Por último, debe tenerse en cuenta que los puestos de trabajo de nuevo ingreso que se propongan deben estar especificados con los mismos requisitos de información que el resto de puestos que conforman la RPT.

Tampoco se debe olvidar que es el gobierno autonómico quien tiene la “llave” principal de todo el proceso de creación o modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de las Universidades, ya que la Administración es competente para autorizar los costes de personal que representan, en general, más del 59% del presupuesto anual de las Universidades públicas (*Datos Básicos del Sistema Universitario Español. Curso 2013/2014*, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

– Presupuesto: documento que lo acompaña

Uno de los documentos que forma parte y debe acompañar al Estado de Gastos del Presupuesto Universitario es la RPT, que debe contener la información cualitativa y cuantitativa ya detallada con anterioridad. El Consejo Social, como órgano encargado de la aprobación del Presupuesto, deberá valorar y analizar esta RPT y comprobar que existe una adecuada integración de la totalidad de sus costes en el Capítulo de Gastos de Personal. Para ello y, a modo de ejemplo, podrá solicitarse a la Gerencia que facilite la siguiente información complementaria:

- * Método de cálculo de los costes de personal que asegure que se respetan las normas que sobre retribuciones de personal establece la comunidad autónoma en su Ley de Presupuestos o la Administración Central.
- * Conciliación del Capítulo I del Estado de Gastos con la Relación de Puestos de Trabajo, con especial detalle de los costes que deberán ser autorizados por la Comunidad (pueden existir gastos del Capítulo I que no formen parte de la RPT al ser financiados por otras Institu-

ciones diferentes a la Comunidad y sean destinados a proyectos o actuaciones concretas y, en consecuencia, no deban incluirse en este cálculo).

- * Comparación del coste total de los Gastos de Personal con el importe autorizado por la comunidad autónoma o, en su caso, con el límite que establece la Ley de Presupuestos de la Comunidad para la Universidad y justificación de las diferencias, si existen.
- * Convocatoria de puestos de trabajo de nuevo ingreso.
- * Cálculo de las remuneraciones complementarias del PDI (Complemento Retributivo) y PAS, si existen.

Cuestiones relevantes

- El Consejo Social, dado el carácter eminentemente económico de algunas de sus principales atribuciones, debe prestar una detenida atención en los procesos de elaboración, modificación e implantación de las RPT, y, además, hacerlo con una amplia perspectiva temporal que va más allá de un ejercicio económico. Quiere decir esto que, al ser los Gastos de Personal el principal componente de los Gastos del Presupuesto Universitario, cualquier inadecuada planificación de los mismos puede ocasionar desequilibrios estructurales, cuya rectificación tiene, en muchos casos, difícil solución. También es cierto que la inestabilidad financiera que ha sufrido el sistema universitario en los últimos años ha convertido al personal en el principal problema para alcanzar el deseado equilibrio presupuestario. Y no lo es menos que en la última década, en algunos centros universitarios y en determinados ámbitos se ha generado un dimensionamiento de las plantillas que la financiación actual difícilmente puede sostener.
- En consecuencia, desde el Consejo Social se debe prestar una especial atención, entre otros, a los siguientes aspectos:
 - * Evaluar la adecuada integración en el Presupuesto de unos Costes de Personal “reales y efectivos”, que incluyan, por tanto, los programas de formación del personal y las ayudas sociales.
 - * Análisis de la evolución en los últimos años de la plantilla efectiva, de sus costes reales y de las modificaciones presupuestarias en el Capítulo I de Gastos respecto del Presupuesto inicialmente asignado a estos Gastos.

- * Proyecciones a corto y medio plazo de la evolución de la plantilla, de sus costes estimados y de los ingresos que previsiblemente los van a financiar.
- * Análisis del marco de financiación estable que permita evaluar la financiación de la plantilla actual real y la prevista.
- * Conciliación de la financiación prevista por la Comunidad para el abono de las remuneraciones complementarias del PDI (Complemento Retributivo) y PAS, si existieran.
- * Algunos Consejos Sociales han observado un sobredimensionamiento de la plantilla, bien en términos de efectivos o de costes, que podría generar a corto o medio plazo riesgos en su financiación y ha trasladado al Equipo de Gobierno, por escrito y como Acuerdo del Pleno, la necesidad de adoptar medidas de reordenación y contención de estos gastos. A modo de ejemplo, se reproducen algunas de estas recomendaciones:
- * Llevar a cabo un estudio exhaustivo de las Plantillas del PDI y del PAS que establezca un diseño global de la estructura de personal que sirva de base al Consejo de Dirección de la Universidad, para que, en colaboración con su comunidad autónoma y los agentes económicos y sociales, se realice un análisis de viabilidad y planificación económica a medio y largo plazo que le permita a la Universidad cumplir con los objetivos de calidad y excelencia en la prestación de sus servicios. Este estudio debería contener un dimensionamiento de la plantilla y una reorganización de la estructura administrativa y de servicios que, además, sea congruente con la actual coyuntura de control en la reposición de efectivos.
 - Evaluar y actualizar el Plan de financiación pública del sistema universitario autonómico para que pueda servir como punto de partida para la negociación con los gobiernos regionales de un nuevo sistema de financiación de sus Universidades. Este estudio debería de acompañarse de un análisis en profundidad de la estructura financiera y económica de la cada Universidad que, evaluando la situación actual y la de los próximos ejercicios económicos, permita obtener una adecuada planificación financiera para poder hacer frente a sus compromisos presentes y futuros con su personal.

- * En relación con las propuestas de Modificación de RPT, debe tenerse en cuenta que sus Memorias Justificativas incluyan la necesaria Memoria Económica que justifique el aumento de los ingresos que asegure su financiación a corto y medio plazo sin que otras áreas prioritarias vean mermada su financiación.

Recomendaciones de los OCEX

- *En los presupuestos de la Universidad, y dentro del estado de gastos corrientes, debe incluirse la relación de puestos de trabajo del personal de todas las categorías de la Universidad especificando la totalidad de los costes de la misma.*
- *El Plan de Ordenación Docente (POD) es el instrumento básico para la regulación de los recursos docentes precisos para el desarrollo de la oferta académica de la Universidad. Por ello, debiera verificarse, de forma periódica, la información que respalda la planificación del POD, 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.*
- *Las Universidades deben proceder a efectuar los estudios pertinentes que le permitan conocer sus auténticas necesidades de personal –tanto PDI como PAS–, contrastándolas con sus actuales disponibilidades humanas y con las exigencias legales existentes al respecto.*
- *Las Universidades deben proceder a determinar la capacidad docente teórica y su comparación con la docencia efectiva, al objeto de detectar, en su caso, los excesos o carencias de capacidad docente y aplicar las medidas correctoras oportunas.*
- *La relación de puestos de trabajo del PDI debe contener las plazas de personal dedicado principalmente a la actividad investigadora.*
- *Aprobar anualmente la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del PAS, analizando las necesidades reales de PAS y su comparación con los recursos disponibles, para detectar los excesos o carencias de recursos y aplicar las medidas correctoras.*
- *Adaptar la dedicación docente del PDI a la normativa vigente*
- *Adaptar los planes de jubilación voluntaria anticipadas e incentivadas del PDI a la normativa vigente.*

- *Constituir el servicio de inspección para el seguimiento y control de la disciplina académica previsto en el Real decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario.*
- *Elaborar y aprobar una normativa reguladora de la participación de su personal –tanto PDI como PAS– en actividades del artículo 83 de la LOU y establecer los mecanismos de control adecuados para garantizar el cumplimiento de los límites de dedicación y retribución fijados por la normativa.*
- *Tomar los acuerdos necesarios para adaptar la aplicación de los artículos 17 y 18 de la Ley de la ciencia, la tecnología y la innovación 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 la Universidad y que quede garantizado el cumplimiento de las obligaciones del PDI.*
- *Efectuar un control adecuado sobre las colaboraciones del personal, comprobando que están amparadas en el detalle de las horas y personas que prestarán sus servicios en el informe que debe acompañar a cada curso o convenio. Además, debe verificarse que no se sobrepasan los límites de retribuciones de profesores establecidos en la normativa aplicable.*
- *Aprobar manuales de procedimiento de gestión del área de personal que recopilen la dispersa normativa existente.*
- *Realizar la intervención de los gastos de personal.*
- *Para todo el personal de la Universidad -tanto del PDI como del PAS–, definir un sistema general sobre absentismo, estableciendo claramente las causas del mismo y, en su caso, su repercusión.*
- *Implantar y regular un sistema de control de presencia física, aplicable tanto al PAS como al PDI.*
- *En la formalización de los contratos de investigación, debe garantizarse el cumplimiento de la normativa vigente, en especial, la legislación sobre retribuciones e incompatibilidades de los funcionarios públicos.*

- *En el caso de los gastos de personal vinculados con proyectos de investigación y que son registrados en el capítulo 6, de inversiones reales, debe realizarse tanto su previsión de créditos iniciales como su contabilización en los mismos términos a los expuestos en la recomendación precedente.*
- *Sería deseable que en la actualización de la normativa que desarrolla el régimen de dedicación de los cuerpos docentes universitarios de cada Universidad, se tenga en cuenta que la excelencia aplicable a la investigación no se realice en detrimento de la excelencia docente, al haber establecido una mayor carga docente a los que no acreditan una actividad investigadora reconocida, de manera que se module dicho criterio de manera equilibrada para ambas actividades.*

1.2.4. La autorización de los gastos de personal por la comunidad autónoma

Normativa

- Artículo 81.4 Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Artículo 6 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Descripción sucinta de la materia

“Los costes del personal docente e investigador, así como de administración y servicios, deberán ser autorizados por la comunidad autónoma, en el marco de la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público”. La previsión legal es clara y, sin embargo, en ocasiones, las comunidades autónomas han omitido la emisión de esta autorización. No obstante, la experiencia indica que la mayoría de las comunidades autónomas efectúan la autorización mediante un acto administrativo individualizado y previo a la aprobación del Presupuesto Universitario.

Aspectos formales

- Documentación

Aunque la normativa no lo especifica, la autorización de los costes de personal por parte de la comunidad autónoma debe ser comunicada a

cada Universidad por escrito, cuantificada y en un momento anterior al inicio de la tramitación del Proyecto del Presupuesto en los diferentes órganos del gobierno universitario. A pesar de ello, algunas comunidades autónomas suelen incluir el límite de costes de personal que no debe ser sobrepasado por cada Universidad en su Ley de Presupuestos (cuya publicación en el correspondiente Boletín Oficial se suele realizar en los últimos días del mes de diciembre, es decir, con escasa antelación a la entrada en vigor del presupuesto).

Bien la comunicación individualiza a cada Universidad, bien el límite publicado en la Ley de Presupuestos, será el documento acreditativo de autorización de los costes de personal.

- Procedimiento

La autorización expresa de los costes de personal debe ser comunicada al Consejo Social y este, además, podrá solicitar a la Gerencia de la Universidad información adicional que evidencie su cumplimiento en el presupuesto, y, para ello, debería realizarse una comparación y conciliación del coste total de los Gastos de Personal con el importe autorizado por la comunidad autónoma o, en su caso, con el límite que establece la Ley de Presupuestos de la Comunidad para la Universidad, y justificar las diferencias si existen.

Se observa la presencia de criterios diversos al interpretar cuál ha de ser el objeto de la aprobación: la LOU habla de “los costes del personal”, por lo que debería ser suficiente con incluir las cantidades límite sobre las que puede actuar la Universidad, como de hecho ocurre en algunas Comunidades. Sin embargo, otras Comunidades han expresado su intención de realizar un acto de autorización más pormenorizado, que descienda a un nivel de detalle mayor. En cualquier caso, y sea cual sea la extensión de la autorización, sí parece razonable que la Universidad justifique su solicitud de autorización aportando las relaciones de puesto de trabajo y la justificación de sus modificaciones, fundamentalmente las que generen un incremento del gasto total.

Cuestiones relevantes

- Existe una obligación legal de que los costes de personal o su límite estén autorizados por el Gobierno regional y, en consecuencia, así se procede con carácter general en las Comunidades Autónomas, ya que debe ser considerado como un documento imprescindible que evidencia

la realización de un trámite preceptivo y vinculante. Sin embargo, esta autorización no siempre se produce. En ocasiones, el Consejo Social ha suspendido la convocatoria de su reunión de aprobación del Presupuesto, retrasando al fecha de celebración hasta disponer de ese documento de autorización; también se ha dado el caso de una aprobación en la que se incluye, como parte del acuerdo, un párrafo relativo a esta circunstancia en el que se manifieste la ausencia de autorización o publicación del límite de gasto en costes de personal; para el Consejo Social, finalmente, podría ser motivo del rechazo del Presupuesto la superación de tales límites autorizados.

Recomendaciones de los OCEX

En cuanto al acto formal de autorización de los costes de personal por la comunidad autónoma correspondiente, se significa que hay que cumplir y adecuarse al límite de gastos autorizado, y en su caso, solicitar nueva aprobación para las desviaciones justificadas que se produzcan, así como la financiación adicional para hacerlas frente. Lo mismo cabe predicar respecto de aquellos aspectos establecidos en la negociación colectiva, al amparo del ejercicio de su autonomía financiera, de los que se señala la falta de cobertura legal para su adopción.

1.2.5. Procedimientos para la elaboración de los presupuestos o estados previsionales de los entes dependientes de la Universidad

En la normativa universitaria, hay una mención escasa a las Fundaciones, empresas u otras personas jurídicas creadas por la Universidad o dependientes de ella. La LOU, en su artículo 84, hace referencia a su creación y a la obligatoriedad de rendición de sus cuentas, pero no hay referencia alguna a los presupuestos de estos entes y, en consecuencia, tampoco a los procedimientos para la elaboración de su Presupuesto o de sus Estados Previsionales.

En muchos casos, el volumen de actividad de estos entes tampoco justifica que tales procedimientos se regulen normativamente, como en la Universidad, pero también es cierto que, con las peculiaridades propias de su actividad, sus objetivos deben estar alineados con los de la Universidad como entidades creadas para la promoción y desarrollo de los fines de la Universidad de la que dependen y, por ello, sus procedimientos deberían adecuarse a la normativa general de la Universidad.

- *Sobre la creación de entidades dependientes, es conveniente señalar que, con independencia de dotar a la investigación de las estructuras más adecuadas para una gestión eficiente de dicha actividad, 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. Este aspecto debe reforzarse aún más en el caso de la utilización de estas personas jurídicas para fines docentes y de investigación”.*
- *Las Universidades deben adoptar las medidas oportunas para realizar sin más dilación un inventario actualizado de las entidades dependientes, así como cualquier otro tipo de colaboración —entidades asociadas, vinculadas, consorcios, etc.—, en las que no sea mayoritaria la participación de la Universidad.*
- *Debe reforzarse el control ejercido por el Consejo Social tanto en la creación de entidades dependientes y/o de colaboración, como en su posterior desenvolvimiento a través de la auditoría de sus cuentas como en la preceptiva aprobación de sus presupuestos y posterior aprobación y rendición de sus cuentas anuales.*
- *Analizar las entidades dependientes de la Universidad, verificando su objeto social/fundacional, actividad propia, organización, dimensionamiento, relaciones con la universidad y situación financiera.*
- *Establecer, en los acuerdos reguladores/fundadores de la entidad dependiente, la forma y requisitos para la utilización de los servicios de la Universidad —tanto humanos como materiales—, así como la compensación de los costes producidos.*
- *Formalizar contratos programa que regule las relaciones entre la Universidad y sus entes dependientes, configurando el marco de financiación y de gestión de las actividades a desarrollar por dichos entes.*

1.2.6. El papel de los órganos de control interno y los servicios jurídicos de las universidades en la elaboración de los presupuestos

Normativa

- Estatutos Universitarios.
- Bases de ejecución del presupuesto universitario.
- Reglamentos de las Unidades de Control Interno.

Descripción sucinta de la materia

Como se ha señalado antes, el acuerdo del Consejo Social de aprobación del Presupuesto anual de la Universidad recae sobre un conjunto de documentos de una complejidad y de una relevancia económica muy importantes. Es necesario que el Consejo Social adopte este acuerdo con la plena seguridad de que el proyecto se ajusta en todos sus extremos a la legalidad. Por ello, la colaboración de los servicios jurídicos y de los órganos de control interno de las universidades se revela como imprescindible.

Aspectos formales

Es oportuno que la asesoría jurídica informe sobre las bases de ejecución del Presupuesto, dando cuenta del ajuste a la legalidad tanto de las modificaciones que se propongan como de la norma resultante en su conjunto.

Por lo que se refiere al control interno, conviene disponer de un informe que acompañe a la propuesta del Consejo de Gobierno en el que en, primer lugar, se deje constancia de la completitud del procedimiento presupuestario. El control interno hace así un chequeo del procedimiento en su conjunto, y verifica que las actuaciones que han de acometerse con carácter previo al acuerdo de aprobación, en efecto, se han realizado: autorización de los gastos de personal por la comunidad autónoma, existencia del informe jurídico sobre las bases de ejecución, propuesta del Consejo de Gobierno... Mediante esta comprobación, se evidencia que se ha cumplido el procedimiento de elaboración del presupuesto, y que el expediente reúne el conjunto de los documentos previstos en la legislación y en las normas internas de procedimiento de la Universidad.

Por otra parte, es conveniente que el informe del control interno también se refiera a los estados numéricos: por un lado, se verifica que desde el punto de vista contable la propuesta se ajusta a la normativa de aplicación, y, por otro, se valora la razonabilidad de las previsiones, principalmente, en aquellos ámbitos donde es más fuerte el carácter “estimado” de la previsión, como por ejemplo el apartado de ingresos por matrículas y el resto de los propios.

Este informe del control interno también aborda, allá donde el proceso presupuestario se inicia con la determinación de unos criterios generales, el efectivo ajuste del proyecto de presupuesto a esos criterios y a los de estabilidad presupuestaria.

Cuestiones relevantes

- Resulta imprescindible ofrecer a las personas que forman parte de los Consejos Sociales la garantía de que la propuesta que se somete a su consideración, en un terreno tan relevante y sensible como el presupuestario, como mínimo se ajusta a la legalidad y se adecúa a los criterios contables que sean de aplicación. La atención de los miembros del Consejo debe poder centrarse en aspectos prudenciales y en la valoración de los objetivos académicos y de desarrollo de la Universidad: para ello, los informes técnicos les ofrecen una imprescindible seguridad en el ejercicio de su tarea.

Recomendaciones de los OCEX

- *Constituir una unidad/servicio de control interno (intervención o unidad de auditoría interna) que ejerza sus funciones con independencia y autonomía respecto de los órganos de gestión. Esta unidad debe estar dotada con los medios humanos y materiales precisos para que pueda ejercer su labor de manera eficaz y eficiente y que responda a las exigencias de todas las administraciones públicas.*
- *En determinadas universidades, esta unidad de control interno depende orgánicamente del Rector o de la gerencia, a pesar de lo establecido en los artículos 14 y 82 de la Ley Orgánica de universidades, que atribuyen al Consejo Social la supervisión de las actividades de carácter económico-financiero de la Universidad y de forma particular, dentro de la función anterior, la supervisión del control de las inversiones, gastos e ingresos de aquellas mediante las correspondientes*

técnicas de auditoría. Por tanto, esta unidad 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.

- *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.*
- *Aprobar un reglamento que contemple de forma rigurosa las funciones que deben ser desarrolladas por la unidad de control interno: fiscalización previa de gastos/pagos e ingresos/cobros, planes de auditoría interna y de control financiero. Dentro de esta normativa, debe incluirse la fiscalización de los contratos de investigación.*
- *Deben reforzarse los controles financieros permanentes. En el caso de que se acuerden actuaciones de auditoría financiera externa, se recomienda dictar las normas legales adecuadas respecto de los requisitos tanto en la elección de los servicios externos –empresas del sector acreditadas– que garanticen su independencia, máximo de ejercicios a auditar, régimen de responsabilidades e incompatibilidades, etc., que garanticen esta independencia y la fiabilidad de los trabajos encomendados.*
- *Reforzar la función interventora y de control sobre todos los procedimientos de contratación.*
- *Esta unidad elaborará un plan anual de actuaciones que debería ser aprobado por los órganos de gobierno de la Universidad. Este plan debería ser objeto de publicidad.*
- *Establecer unos procedimientos para la comunicación y resolución de las discrepancias y reparos efectuados por las unidades de control interno.*
- *Anualmente, la unidad de control interno elaborará una memoria en la que, además de detallar el alcance y resultados de los distintos trabajos de fiscalización previa y posterior realizados, recogerá una valoración del grado de resolución y cumplimiento, por parte de los órganos gestores de la Universidad, de las conclusiones y recomendaciones de los informes emitida por la misma.*

- *La memoria anterior se remitirá al Consejo Social al objeto de que pueda ejercer sus competencias de supervisión y control.*

1.2.7. El seguimiento por el Consejo Social del proceso de confección del presupuesto

Normativa

- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

El tramo final del proceso presupuestario sufre, en ocasiones, una aceleración intensa, fruto de múltiples constricciones temporales, que se traduce en una dificultad para entrar entonces al detalle en el complejo documento presupuestario. Por eso, conviene que la Comisión Económica del Consejo Social haga un seguimiento cercano y periódico de los avances que se produzcan en el proceso de elaboración del presupuesto, desde el momento inicial de establecimiento de sus criterios básicos. Así, se va observando la adecuación a esos criterios básicos de las decisiones económicas que constituyen el presupuesto, y se puede expresar tempranamente la posición del Consejo Social respecto a los asuntos que resulten delicados o controvertidos, de modo que las posibles divergencias se pongan de manifiesto en un momento tal que sea posible el intercambio de pareceres, y se asegure, en lo posible, el acuerdo entre la propuesta del Consejo de Gobierno y el Consejo Social.

Para facilitar ese acompañamiento es oportuno que se defina anualmente un calendario de actuaciones y reuniones. Este calendario tiene como uno de sus objetivos principales garantizar que el nuevo año se inicia bajo la cobertura de un nuevo presupuesto. Además, esta planificación ayuda a jalonar el segundo semestre del año con las oportunas reuniones de la Comisión Económica o de aquella a la que se encomiende la tarea presupuestaria, reuniones que culminan con la que sirve para emitir el informe de la Comisión sobre el Proyecto de Presupuesto.

Aspectos formales

Este podría ser el calendario que incorpora las buenas prácticas que se han descrito:

Junio. Criterios generales del presupuesto, incluido el límite de gasto no financiero.

Octubre. Análisis del primer cuadro de estimaciones globales de ingresos y gastos del presupuesto y de la solicitud de financiación de la Universidad a la comunidad autónoma.

Noviembre. Análisis del Anteproyecto de Presupuesto.

Diciembre. Análisis del Proyecto de Presupuesto, aprobado por el Consejo de Gobierno, y emisión del correspondiente informe de la Comisión para el Pleno del Consejo Social.

Diciembre. Aprobación del presupuesto.

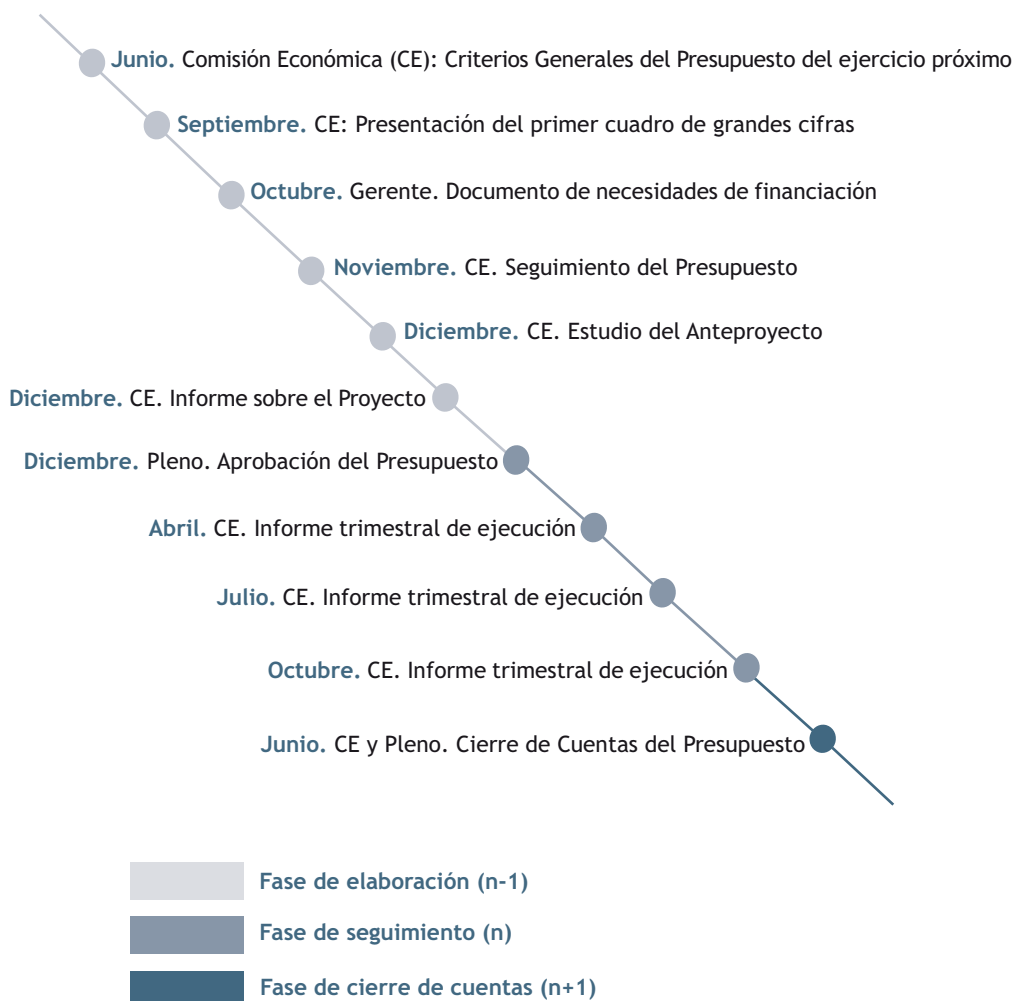
Recomendaciones de los OCEX

- *Se ha observado la gran importancia y ambición con el que aparece respaldado el Consejo Social en la normativa aplicable, lo que contrasta con el poder real decisorio del mismo en detrimento del Consejo de Gobierno, quien sí tiene verdaderas capacidades ejecutivas y de apoyo técnico para realizarlas. 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 de la respectiva comunidad autónoma, pero tanto los medios, órganos de apoyo y propia finalidad de sus reuniones hace que se detecte una necesidad de modificación legal de manera que el control atribuido a este órgano 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 Consejo Social de la Universidad aprobará la programación plurianual, que recoja los objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos.*
- *El Consejo Social, al aprobar los presupuestos de la Universidad, deberá aprobar los correspondientes presupuestos de sus fundaciones y entes dependientes.*

La función anterior debe hacerse extensible a los presupuestos de fundaciones o empresas que, aunque no estén participadas mayoritariamente, están controladas de forma efectiva por la Universidad y/o financiadas por la misma y cooperan, además, con esta en el cumplimiento de sus fines.

El Consejo Social debe analizar la situación económico-financiera de los entes dependientes de la Universidad y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para su corrección.

Propuesta de calendario



1.2.8. Informes y documentos que componen y acompañan al presupuesto

Normativa

- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

A lo largo de este apartado segundo, sobre el *Procedimiento básico de aprobación del Presupuesto*, se han descrito un conjunto de documentos que constituyen el expediente del Presupuesto de la Universidad, cuyo conocimiento ilustra a los miembros de los Consejos Sociales cuando abordan esta actuación:

El Proyecto de Presupuestos de la Universidad, por lo tanto, estará integrado por:

- La Memoria.
- Las Bases de Ejecución Presupuestaria.
- Los Estados Numéricos, conforme a las clasificaciones económica, orgánica y funcional de Gastos e Ingresos.
- La relación de puestos de trabajo del personal de todas las categorías de la Universidad.
- El Presupuesto de las entidades que dependen de la Universidad y de aquellas en que la Universidad tenga la participación mayoritaria en su capital o fondo patrimonial equivalente.

Y vendrá acompañado por los siguientes documentos:

- El acuerdo de autorización de los gastos de personal de la comunidad autónoma.
- La relación de las modificaciones propuestas para las Bases de Ejecución Presupuestaria.
- El Informe Jurídico sobre las Bases de Ejecución Presupuestaria.
- El Informe del Control Interno sobre el Proyecto de Presupuesto.

1.2.9. La prórroga presupuestaria

Normativa

- Artículo 134 de la Constitución Española.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Leyes Autonómicas en el ámbito presupuestario y de hacienda pública.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

El artículo 134 de la *Constitución Española* establece el carácter anual de los Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, los presupuestos deben ser presentados y aprobados cada año.

Sin embargo, el apartado cuatro de ese mismo artículo considera la posibilidad de prorrogar los presupuestos en el caso de no disponer de unos nuevos antes del 1 de enero de cada año. De igual forma, los presupuestos de las Administraciones Públicas Autonómicas y Locales, así como las universitarias públicas, siguen el mismo procedimiento. La prórroga tendrá validez hasta la aprobación de los nuevos presupuestos.

Por otro lado, en el ámbito del Estado, la Ley General Presupuestaria abunda algo más sobre la prórroga presupuestaria. Así, el artículo 38 de dicha Ley establece que dicha 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. Además, la estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.

Para las universidades públicas, el artículo 81.4 de la Ley Orgánica de Universidades señala que 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. De ahí que sean de aplicación las disposiciones contempladas en la Ley General Presupuestaria y en las desarrolladas por las Comunidades Autónomas sobre la prórroga presupuestaria.

Las bases de ejecución contenidas en los presupuestos de las universidades deben contemplar el mecanismo de la prórroga presupuestaria, así como los créditos prorrogables de acuerdo con las prescripciones legales reseñadas anteriormente.

Aspectos formales

Como se ha indicado anteriormente, el mecanismo de prórroga del presupuesto de la Universidad se debe poner en marcha si antes del 1 de enero de cada año no ha sido aprobado uno nuevo.

Los Estatutos de la Universidad deben establecer a qué órgano unipersonal o colegiado le corresponde la decisión de aprobar la prórroga. En caso contrario, se seguirá lo dispuesto en la legislación específica o en lo contenido en las bases de ejecución del presupuesto que se prorroga.

En cualquier caso, el acuerdo de prórroga debe contener la pertinente depuración de gastos e ingresos que sean exclusivos del presupuesto del ejercicio prorrogado. Además, tal y como se recoge en las disposiciones contenidas en la Ley General Presupuestaria, la prórroga del presupuesto se debe ajustar al principio de estabilidad y, por tanto, de equilibrio presupuestario.

La resolución de la prórroga presupuestaria deberá, al menos, hacerse en los siguientes términos:

- a) La prórroga no afectará a los créditos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.
- b) Las retribuciones del personal de la Universidad, a partir del día primero del nuevo ejercicio económico, se ajustarán en cuantías al régimen establecido para el personal al servicio del sector público, en la normativa básica de aplicación.
- c) La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.

Cuestiones relevantes

- El proceso de prórroga de presupuesto no implica que todos los estados de ingresos y gastos sean prorrogados. En este sentido, la Ley General Presupuestaria establece qué créditos presupuestarios pueden ser objeto de traslado al ejercicio siguiente.

- Las bases de ejecución presupuestaria, aprobadas por el Consejo Social de la Universidad, deben contener el procedimiento de prórroga que será aplicable en el caso de no disponer de un presupuesto aprobado antes del inicio de un nuevo ejercicio económico.
- Si bien es cierto que las comunidades autónomas suelen aprobar sus presupuestos unos días antes de la entrada en vigor, las universidades públicas no deben justificar la no aprobación de sus presupuestos por esta cuestión. En este sentido, los gobiernos deben comunicar, con la debida antelación, a las universidades la cuantía de las transferencias corrientes y de capital que serán contempladas en los presupuestos autonómicos para que sus universidades formulen una previsión que haga posible aprobar sus presupuestos antes del uno de enero siguiente.
- En cualquier caso, si las cuantías consignadas en el proyecto de presupuesto autonómico variaran en su trámite parlamentario, las universidades pueden hacer uso de las figuras de modificación presupuestarias contempladas en la legislación, tales como la generación de créditos o la baja de los mismos.
- Disponer de mecanismos como una programación plurianual o contratos programa suscritos entre la Universidad y el Gobierno facilita el objetivo de disponer anualmente de presupuestos al anticipar estas herramientas las cuantías de las transferencias públicas.
- las universidades y la Administración Autónoma facilitan la confección de un presupuesto.
- Dado que el presupuesto es un elemento no meramente habilitante para el gasto, sino una herramienta que facilita la planificación de la gestión, es importante evitar la prórroga presupuestaria, puesto que pone en riesgo la consecución de los objetivos que guían la actuación en materia universitaria.

Recomendaciones de los OCEX

- *En el supuesto de que no se aprueben los presupuestos de la Universidad antes del 31 de diciembre, se prorrogarán de forma automática los del año anterior mediante la oportuna resolución del Rector.*
- *Esta prórroga automática debe efectuarse de acuerdo con la normativa presupuestaria aplicable a cada Universidad.*

1.2.10. Publicación del presupuesto

El Presupuesto de las Universidades será público, único y equilibrado, y debe comprender la totalidad de sus ingresos y sus gastos, atendiendo al artículo 81.2 de la LOU. Para garantizar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las Universidades deben aprobar un límite máximo de gasto de carácter anual que no podrá rebasarse y hacer referencia expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros.

Según el art. 52.1 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, por su carácter reglamentario y para que produzcan efectos jurídicos los presupuestos habrán de publicarse en el Diario oficial que corresponda, el Boletín oficial de las Universidades; y también en la página web de la Universidad de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Recomendaciones de los OCEX

- *En muchos casos, la necesaria publicidad del presupuesto a través de la publicación en el Diario o Boletín oficial autonómico es sustituido por la publicación en la página web o en el boletín universitario, lo que se considera contrario a la normativa aplicable; en otros supuestos, 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.*

1.3. Estructura y composición del presupuesto

1.3.1. Las bases de ejecución presupuestaria: elementos que deben contener

Normativa

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Art.79 y 82 Ley Orgánica de Universidades.
- Ley de Hacienda Pública Autonómica.

Descripción sucinta de la materia

En las bases o normas de ejecución presupuestaria se encuentran las claves necesarias para la normal gestión financiera y, en gran medida, también administrativa de la Universidad. Las normas de ejecución forman parte imprescindible del documento presupuestario. No caben procedimientos de ejecución y de liquidación adecuados sin base en aquellas normas que habiliten, por ejemplo, qué órganos tienen atribuidas las competencias para autorizar u ordenar, según naturaleza y cuantías, gastos y pagos. También se denominan Normas Básicas de Gestión, Normas de Funcionamiento o Normas de Ejecución del Presupuesto.

Aspectos formales

Las universidades públicas tienen autonomía económica y financiera. A la vez, la Ley Orgánica de Universidades establece que son las Comunidades Autónomas las encargadas de establecer las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las universidades. Por tanto, es preciso la concreción de estas normas que permitan llevar a cabo la gestión económica del ejercicio, adaptando aquellas normas del sector público a la peculiar estructura de la Universidad. Cada presupuesto anual contiene sus propias normas y cada Universidad adapta las suyas al marco legal mencionado anteriormente.

Estas normas deben ser aprobadas por el Consejo Social, que debe asegurarse de contar, dentro del informe que compone el expediente de aprobación del presupuesto, con un informe jurídico que avale la adecuación de todas las reglas contenidas en las Bases de ejecución presupuestaria al Ordenamiento Jurídico.

- ◇ Los elementos que deben contener las bases de ejecución presupuestaria pueden articularse en torno a las siguientes cuestiones:
- ◇ Normas que son de aplicación de carácter general y de superior rango normativo, a las que está supeditada la Universidad.
- ◇ Competencias financieras y de responsabilidad de los distintos órganos que tienen atribuidas la ejecución y gestión presupuestaria de ingresos y gastos.
- ◇ Los créditos y sus modificaciones.
- ◇ Documentación necesaria que debe acompañar al presupuesto anual.
- ◇ Mecanismos de control para la supervisión y control económico.

Estos elementos pueden variar según Universidad y comunidad autónoma. Las bases de ejecución presupuestaria deben hacer referencia a la prórroga del presupuesto, como se ha indicado en el apartado 2.9 de esta guía.

Cuestiones relevantes

Las bases o normas de ejecución presupuestaria contienen las claves necesarias para la normal gestión financiera y administrativa de la Universidad. Se trata de una normativa que aprueba el Consejo Social y que, en buena medida, modula el ejercicio de las competencias del propio Consejo Social en materia presupuestaria (modificaciones, informes periódicos de seguimiento...) y de supervisión de las actividades económicas de la Universidad (plan de auditoría, ámbito de la fiscalización, relaciones con la unidad de control interno...). El alcance y la eficacia del Consejo Social en el cumplimiento de estas tareas dependerá, por tanto, de estas normas, que se revelan así como una parte muy sensible en el conjunto del presupuesto universitario, y que, por ello, han de ser objeto de un análisis detenido y de una particular atención.

Recomendaciones de los OCEX

- *Los presupuestos deben acompañarse de unas bases de ejecución que adapten las normas generales a las que está sujeta la Universidad a su realidad organizativa y de funcionamiento.*

1.3.2. La memoria. La explicitación de los objetivos del presupuesto

Normativa

- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Leyes Autonómicas en el ámbito presupuestario y de hacienda pública.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

El presupuesto es un documento de gran importancia como elemento de planificación y de diseño de las condiciones que permiten la acción de gobierno

universitario. En este sentido, la memoria del presupuesto es el relato que permite explicar su contenido, el marco económico y social en el que se encuadra, así como las principales modificaciones que han sido introducidas con respecto al anterior. En definitiva, la memoria debe estar dirigida a explicitar los objetivos del presupuesto, su coste, y su vinculación con los convenios de financiación, la programación plurianual de inversiones y el plan estratégico de la Universidad.

Aspectos formales

Para entender la memoria del presupuesto, el Consejo Social debe conocer los principales documentos de planificación en los que se encuadra. La memoria presupuestaria debe exponer con claridad si las cuantías previstas en el presupuesto se ajustan a las programaciones económicas plurianuales tanto de la universidad como de la comunidad autónoma, y a los convenios de financiación específicos que hayan sido firmados entre ambas.

Desde el punto de vista de la gestión del presupuesto de gastos de la universidad, la memoria del presupuesto debe contemplar los objetivos que se persiguen alcanzar y su vinculación con los contratos programa suscritos con la administración autonómica, con la planificación estratégica de la Universidad y con los objetivos de asignación a unidades o centros de gastos. También, es preciso que ofrezca una descripción de los criterios que definen los diferentes capítulos de ingreso, en particular, las previsiones en materia de transferencias, precios públicos y, eventualmente, endeudamiento.

Cuestiones relevantes

- Es de la mayor importancia que la memoria presupuestaria señale claramente los elementos que diferencian el proyecto de presupuesto del presupuesto vigente, así como que formule un análisis de la coyuntura económica en la que se inserta la propuesta en un contexto regional y nacional, aportando datos y cifras de la Universidad, no solo en materia económica, sino también académica y social.
- Por otro lado, la memoria debe dejar patente la vinculación del documento presupuestario con las directrices para la elaboración del presupuesto y los documentos de planificación vigentes (plan estratégico, programación plurianual, etc.).
- En consonancia con lo dispuesto en el Real Decreto Ley 4/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en

el ámbito educativo, se debe hacer mención expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros y cualquier otro aspecto relevante que pueda influir en la ejecución del presupuesto.

Recomendaciones de los OCEX

- *En materia de ingresos, la memoria debe explicitar expresamente los criterios seguidos en su cuantificación, la política de precios y tasas a aplicar y la necesidad, en su caso, de acudir a financiación externa.*

1.3.3. Las fórmulas de asignación de fondos a centros y departamentos: vinculación de esa financiación con indicadores relacionados con objetivos estratégicos

Normativa

- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

La legislación reconoce, con diferentes rangos de intensidad, diversos ámbitos de autonomía en la Universidad: autonomía de la propia Universidad, autonomía de los departamentos, centros, institutos y grupos de investigación, de los campus, autonomía de cada profesor en virtud de la libertad de cátedra, etc. Esta circunstancia hace especialmente dificultosa la tarea de imprimir orientaciones unitarias a la institución. El Presupuesto es una de las principales herramientas mediante las que se puede imprimir *dirección* a los centros de educación superior.

En efecto, mediante el empleo de estas fórmulas de asignación de fondos a centros y departamentos se vinculan determinados medios económicos a los resultados de indicadores relacionados con objetivos estratégicos, objetivos que estarán expresados, por un lado, en el propio plan estratégico de la Universidad, y, por otro, en el acuerdo de financiación plurianual de la Universidad con la Administración, que contiene objetivos y programas que buscan alinear la actividad de la Universidad con las prioridades de la sociedad.

El Presupuesto de la Universidad puede o bien contener las cifras de la financiación que recibirán los centros y departamentos de la Universidad y sus unidades de investigación, o bien determinar las fórmulas de acuerdo con las cuales se fijarán esas cifras. El Presupuesto ayuda a que los centros y departamentos sean permeables a la dirección que marca la planificación general de la estrategia de la universidad vinculando parte de su financiación al logro de resultados estratégicos.

Cada Universidad determina esa vinculación del presupuesto con el plan estratégico a su manera. En ocasiones, reservando un porcentaje de la financiación a la comprobación de la existencia de avances en determinados resultados en materias sensibles como la internacionalización, las prácticas de estudiantes o las tasas de rendimiento académico; en otros casos, determinando las cuantías globales de las transferencias a esas unidades con base en una batería amplia de indicadores, donde se da particular peso a aquellos que están alineados con objetivos estratégicos de la Universidad.

Aunque el objetivo práctico de estas fórmulas de reparto es el de adecuar la actividad de las unidades de la Universidad con sus fines estratégicos, estos indicadores de desempeño permiten, además, al Consejo Social disponer de información contrastada sobre el estado de aspectos clave de la actividad académica de los centros y departamentos.

Cuestiones relevantes

- La definición de fórmulas rigurosas y, a la vez, dúctiles para el cálculo de la financiación de centros y departamentos es de la mayor importancia. Se trata de un tema delicado, frente al que las unidades concernidas manifiestan, con frecuencia, gran sensibilidad. Porque el Presupuesto de la Universidad presenta, realmente, escasos márgenes de maniobra, toda vez que los capítulos de personal, las inversiones y los contratos con los proveedores principales consumen la mayor parte de los fondos. Es en la parte de las transferencias a las unidades docentes e investigadoras donde cabe realizar una acción más *política*, en el sentido de una acción que tienda a fortalecer las líneas de diferenciación de la institución.
- Por eso las fórmulas de asignación deben ser claras e indicar de modo inequívoco qué actividades o resultados son aquellos que repercutirán de manera más notable en el cálculo del sostenimiento económico de las unidades.

Recomendaciones de los OCEX

- *Elaborar, en cada universidad, un calendario preciso para la implantación de un sistema de contabilidad analítica que le permita determinar el coste de su actividad, tanto docente como investigadora y de extensión universitaria, y, que además de constituir un apoyo fundamental al proceso de toma de decisiones, facilitará la transparencia que requiere la rendición de cuentas. Sin olvidar que el conjunto de costes e indicadores debe constituir un elemento imprescindible para la definición, seguimiento y control de cualquier sistema de financiación pública de la Universidad.*

1.3.4. Estructura del presupuesto: otros aspectos relevantes

Normativa

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Artículo 6 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Descripción sucinta de la materia

La LOU dedica el Título XI a la regulación del “Régimen Económico y Financiero de las Universidades Públicas” y aunque, a diferencia de la normativa financiera de otras Administraciones Públicas, su articulado es muy escaso, especifica la estructura del Presupuesto y su contenido. No obstante, en otros epígrafes de este documento se hace referencia a estos aspectos más generales, por lo que ahora debemos interesarnos por algunas áreas relevantes del mismo a las que el Consejo Social debería prestar una mayor atención, como son las Fuentes de Financiación del Presupuesto y, en concreto, las transferencias autonómicas y la estimación de los ingresos por los precios públicos de matrícula, así como los procedimientos que, de carácter más global, sería recomendable que realizaran los Consejos Sociales con carácter previo a la aprobación del Presupuesto.

El Presupuesto Universitario dispone, en términos generales, de las siguientes fuentes de financiación:

- Las transferencias para gastos corrientes y de capital fijadas y publicadas anualmente por las Comunidades Autónomas en su Presupuesto (acordadas con la comunidad autónoma en el Plan de Financiación y en el Plan de Inversiones, si existen).
- Los precios públicos y tasas a cobrar de los alumnos por la impartición de enseñanzas de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (establecidos anualmente por el Gobierno Regional) y no regladas (aprobados por el Consejo Social) y las compensaciones correspondientes a las exenciones legalmente establecidas (becas).
- Las subvenciones, legados o donaciones otorgadas por entidades públicas o privadas.
- Los rendimientos procedentes de su patrimonio y de otras actividades económicas.
- Los ingresos derivados de los contratos a los que hace referencia el art. 83 LOU (Investigación).
- Los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso.
- El producto de las operaciones de créditos que autorice la Comunidad.

De estas, las dos primeras soportan el mayor peso de la financiación de los gastos universitarios, por lo que merecen una mayor atención.

Las transferencias autonómicas ya han sido abordadas en el epígrafe 1 anterior, pero desde el punto de vista práctico, el Presupuesto anual contempla no solo las denominadas “*subvenciones nominativas para gastos corrientes*” que estarían destinadas a financiar el gasto de personal real y efectivo (ver apartado 2.3 y 2.4 anteriores) y las transferencias de capital designadas a financiar inversiones o infraestructuras, sino también otras subvenciones corrientes procedentes de la comunidad autónoma por convenios firmados con las diferentes Consejerías Regionales (Educación, Sanidad, Justicia, etc.) por otros conceptos, tales como: preinscripción de alumnos de nuevo acceso, plazas de personal vinculado a Hospitales Universitarios, proyectos de investigación competitivos, etc., cuya financiación está afectada a los gastos concretos que financia y, en la mayoría de los casos, no están reflejadas de manera in-

dividualizadas para cada Universidad en el Presupuesto Regional, por lo que su soporte documental será el convenio de colaboración entre ambas Instituciones o la mejor estimación disponible que haya realizado la Universidad respecto de estos ingresos.

Volviendo a las subvenciones autonómicas para gastos corrientes y de inversión, que deben ser reflejadas de manera individualizada para cada Universidad en el presupuesto de la Comunidad, estas deberán coincidir con los acuerdos de financiación, preferiblemente plurianuales, que Comunidad y Universidad mantengan vigentes. Pero lo cierto es que en muchas Comunidades Autónomas o estos no existen o estos no se cumplen debido a las restricciones presupuestarias y a la exigencia de cumplimiento de un objetivo de déficit. En consecuencia, si las Universidades no reciben los ingresos previstos que están destinados a financiar gastos presupuestados y, en su mayoría, comprometidos (tanto gastos de personal como de inversiones) generan un déficit que deben tratar de compensar con ingresos propios. En esta situación de posible incertidumbre respecto del cobro de las subvenciones autonómicas, la Universidad deberá aplicar criterios de prudencia en la previsión de las mismas y, sobre todo, en la ejecución del gasto financiado por ellas, al objeto de poder aplicar a tiempo medidas correctoras en esos gastos.

Los ingresos propios y, en concreto, la estimación de los ingresos de los precios públicos de la enseñanzas oficiales son otro de los elementos del Estado de Ingresos que requiere nuestra atención. En el apartado 3.6 se detalla la normativa de aplicación para establecer estos, pero su traslado al Presupuesto requiere de estimaciones de otras variables como son: porcentaje de cobertura de la oferta de plazas por titulación; número medio de créditos matriculados por alumno; número de créditos matriculados en primera, segunda o tercera matrícula o número de estudiantes extranjeros que no tengan la condición de residentes, excluidos los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario, sin perjuicio del principio de reciprocidad. Es decir, que aunque esté establecido el precio por crédito, la aplicación de estimaciones contemplando el resto de variables puede dar lugar a desviaciones significativas. No obstante, la bondad de las previsiones realizadas y reflejadas en el Presupuesto puede contrastarse con la realización de análisis de razonabilidad mediante su comparación con la evolución experimentada en ejercicios anteriores corregida por la inclusión de variables correctoras aconsejadas por la situación coyuntural.

Es necesario hacer una referencia breve al tratamiento específico que ha de darse a los gastos que tengan un carácter plurianual. Aunque la LGP establece que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, también admite

la existencia de compromisos de gastos de carácter plurianual y determina que se podrán adquirir compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que no se superen los límites establecidos en la normativa referida y anualidades fijadas (nunca superior a cuatro). No obstante, la Universidad, en casos debidamente justificados, podrá acordar la modificación de los límites establecidos, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial. También debe tenerse en cuenta que tales limitaciones no serán de aplicación a los compromisos derivados de la carga financiera de la deuda, si existe, ni a los arrendamientos de inmuebles, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición. Estos compromisos de gasto se especificarán en los escenarios presupuestarios plurianuales y deberán ser objeto de contabilidad separada.

Cuestiones relevantes

- Además de los aspectos comentados con anterioridad, parece oportuno indicar algunos de los procedimientos que muchos Consejos Sociales realizan en la fase de análisis del Presupuesto y que, a modo de ejemplo, son los siguientes:
 - ◇ Revisión del contenido de la Memoria Económica que acompaña al Presupuesto: debe ajustarse al contenido del presupuesto actual y al entorno económico en el que se va a desarrollar el ejercicio económico, destacando los aspectos relevantes.
 - ◇ Análisis detallado de los objetivos del Presupuesto: detalle por programas de gasto, cuantificación económica de la consecución de los mismos, etc. y comprobación de que estos se encuentran en línea con los marcados en el Plan Estratégico, Plan Plurianual, Contratos Programa, etc.
 - ◇ Análisis de razonabilidad de las fluctuaciones de los diferentes capítulos de ingresos y gastos: con ejercicios anteriores (presupuesto inicial y definitivo) y con la ejecución del presupuesto de ejercicios anteriores.

Estado de Ingresos:

- ◇ Método de cálculo de las tasas de enseñanzas oficiales y oferta de plazas para el curso académico.

- ◇ Cálculo de los ingresos (tasas y subvenciones) y gastos de titulaciones propias.
- ◇ Cálculo y conciliación de los ingresos y gastos de Investigación.
- ◇ Cálculo de los Ingresos procedentes de otras Instituciones y gastos que financian o cofinancian.
- ◇ Conciliación con el Presupuesto de la comunidad autónoma de los Ingresos que se percibirán de esta y con los Contratos Programa o Convenios de los que estos se derivan.

Estados de Gastos:

- ◇ Método de cálculo de los costes de personal de PDI y PAS (comprobando que se respetan las normas que sobre retribuciones de personal establece la comunidad autónoma en su Ley de Presupuestos)
 - ◇ Conciliación del Capítulo I del Presupuesto con la Relación de Puestos de Trabajo de todas las categorías y especificando la totalidad de los costes que deberán ser autorizados por la Comunidad.
 - ◇ Comparación del coste total de los Gastos de Personal con el límite que establece la Ley de Presupuestos de la Comunidad para la Universidad.
 - ◇ Convocatoria de nuevas plazas: PDI, PAS.
 - ◇ Programas de formación del personal.
 - ◇ Cálculos de las remuneraciones complementarias del PDI (Complemento Retributivo) y PAS (Pagas extraordinarias, etc.) que, en su caso, deba abonar la comunidad autónoma con independencia de la Transferencia Nominativa.
 - ◇ Plan de Inversiones del ejercicio, especificando las obras que acometer (Obra nueva, Obra de reforma mantenimiento y seguridad) y el equipamiento.
 - ◇ Modelo de Asignación a Centros y Memoria del mismo.
 - ◇ Análisis de partidas significativas: Jurídico-contenciosos, Tributos, Trabajos realizados por otras empresas (asesoramientos), etc.
- Documentación que soporte los ingresos y gastos derivados de préstamos recibidos del sector público o de entidades bancarias.
 - Información de la situación de los procedimientos judiciales relevantes en los que la Universidad sea parte, incluyendo su cuantificación eco-

nómica y las probabilidades del sentido del fallo del tribunal correspondiente.

1.3.5. Las diferentes clasificaciones de los gastos

Normativa

- Art. 40 Ley General Presupuestaria y normas complementarias.
- Arts. 2.5, 81.4 y 82 de la Ley Orgánica de Universidades.

Descripción sucinta de la materia

La clasificación de los gastos públicos que determina el Ministerio de Hacienda tiene en cuenta tanto la organización de las diversas unidades de la Universidad como la naturaleza económica de los gastos y las finalidades y objetivos que con ellos se pretendan conseguir. Cada crédito presupuestario (que supone el importe monetario asignado a una partida presupuestaria) representa una magnitud determinada, temporal, cuantitativa y cualitativa, que, sin embargo, puede clasificarse desde diversos puntos de vista. La complementariedad de estos criterios clasificatorios aporta riqueza al presupuesto entendido no solo como instrumento para la gestión, sino también como imagen de la realidad universitaria, que dibuja el reverso económico de todas las actividades de la institución.

Aspectos formales

El art. 81.4 de la LOU expresa que la estructura de los presupuestos y las Cuentas Anuales deberán adaptarse a las normas que, con carácter general, se establezcan para el sector público. El artículo 40 de la Ley General Presupuestaria establece una clasificación de gastos que atienden a los siguientes criterios:

- a) La clasificación orgánica: según las entidades y unidades responsables de la gestión del gasto. Esta clasificación agrupa los gastos atendiendo al centro gestor: centro, departamento, sede, campus, oficinas, Servicio, Instituto, etc.

Es común que dentro de esta clasificación se determine el titular responsable de gestionar las dotaciones presupuestarias que se asignen a los órganos o unidades.

No existen reglas generales que determinen de manera obligatoria los criterios para identificar las unidades de gasto. Sin embargo, esta clasificación es imprescindible para las universidades debido a su estructura descentralizada y a la ausencia, en la mayoría de ellas, de una contabilidad analítica.

- b) La clasificación funcional o por programas permite a los centros gestores agrupar sus créditos o asignaciones individualizadas de gasto según los objetivos que persiguen. En definitiva, esta clasificación atiende al conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos preestablecidos. La estructura de programas debe adecuarse a las políticas de gasto contenidas en la programación plurianual.

La asignación de los créditos se efectúa dentro de una estructura de programas generales y subprogramas o programas propios. Los programas principales de las universidades suelen ser Docencia e Investigación, aunque podemos encontrar una gran variedad: compromiso con el territorio, compromiso cultural, compromiso solidario, compromiso ambiental, internacionalización, gestión, comunicación...

En cualquier caso, estos objetivos deben ser cuantificados e identificados para poder medir el grado de cumplimiento de un programa; de no ser así, la comprobación de la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su mención indirecta.

- c) La clasificación económica atiende a la naturaleza del gasto y agrupará los créditos por capítulos, artículos, conceptos y, en su caso, partidas según lo establecido en la orden de la comunidad autónoma correspondiente, separando los gastos por operaciones corrientes, y gastos por operaciones de capital. La clasificación económica también contempla el desglose de los gastos en operaciones no financieras y financieras.

Es preciso señalar que una partida presupuestaria del estado de gastos resultará de la conjunción de las tres clasificaciones anteriores, cuyo importe monetario, como ya se ha dicho, es el crédito presupuestario.

Cuestiones relevantes

- Es conveniente que las universidades establezcan sus clasificaciones funcionales propias para que puedan aportar información complementaria a la clasificación orgánica. Los programas presupuestarios deben incluirse en los presupuestos anuales, con la finalidad de asignar recur-

sos en función de los objetivos. Se trata de racionalizar la gestión evitando despilfarros o gastos innecesarios.

- La estructura presupuestaria del Sector Público ha de ser adaptada a la peculiaridad presupuestaria de la Universidad, en el marco de lo que establezcan sus comunidades autónomas.
- El Consejo Social debe prestar especial atención a que la clasificación funcional sea lo más transparente posible, ya que resulta muy significativa para los miembros del Consejo y la sociedad en general. El Consejo Social debe fomentar la coherencia entre el Plan estratégico o de actuación de la Universidad y la clasificación funcional de los gastos del Presupuesto anual

Recomendaciones de los OCEX

- *El gobierno autonómico deberá establecer, en coordinación con las Universidades, por un lado, una única estructura funcional para los presupuestos de gastos de las mismas, y por otro, desarrollar con un mayor nivel de detalle la estructura de la clasificación económica de los presupuestos de la comunidad autónoma, a efectos de que esta pueda reflejar, con un mayor nivel de desarrollo, todos los ingresos y gastos de los presupuestos de las instituciones universitarias. De esta forma, se conseguiría una mayor homogeneidad de las estructuras presupuestarias de las universidades y se facilitaría su control y análisis.*
- *Respetar y aplicar la clasificación presupuestaria de ingresos y gastos y los principios y criterios contables públicos.*
- *Imputar presupuestariamente los gastos derivados de los proyectos de investigación atendiendo a la naturaleza económica de los mismos.*
- *Las retribuciones del personal de la universidad correspondientes a la investigación, incluidos los vinculados al art. 83 de la LOU, deben imputarse al capítulo 1 de gastos de personal y no al capítulo 6 de inversiones.*

1.3.6. Los precios públicos de los servicios y productos universitarios

Normativa

- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades. Art. 81.3.b y c.

Descripción sucinta de la materia

Los precios públicos de los servicios y productos universitarios son la herramienta a través de la cual las Universidades reciben ingresos por los servicios y productos universitarios que ofrecen.

Aspectos formales

En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los precios públicos y derechos los fijará la comunidad autónoma, dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio. Los porcentajes que cubre los precios públicos en primera matrícula y sucesivas dependerá de si se trata de enseñanzas de grado, máster habilitantes y no habilitantes (consultar LOU art. 81.3.b), así como del número de veces en que un alumno se haya matriculado de una asignatura.

Aualmente, la Conferencia General de Política Universitaria, constituida y representada por todas las comunidades autónomas, aprueba la horquilla en la que se sitúa los precios públicos subvencionados del siguiente curso académico. Posteriormente, cada comunidad autónoma, a través de sus correspondientes órganos, decide entre ese máximo y mínimo los precios de matrícula que registrarán los estudios oficiales de las universidades que están bajo su competencia. La cuantía de estos precios se actualiza anualmente dependiendo de la evolución de los costes presupuestarios y del Índice de Precios al Consumo. En algunas comunidades autónomas, no obstante, los Consejos Sociales deben emitir un informe previo a la determinación de estos precios. En otras es el Consejo Social el que propone al Gobierno autonómico la cuantía de los precios de los títulos universitarios oficiales, dentro de los límites establecidos por el Consejo de Coordinación Universitaria.

En el caso de los precios públicos de las enseñanzas propias, de los cursos de especialización y los referidos a las demás actividades autorizadas a las universidades, será el Consejo Social el que debe aprobarlos junto con el presupuesto del ejercicio en los que se aplicarán. Nos encontramos, entonces, con dos tipos de precios:

- Enseñanzas propias. Son estudios no conducentes a la obtención de títulos oficiales con validez en el territorio nacional, que según el artículo 34.3 de la LOU, las Universidades pueden impartir; la aprobación

de sus precios es competencia del Consejo Social. En algunas leyes autonómicas se hace mención expresa tanto a su aprobación con a la de sus eventuales exenciones y bonificaciones.

- Respecto a las demás actividades de la Universidad, podemos encontrarnos un amplio abanico, desde servicios residenciales, deportivos, guarderías hasta préstamos interbibliotecarios.

En ambos casos, es competencia del Consejo Social aprobar estos precios. Para un ejercicio razonado de esta función es oportuno disponer de un cálculo de costes reales, teniendo en cuenta los costes directos e indirectos, para así poder determinar cuantías que supongan un importe razonable.

Recomendaciones de los OCEX

- *Los derechos por “Tasas y precios públicos” deben reconocerse, de acuerdo con el principio del devengo, en función de la corriente real de bienes y servicios que representan y no en el momento del cobro.*
- *Analizar la suficiencia de los ingresos obtenidos para compensar los costes indirectos generados por los proyectos de investigación, cursos y servicios prestados y tomar las medidas adecuadas, a fin de que los recursos generados por la investigación compensen el gasto inducido por estas actividades.*
- *Garantizar que los ingresos de los posgrados cubran los gastos generados por los mismos y contemplar en su regulación el destino del superávit o déficit generado por dichos estudios.*
- *Realizar un mayor control de la prestación de los servicios complementarios por parte de los adjudicatarios.*

1.3.7. Los presupuestos de las entidades dependientes de la Universidad

Ya se ha señalado en el apartado 2.5 la escasa referencia normativa a los procedimientos para la elaboración del Presupuesto de las Entidades Dependientes de la Universidad. En consecuencia, habrá que remitirse a la estructura que aconseje su personalidad jurídica (fundaciones, consorcios, sociedades, etc.).

Desde el punto de vista de la competencia del Consejo Social de aprobación del Presupuesto Universitario, en la Leyes de Consejos Sociales hay pocas menciones al Presupuesto de las entidades jurídicas dependientes. En cual-

quier caso, es de toda lógica y guarda coherencia, y así debería contemplarse expresamente en la legislación, el que se atribuya la competencia de aprobar los presupuestos de dichas entidades al mismo órgano, Consejo Social, al que la LOU encomienda la misión de aprobar sus cuentas anuales.

Sin embargo, los Estatutos de algunas Universidades sí contemplan que el Presupuesto de la Universidad comprenda un resumen de los presupuestos de los entes públicos vinculados y de los entes privados en los que la Universidad tenga participación mayoritaria y, en consecuencia, en el acto de aprobación formal del Presupuesto se apruebe también, por ser una parte integrante de los mismos, los presupuestos de dichos entes dependientes. De igual manera, se deberá hacer constar en dicho acuerdo de aprobación la ausencia de dicha información en el caso de que sea relevante.

Recomendaciones de los OCEX

- *Las Universidades deben presentar los presupuestos consolidados y formular las cuentas generales consolidadas del grupo formado por la propia universidad y las de sus entes dependientes.*

II. Seguimiento de la ejecución del presupuesto

La LOU no solo atribuye a los Consejos Sociales la competencia de aprobación de su Presupuesto y de las Cuentas Anuales. También le encomienda en su artículo 14 la función de supervisión en el ámbito económico-financiero: *“la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad”*. Este genérico apoderamiento se concreta en su artículo 82, relativo al *Desarrollo y Ejecución de los presupuestos*. Esta competencia de supervisión, por otro lado, no es olvidada por los legisladores autonómicos. Pero, es preciso señalar que el ejercicio real de esta no ha sido fácil para los Consejos Sociales; sin duda, debido a la dificultad de concretar en acciones específicas y prácticas una previsión que se define con dos conceptos de notable amplitud: la actividad de *“supervisión”* y el objeto de la misma, *“las actividades de carácter económico”*.

No obstante, hay tres elementos básicos para poder llevar a cabo con responsabilidad esta tarea:

- **La obtención de información.** Consejo Social y Gerencia, o Vicerrectorado con competencias Económicas, deberían acordar el procedimiento que determine el alcance de la información que debe ser facilitada a este órgano para ejercitar esta competencia de supervisión: los órganos/servicios/departamentos responsables, así como la periodicidad de las misma. En cualquier caso, el Consejo Social deberá conocer los acuerdos de contenido económico que adopte el Consejo de Gobierno. Adicionalmente, numerosas Leyes de Consejos Sociales contemplan que la Comisión Económica pueda requerir la presencia del Interventor o responsable del órgano de control interno, para que, con el Gerente, informen y aclaren los documentos económicos objeto de estudio para su aprobación o informe.
- **La realización de auditorías.** Con carácter general, las Universidades Públicas realizan una auditoría externa de sus Cuentas Anuales, cuyo informe es remitido al Consejo Social. Los auditores externos, además del Informe de Cuentas Anuales, suelen emitir una Carta de Recomen-

daciones sobre las debilidades de gestión y de Control Interno que también debe ser puesta a disposición del Consejo Social al objeto de evaluar tales deficiencias/recomendaciones y así, poder realizar un seguimiento de las mismas.

- **Las relaciones del Consejo Social con el órgano universitario de control interno.** La especial relación que debe existir entre estos dos órganos resulta evidente, pero es muy heterogénea en el actual sistema universitario.

II. 1. El seguimiento periódico del grado de ejecución del presupuesto. Modelo de Informe para el Consejo Social

Normativa

- Artículo 14 y 82 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
- Leyes Autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.

Descripción sucinta de la materia

El ámbito del seguimiento periódico del grado de ejecución del Presupuesto desde el Consejo Social debe delimitarse con claridad y orientarse hacia una supervisión de carácter general que suponga el control integral y eficaz sobre los procedimientos de gestión y las actividades supervisadas al objeto de poder evaluar:

- La eficacia de los resultados en función de los objetivos previstos
- La eficiencia en las acciones, comparando los costes con los resultados y las políticas de optimización del gasto:
 - Analizando la adecuación del gasto a la actividad que financia y el objetivo que persigue;
 - Observando el posible crecimiento de determinados gastos;

- Y determinando la áreas de gasto más sensibles y aquellas que pueden dar lugar a ahorros.
- Los recursos humanos, financieros y técnicos empleados y los controles existentes para la gestión de estos recursos
- La sujeción de la gestión económica de la Universidad a la normativa establecida (Bases de ejecución del Presupuesto y aplicación de los principios contables generalmente aceptados) y que las previsiones presupuestarias se ejecutan según lo previsto y en cumplimiento de la LOEPSF.

Aspectos formales

Como ya se ha indicado en el preámbulo de este apartado, el Consejo Social requiere disponer de información para poder llevar a cabo esta función, pero es imprescindible que esta actividad esté adecuadamente planificada y esta se explicita en un documento, que incluso adopte la forma de Acuerdo, al objeto de que sea vinculante y detalle, a modo de guía, las características del seguimiento económico. En relación a este acuerdo que ordene las actividades de supervisión:

- ◇ Su elaboración corresponde al Consejo Social, con independencia de que su contenido se negocie o acuerde con el resto de órganos universitarios implicados, al objeto de que tal documento sea realista y pueda cumplirse.
- ◇ Debe tener voluntad de permanencia, e ir más allá de un ejercicio presupuestario.
- ◇ A la vez que expresa con claridad y de manera imperativa las misiones y obligaciones que asumen todos los participantes en el proceso, contiene factores de flexibilidad suficientes para alcanzar el fin que se pretende.
- ◇ Debe expresar con claridad el alcance y extensión de los elementos objeto de supervisión y, en concreto, los siguientes:
 - El órgano o departamento que debe remitir la información al Consejo Social (Gerencia, Vicerrectorado, Intervención u órgano de Control Interno, etc.).
 - Forma de comunicar la información: documentos escritos o mediante la participación en reuniones del Consejo Social.
 - Contenido, alcance y periodicidad de la información.

- En su caso, posibles consecuencias o medidas que adoptar, en caso de falta o carencia de información o del contenido de la misma.
- ◊ Debe contener instrumentos claros y eficaces de coordinación con otros órganos de la Universidad responsables del control de las cuentas.
- ◊ Debe responder a una relación completa, sistematizada y ordenada de las atribuciones de la supervisión de la actividad económica que corresponde al Consejo Social, y también establecer las reglas para el seguimiento de las propuestas y recomendaciones realizadas por el Consejo Social y por los órganos de control interno y externo.

Por último, pero no menos importante, el Consejo Social debe asegurarse de que con su actividad supervisora no entorpece la gestión ordinaria de la Universidad, ni duplica las actuaciones y procedimientos que llevan a cabo otros órganos de control.

Es, por ello, que la supervisión de las actividades económicas por parte del Consejo Social debe complementarse con la adecuada colaboración y coordinación con el órgano de Control Interno de la Universidad. Corresponde al Consejo Social participar activamente en el diseño de los procedimientos de control interno permanentes, mediante las siguientes actuaciones:

- Creación y funciones del Comité de Auditoría.
- Definición y desarrollo de un Plan de auditoría interna, estableciendo las áreas y actuaciones auditoras que deben ser analizadas cada año y las auditorías previas que se requieren, especificando las áreas de riesgo por considerar en:
 - Auditoría contable y financiera: elaboración del Presupuesto, sostenibilidad financiera (control del contrato programa y de los precios públicos por enseñanzas oficiales), ejecución presupuestaria de ingresos y gastos con particular referencia a los gastos de personal, gestión de la tesorería y formulación de las cuentas anuales.
 - Auditoría de cumplimiento: gestión de la contratación y del patrimonio y gestión de las subvenciones concedidas tanto por entidades externas a la universidad como por esta a los potenciales receptores de ayudas.

La supervisión de las actividades económicas, por lo tanto, se sustancia mediante una amplia batería de actuaciones. Una de ellas consiste en el seguimiento periódico del grado de ejecución del presupuesto, que permite al

Consejo Social valorar el ritmo al que se cumplen las previsiones del presupuesto en momentos intermedios de su ejecución, y así observar “en tiempo real” las incidencias principales del año económico, y prever de ese modo el panorama con que se iniciará el ejercicio posterior.

A modo de ejemplo, se incluye, a continuación, un modelo de informe de seguimiento de ejecución del presupuesto que podría servir de base para establecer los elementos que este debería contener, con la periodicidad que se determine:

- Introducción o Memoria Económica de la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Gastos que identifique los aspectos más relevantes acaecidos en el período analizado y del acumulado del ejercicio.
- Estado de Ejecución del Presupuesto de Ingresos a nivel de capítulo y artículo, acompañado de las consideraciones económicas que expliquen su evolución y, en concreto, incluirá el detalle de la ejecución de las partidas del Convenio de Financiación con el Gobierno Regional.
- Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos:
 - Clasificación Económica: a nivel de Capítulo y Artículo.
 - Clasificación Funcional: a nivel de Programa, Capítulo y Artículo.
 - Análisis detallado, a nivel de Subconcepto, del Capítulo I (Gastos de Personal) de cada uno de los Programas y estimación de su ejecución al cierre del ejercicio.
 - Análisis detallado del Capítulo VI (Inversiones reales) y estimación de su ejecución hasta final de ejercicio.Estos Estados se acompañarán de las consideraciones económicas que expliquen su ejecución y la estimación de su evolución.
- Relación de las modificaciones del Presupuesto aprobadas y documentación que las soporta.
- Evolución al cierre de cada período y acumulado del ejercicio de los siguientes estados:
 - Deudores y Acreedores del ejercicio corriente
 - Deudores y Acreedores de ejercicios cerrados
 - Deudores no presupuestarios
 - Acreedores no presupuestarios

- Situación detallada de las deudas con la Agencia Tributaria, Seguridad Social, MUFACE y Derechos Pasivos.
- Estado del Resultado Presupuestario y Remanente de Tesorería al cierre del período.
- Posición de Tesorería al cierre del período y Plan de Tesorería trimestral, el cual irá acompañado del análisis de desviaciones respecto del inicial.
- Informe del Interventor/Auditor Interno sobre la actividad fiscalizadora desarrollada durante el período, incluyendo los aspectos más relevantes observados y, en su caso, los informes elevados a los diferentes órganos de la Universidad sobre aspectos detectados que por su interés deban ser puestos en conocimiento del Consejo Social.

Cuestiones relevantes

- La Comisión Económica del Consejo Social deberá informar al Pleno de las actuaciones realizadas en este ámbito y exponer brevemente las conclusiones alcanzadas en el ejercicio de esta competencia. De igual manera, deberá informar sobre las propuestas y recomendaciones realizadas al Equipo de Gobierno de la Universidad, de las medidas que este ha adoptado e implantado y de su evolución.

Recomendaciones de los OCEX

- *El Consejo Social de la Universidad debe incrementar las actuaciones relacionadas con la supervisión del control interno, lo cual le permitiría ejercer con mayores garantías y con mayor información las competencias que tiene asignadas respecto a la aprobación del presupuesto de la Universidad y su ejecución.*

II.2. Régimen de las modificaciones del presupuesto

Normativa

- Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Arts. 51 a 60 la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre.
- Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.
- Leyes de Presupuestos autonómicas.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

La LOU no contempla en su articulado el régimen de las modificaciones presupuestarias, por lo que debemos acudir a la Ley General Presupuestaria (LGP) y a la Normativa autonómica o estatutaria. De acuerdo con la citada normativa, se deberá tramitar, previamente, un expediente de modificación de crédito cuando haya de realizarse un gasto que exceda del nivel de la vinculación jurídica, sin que exista crédito presupuestario suficiente, el cual:

- Contendrá una propuesta razonada de su necesidad, valorándose la incidencia que la misma pueda tener en la consecución de objetivos fijados en el momento de aprobar el presupuesto,
- Será informado por la Intervención u órgano de control interno que tenga encomendada esta obligación,
- Serán aprobadas por el órgano competente y serán ejecutivas desde la adopción del acuerdo de aprobación.

Aunque a los Consejos Sociales les corresponderá la aprobación de aquellas modificaciones presupuestarias que la normativa le atribuya, también debe conocer, como parte del seguimiento de la ejecución del Presupuesto, la totalidad de las mismas y evaluar su oportunidad; y ello no solo para poder concluir sobre la adecuada previsión de los diferentes gastos e ingresos en el proceso de elaboración del presupuesto, sino también para conocer aquellas actuaciones sobrevenidas con posterioridad que puedan afectar de manera relevante en la actividad de la Universidad.

Las bases de ejecución del presupuesto, generalmente, regulan diferentes aspectos relacionados con el régimen de autorización y tramitación de las modificaciones presupuestarias.

Las modificaciones previstas en la ya citada LGP son las que se detallan a continuación:

◇ **Créditos extraordinarios y suplementos de crédito**

El crédito extraordinario (gasto para el que no existe partida) consiste en la concesión de una autorización presupuestaria para atender una necesidad no prevista en el Presupuesto. El suplemento de crédito (partida insuficiente) tiene por objeto elevar el techo de una autorización presupuestaria que se revela insuficiente. En el primer caso, se carece de toda previsión por lo que el crédito se crea *ex novo* y resulta afectado el estado de gastos tanto en cantidad como en su especificación cualitativa. En el segundo, la previsión inicial existe, pero es necesario elevar su cuantía.

La financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios únicamente podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto de la universidad, o con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente.

Aunque este tipo de modificaciones no suelen tener aplicación práctica, algunos Estatutos atribuyen la competencia para autorizar créditos extraordinarios o suplementarios al Rector, quien elevará, previo informe del Consejo de Gobierno, la **propuesta al Consejo Social**, en cuyos expedientes se especificará el origen de los recursos que han de financiar el mayor gasto público.

◇ **Ampliaciones de crédito**

Existen créditos para los que inicialmente no puede determinarse de forma exacta la previsión de gasto, por lo que cuando efectivamente se van realizando gastos a lo largo de un ejercicio y, por tanto, consumiendo crédito, este llega a ser insuficiente, debiéndose, por el contrario, seguir haciendo frente a gastos que no pueden demorarse hasta otro ejercicio. Procedería en ese momento comenzar a tramitar expedientes de suplementos de créditos, con la complejidad que ello conlleva, dado el rango normativo que exige su aprobación. Con la finalidad de evitar esta situación, ya conocida de antemano, se ha arbitrado una fórmula más sencilla que ha dado lugar al tipo de modificación denominada “*ampliaciones de crédito*”, que requieren menos requisitos para su aprobación que los créditos extraordinarios o los suplementos de

crédito, pero que la normativa debe explicitar de modo taxativo las partidas del Estado de Gastos que tengan la consideración de ampliables y que, con carácter general o por aplicación de la Ley de Presupuestos de la comunidad autónoma, pueden ser las siguientes:

- Las cuotas de la Seguridad Social y las aportaciones a los regímenes de previsión social de los funcionarios públicos.
- Los trienios derivados del cómputo de tiempo de servicios reconocidos en la Administración.
- Los destinados a retribuciones del personal en cuanto precisen ser incrementados como consecuencia de la aplicación obligada de la legislación de carácter básico, homologación retributiva del personal transferido o por decisión judicial firme.
- Las indemnizaciones por jubilación anticipada del personal laboral.
- Los destinados al pago de intereses, amortización del principal y los gastos derivados de operaciones de crédito.
- Aquellos cuya cuantía se module por la recaudación obtenida.
- Los destinados al pago de pensiones asistenciales.
- Los destinados al pago de tributos.
- Títulos propios, formación continua y otros cursos de similares características.
- Proyectos de investigación.

Con carácter general, el órgano competente universitario para la aprobación de este tipo de modificaciones será el Rector, salvo delegación, y su financiación únicamente podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto del organismo o con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente. Por último, es preciso indicar que no podrán ampliarse créditos que hayan sido previamente minorados.

◇ **Generaciones de crédito**

Mediante esta modificación presupuestaria, un crédito se incrementará en función de la realización de determinados ingresos no previstos en un principio, o no valorados en su totalidad. Detrás de esta figura de modificación existen claras razones prácticas: estimular la obtención de financiación por los gestores para determinados fines y evitar la tentación de la gestión extrapresupuestaria de los recursos obtenidos. La

generación de crédito es una operación que no afecta al déficit siempre que ingresos y gastos se realicen en el ejercicio, y si se realizan en ejercicios distintos la nivelación se producirá a través de la consideración conjunta de las anualidades afectadas. Estos ingresos deben ser realizados dentro del ejercicio, y estarán derivados de algunas de las siguientes operaciones:

- Aportaciones o compromisos firmes de aportación de cualesquiera personas naturales o jurídicas para financiar gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos.
- Ventas de bienes y prestación de servicios.
- Enajenaciones de inmovilizado.
- Reembolsos de préstamos.
- Ingresos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas.
- Ingresos por reintegros de pagos indebidos realizados con cargo a créditos del presupuesto corriente.
- Mayores recursos propios resultantes de la liquidación de presupuestos de ejercicios anteriores.

Con carácter general, la generación de crédito debe realizarse cuando se hayan reconocido y cobrado los derechos que la justifiquen. No obstante, la generación, como consecuencia del primer supuesto previsto anteriormente, podrá realizarse al reconocimiento del derecho si figura en el expediente la documentación soporte de que el organismo concedente ha efectuado ya en ese momento el reconocimiento de la obligación. Cuando los ingresos provengan de la venta de bienes o prestaciones de servicios, las generaciones se efectuarán únicamente en aquellos créditos destinados a cubrir gastos de la misma naturaleza que los que se originaron por la adquisición o producción de los bienes enajenados para la prestación de servicio. Cuando la enajenación se refiera a inmovilizado, la generación solamente podrá realizarse en los créditos correspondientes a operaciones de la misma naturaleza económica. Los ingresos procedentes de reembolso de préstamos exclusivamente podrán dar lugar a generaciones en aquellos créditos destinados a la concesión de nuevos préstamos. En todo caso, los ingresos deben estar relacionados con el gasto que se pretende generar y, con carácter excepcional, podrán generar crédito en el Presupuesto del

ejercicio los ingresos realizados en el último trimestre del ejercicio anterior.

De igual manera, el órgano competente para la aprobación de este tipo de modificaciones será, con carácter general, el Rector, salvo delegación.

◇ **Transferencias de crédito**

Las transferencias de crédito son aquellas modificaciones del presupuesto de gastos mediante las que, sin alterar la cuantía total del mismo, se imputa el importe total o parcial de un crédito a otras partidas presupuestarias con diferente vinculación jurídica. La transferencia supone un cambio en el diseño o finalidad de un crédito, cuya dotación pasa a ser asignada a otro diferente. Contablemente la transferencia se instrumenta mediante baja en una aplicación presupuestaria y alta simultánea, y por igual importe, en otra. Se trata de una operación equilibrada en el sentido de que no modifica el montante total de los créditos, sino solo su composición. No obstante, las transferencias de crédito tienen limitaciones que afectan al titular de la competencia y a los créditos que pueden ser objeto de modificación. Con carácter general, la aprobación corresponderá:

- Las transferencias de gastos corrientes a gastos de capital y viceversa serán aprobados por el Consejo Social, teniendo en cuenta en este último supuesto la necesaria autorización de la comunidad autónoma.
- Las transferencias entre diversas partidas de la misma unidad orgánica responsable serán iniciadas por el centro gestor correspondiente y serán aprobadas por el Rector, salvo delegación.

◇ **Incorporaciones de crédito**

La liquidación y cierre del Presupuesto de gastos a 31 de diciembre de cada ejercicio pone de manifiesto su grado de realización; es decir, la comparación entre los créditos asignados para el ejercicio y las obligaciones que se hayan reconocido con cargo a los mismos. El saldo de los créditos no afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas constituyen el “remanente de crédito” del ejercicio. Estos “remanentes de crédito” son anulados al cierre del ejercicio y, en consecuencia, no se pueden utilizar para dar cobertura a obligaciones correspondientes a presupuestos de ejercicios futuros. No obstante, en determinados

casos, de carácter excepcional, es posible la incorporación de dichos remanentes al presupuesto del ejercicio inmediato siguiente.

De esta forma, la incorporación de remanentes de crédito consiste en la adición a los créditos del ejercicio corriente de remanentes de crédito del ejercicio anterior. Pero no todos los créditos pueden ser incorporados, sino con carácter general; solamente aquellos que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

Cuando así lo disponga un acuerdo del Consejo de Gobierno.

- Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, así como las transferencias de crédito que hayan sido concedidos o autorizadas, respectivamente, en el último mes del ejercicio presupuestario y que, por causas justificadas, no hayan podido utilizarse durante el mismo.
- Los créditos para operaciones corrientes que amparen compromisos de gastos contraídos antes del último mes del ejercicio presupuestario y que, por causas justificadas, no hayan podido realizarse durante el mismo.
- Los créditos para operaciones de capital.
- Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados, los que hayan sido objeto de generación de crédito y los que tengan naturaleza finalista o condicionada

El órgano competente para la aprobación de este tipo de modificaciones será, con carácter general, el Rector, salvo delegación.

Cuestiones relevantes

- El Consejo Social, además de valorar la oportunidad y adecuada justificación de aquellas modificaciones del Presupuesto cuya competencia de aprobación le esté atribuida, también deberá, con carácter general y dentro de su competencia de supervisión de las actividades de carácter económico, concluir sobre los procedimientos de modificación del presupuesto inicial:
 - Cumplimiento de los requisitos normativos.
 - Volumen o porcentaje de modificaciones sobre los créditos inicialmente previstos.

- Carácter reiterativo de modificaciones en partidas concretas del Estado de Ingresos y/o Gastos que, en su caso, pudieran haber sido previstas inicialmente.
- Emitir recomendaciones para la mejora del procedimiento de elaboración del presupuesto que eviten acudir, con frecuencia y sin necesidad, a la formalización de expedientes de modificación presupuestaria.

Recomendaciones de los OCEX

- *Las modificaciones de crédito deben ser aprobadas por los órganos competentes con anterioridad a su realización.*
- *Los expedientes de modificación presupuestaria deberán contener una memoria justificativa firmada por el proponente indicando el tipo de modificación que se pretende, partidas/programas afectados por la misma, su financiación y la acreditación de las circunstancias que justifiquen la necesidad de la modificación. Además deberá indicarse:*
 - *Grado de ejecución de las partidas que se modifican, detallando por proyectos de inversión o líneas de subvención o ayuda que financien determinados programas y las desviaciones que puedan producirse.*
 - *Grado de consecución de los objetivos que se vean afectados e incidencia que la modificación propuesta pueda tener en los presupuestos de ejercicios futuros.*
 - *Generaciones de crédito. En las generaciones de crédito debería aportarse certificado original acreditativo de la efectividad del ingreso y justificarse la necesidad de que tales ingresos generen crédito.*
- *En determinadas universidades, los créditos finales suponen un elevado grado de modificación de los presupuestos iniciales, alterando significativamente los créditos inicialmente aprobados. Esta situación, además de poner de manifiesto una posible deficiencia en la cuantificación inicial del presupuesto, debe considerarse contraria a las prescripciones y exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria y a la regla de gasto máximo.*

II.3. Normas autonómicas para el desarrollo, ejecución y control del presupuesto de las Universidades bajo la supervisión de los Consejos Sociales

Normativa

- Artículos 14 y 82 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Real Decreto Ley 4/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
- Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.
- Leyes de Presupuestos autonómicas.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

La LOU, en su artículo 82 relativo al desarrollo y ejecución de los presupuestos universitarios, indica que *“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 (sic), mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales.”*

Estas normas y procedimientos, que deberían establecer las Comunidades Autónomas, facilitarían mucho la labor de los Consejos Sociales; sin embargo, no tenemos conocimiento de norma autonómica alguna que haya cumplido este mandato de la LOU en lo relativo al control y supervisión de la ejecución de los gastos e ingresos por este órgano. En ocasiones, las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas introducen en su articulado aspectos puntuales sobre el régimen presupuestario y la gestión del presupuesto universitario o referencia a los órganos internos de supervisión, pero son muy escasas las que desarrollan este cometido con amplitud y citan al Consejo Social como órgano universitario responsable del mismo.

La experiencia nos indica que una buena parte de los Consejos Sociales, de una manera más o menos acertada y más o menos precisa, han establecido procedimientos, como los ya indicados en el punto 1 anterior, y otros, ante la ausencia de regulación concreta, se limitan a comprobar, en la fase de aprobación de las Cuentas Anuales, que los informes de los auditores (internos

o externos) que acompañan a estas Cuentas, no pongan de manifiesto deficiencias o incumplimientos relevantes de la normativa aplicable.

Recomendaciones de los OCEX

- *El Consejo Social está configurado como un órgano colegiado necesario y fundamental en la toma de decisiones de la universidad, situación que contrasta, sin embargo, con la realidad observada. Esta situación motiva que se produzca 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.*

III. Liquidación del presupuesto y aprobación de las cuentas anuales

III.1. La liquidación del presupuesto

Los artículos 81 y 82 de la LOU establecen el ámbito de rendición de cuentas de la Universidad, tanto en lo relativo a la documentación que deben elaborar como ante quien deben presentar las mismas para su aprobación y fiscalización. La Ley General Presupuestaria y el Plan General de Contabilidad Pública establecen la información que deben suministrar los entes públicos y, en defecto de norma especial, las Universidades, así como los modelos a los que debe ajustarse la información de carácter anual y las normas que deben seguir para su elaboración.

Las Cuentas anuales, según se detalla en el epígrafe IV.2, están integradas por varios documentos entre los que se encuentra el Estado de Liquidación del Presupuesto. El término “Liquidación” se utiliza como sinónimo de cierre de ejercicio, pues el año presupuestario finaliza con el reconocimiento de los derechos y de sus obligaciones al 31 de diciembre del año natural y recoge los aspectos estrictamente presupuestarios de la actividad universitaria desarrollada durante el período. La Liquidación comprende tres Estados en donde se recoge la información sobre la ejecución del presupuesto y presenta, con la debida separación, la liquidación del presupuesto de gastos, la liquidación del presupuesto de ingresos y el resultado presupuestario del ejercicio. A partir de los datos que arroja el Estado de Liquidación del Presupuesto, se pueden analizar diferentes parámetros: capacidad o necesidad de financiación y de ahorro, resultado presupuestario, saldo presupuestario, remanente de tesorería y superávit o déficit de financiación.

Debe destacarse que, de acuerdo con las nuevas prescripciones legales derivadas de la publicación del Real Decreto Ley 14/2012, las Universidades deberán confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del primero de marzo del ejercicio siguiente y el Consejo Social deberá prestar atención al cumplimiento de los mecanismos previstos en este Real Decreto, según se expone en detalle en el apartado IV.1.3 siguiente.

III.1.1 Descripción del procedimiento de liquidación

Normativa de aplicación

- Leyes Autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales
- Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas
- Estatutos Universitarios
- Real Decreto Ley 14/2012 de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito de la educación.
- Real Decreto Ley 20/2011 de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- Artículos 81.4, 81.5 y 82 de la Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre de 2001, de Universidades
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública

Descripción

La LOU especifica en su artículo 81.5 el procedimiento de liquidación del Presupuesto –“*el presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones al 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería universitaria todos los ingresos y pago pendientes, según sus respectivas contracciones*”–, la fecha límite para su confección –*1 de marzo del ejercicio siguiente*–, y las medidas que son necesarias adoptar en el caso de existencia de remanente de tesorería negativo. También hay que señalar que las Universidades deben remitir 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 cada comunidad autónoma, plazo que habitualmente es de un mes.

Aspectos formales

El Estado de Liquidación del Presupuesto muestra si se han respetado las limitaciones cuantitativas y cualitativas en los créditos asignados a cada partida presupuestaria así como la bondad de las previsiones de los ingresos, por lo que se presentan por separado la liquidación del Estado de Gastos y la liqui-

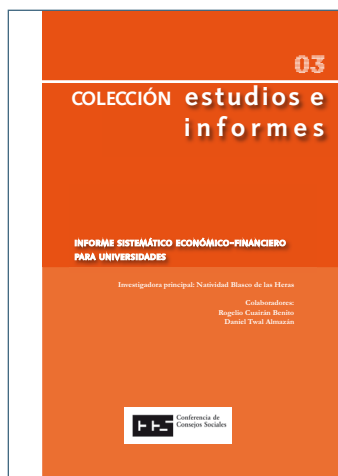
dación del Estado de Ingresos. En el epígrafe siguiente, se identifican y definen la totalidad de las magnitudes que forman parte de ambos estados, así como del Resultado Presupuestario. No obstante, es importante profundizar en otra magnitud relevante que se deriva de la liquidación del presupuesto, el Remanente de Tesorería, según se expone en detalle en el apartado III.1.3.

Habitualmente, las Bases o Normas de Ejecución del Presupuesto contienen, entre otros aspectos, la normativa de la Universidad que regula el procedimiento de liquidación del presupuesto, señalando los procedimientos a realizar a la Comunidad Universitaria y a sus responsables. Esta regulación puede contener los siguientes elementos, entre otros:

- Normativa de general aplicación
- Plazo máximo de duración del procedimiento: 3 meses (hasta 1 de marzo del ejercicio siguiente)
- Responsable: Gerencia/Intervención/Servicio de Contabilidad/u otro órgano responsable
- Normas de regulación de las operaciones de fin de ejercicio y cierre contable:
 - Plazos de presentación de documentos contables
 - Contabilización de pagos
 - Registro contable de facturas y de reconocimiento de derechos y obligaciones
 - Conciliaciones bancarias
 - Operaciones contables de fin de ejercicio
 - Documentación de Remanentes específicos a incorporar al ejercicio siguiente
 - Actualización de inventarios
 - Etc.
- Tramitación:
 - La Liquidación de Presupuesto deberá estar confeccionada antes del 1 de marzo del ejercicio siguiente
 - Remisión de la Liquidación del Presupuesto al Consejo Social (Pleno posterior al 1 de marzo)

- Remisión de la Liquidación del Presupuesto al órgano que la comunidad autónoma determine en su normativa, en su caso.

Cuestiones relevantes



Según se ha expuesto en el apartado II de esta Guía, el Consejo Social deber haber realizado un seguimiento periódico del grado de ejecución del presupuesto durante el ejercicio presupuestario, por lo que al cierre del ejercicio, ya debe disponer de información de modo que no se genere confusión ni sorpresas sobre los resultados obtenidos. No obstante, en el caso de que no se haya realizado tal supervisión, podrán llevar a cabo los procedimientos enumerado en el Modelo de Informe que se expone en detalle en el apartado II.1 anterior. Adicionalmente, la Conferencia de Consejos

Sociales ha editado “Informe sistemático económico-financiero para universidades” en su Colección de Estudios e Informes que sirve de guía para el análisis económico-financiero de las Cuentas de la Universidades y, por supuesto, de la Liquidación de su Presupuesto.

Recomendación de los OCEX

- *La liquidación de su presupuesto debe constituir una herramienta imprescindible para el control del gasto, y no debe desvirtuarse tal función por la insuficiente determinación de los créditos iniciales o por modificaciones presupuestarias efectuadas sin el soporte documental suficiente.*
- *Las universidades contarán con los módulos informáticos oportunos que permitan el desarrollo y registro contable de los gastos con financiación afectada tanto en la vertiente del presupuesto de gastos, como en la del presupuesto de ingresos.*
- *Realizarse un seguimiento individualizado de los gastos con financiación afectada, con la finalidad de calcular las desviaciones de financiación de acuerdo con las normas de contabilidad pública.*

III.1.2. Documentación que debe contener la liquidación

Descripción

El Estado de Liquidación del Presupuesto de las universidades debe contener los siguientes Estados:

- Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos
- Estado de Liquidación del Presupuesto de Ingresos
- Resultado Presupuestario

Aspectos formales

El Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos informa sobre cómo se ha ejecutado el presupuesto de gastos. La gestión del presupuesto de gastos se realiza a través de un procedimiento legalmente establecido que define cómo se debe ejecutar el presupuesto y cuyas fases son las siguientes:

- 1. Aprobación del gasto:** inicia el procedimiento de ejecución del gasto y es el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado, reservando un crédito presupuestario.
- 2. Compromiso del gasto:** es el acto mediante el que se acuerda, o se concierta con un tercero, la realización de gastos previamente aprobados.
- 3. Reconocimiento de la obligación:** es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible a favor de un tercero como consecuencia del cumplimiento de la prestación comprometida del nacimiento de un derecho en el caso de las obligaciones no recíprocas. El reconocimiento de la obligación comporta la propuesta de pago correspondiente.
- 4. Extinción de la obligación:** última fase de la ejecución del presupuesto de gastos; la extinción de las obligaciones se realiza mediante la ordenación y liquidación de los pagos, salvo en los casos de compensación, anulación, etc.

El modelo al que debe ajustarse la información se incluye a continuación:

(DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD)
ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

EJERCICIO

I. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

PARTIDA PRESUPUESTARIA	DESCRIPCIÓN	CRÉDITOS PRESUPUESTARIAS			GASTOS COMPROMETIDOS (4)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (5)	PAGOS (6)	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO A 31 DE DICIEMBRE (7=5-6)	REMANENTES DE CRÉDITO (8=3-5)
		INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	DEFINITIVAS (3=1+2)					
	TOTAL								

El significado de las columnas que forman este Estado es el siguiente:

1. **Partida presupuestaria y descripción:** ofrece información sobre cada concepto de gasto que se ha presupuestado. La denominación del concepto de gasto y la codificación asignada a cada uno de ellos, responde a los códigos establecidos en la norma que regula la clasificación presupuestaria de los gastos.
2. **Créditos presupuestarios:** son los créditos autorizados, distinguiendo entre los iniciales y sus modificaciones, cuyo resultado serán los créditos definitivos que indican la cantidad máxima que la Universidad se puede gastar en un concepto determinado. Para que se pueda empezar a ejecutar el presupuesto es necesario que exista crédito suficiente en el presupuesto, es decir, que existan los denominados créditos definitivos.
3. **Gastos comprometidos:** indica el total de crédito que se ha comprometido con un tercero para la realización de un gasto.
4. **Obligaciones reconocidas netas:** importe de las obligaciones de pago que han tenido su origen en el ejercicio. El importe que se ha gastado en un ejercicio es el que se indica en esta columna y, por tanto, el que se considera gasto presupuestario.
5. **Pagos:** importe de las obligaciones reconocidas en el ejercicio que se han pagado.
6. **Obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre:** importe de las obligaciones reconocidas en el ejercicio que se encuentran pendientes de pagar a 31 de diciembre de ese año. Su importe será el resultado de deducir de las obligaciones reconocidas netas los pagos realizados.
7. **Remanente de crédito:** importe de los créditos definitivos que no se han consumido en el ejercicio. Su importe será el que resulte de deducir de los créditos definitivos las obligaciones reconocidas netas.

El Estado de Liquidación del Presupuesto de Ingresos informa sobre cómo se ha ejecutado el presupuesto de ingresos de la Universidad y, por tanto, contiene la información necesaria para conocer cuál ha sido el importe de los recursos que ha obtenido en un año y de dónde proceden esos recursos. La ejecución del presupuesto de ingresos se realiza a través de las siguientes fases, las cuales pueden realizarse de manera separada, primero surge el derecho de cobro y después, se cobra, o de manera simultánea:

- El reconocimiento de los derechos de cobro es un acto mediante el cual se cuantifica y se reconoce la existencia de un crédito o derecho de cobro a favor de la entidad.
- La extinción del derecho a cobrar, con carácter general se produce mediante el cobro de mismo.

Existen, además, otras formas de extinción, ya que la Universidad puede anular derechos que, previamente, había reconocido, puede producirse la insolvencia del deudor o la prescripción del derecho. También, de acuerdo con la normativa aplicable, la Universidad puede conceder aplazamientos o fraccionamientos del derecho de cobro. El aplazamiento supone retrasar el vencimiento del cobro y el fraccionamiento supone dividir el vencimiento de un derecho de cobro en varios vencimientos. Estas figuras no suponen la extinción del derecho de cobro, pero pueden implicar que un derecho de cobro que tenía su vencimiento en un ejercicio se retrase a otro u otros posteriores. Por último, en la gestión de los ingresos hay que destacar la existencia de devoluciones de ingresos, que tienen por objeto devolver a los interesados cantidades que fueron previamente ingresadas.

Todas estas operaciones, que forman parte de la gestión del presupuesto de ingresos, se ven reflejadas en el Estado de Liquidación del Presupuesto de Ingresos que debe elaborarse de acuerdo con el siguiente modelo, según está previsto en el Plan General de Contabilidad Pública.

(DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD)
ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

EJERCICIO

II. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DESCRIPCIÓN	PREVISIONES PRESUPUESTARIAS	DERECHOS RECONOCIDOS (4)	DERECHOS CANCELADOS (6)	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (7=4-5-6)	RECAUDACIÓN NETA (8)	RECAUDACIÓN NETA (8)	EXCESO/ DEFECTO PREVISIÓN (10=7-3)
			DERECHOS ANULADOS (5)	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (7=4-5-6)	RECAUDACIÓN NETA (8)	RECAUDACIÓN NETA (8)	EXCESO/ DEFECTO PREVISIÓN (10=7-3)	
		INICIALES (1)						
		MODIFICACIONES (2)						
		DEFINITIVAS (3=1+2)						
	TOTAL							

El significado de las columnas que forman este estado es el siguiente:

1. **Partida presupuestaria y descripción:** ofrece información sobre el concepto de ingresos presupuestados. La denominación del concepto de ingreso y su codificación responde a los códigos establecidos en la norma que regula la clasificación del presupuesto de ingresos.
2. **Previsiones presupuestarias:** se distingue entre las previsiones iniciales y sus modificaciones, que dan lugar a las previsiones definitivas. Estas previsiones indican los ingresos que se estima obtener en un año.
3. **Derechos reconocidos:** importe de los derechos de cobro que se han originado en el ejercicio.
4. **Derechos anulados:** importe de los derechos reconocidos en el ejercicio que han sido anulados por motivos tales como aplazamientos y fraccionamientos, anulación de liquidaciones o devoluciones de ingresos que se han pagado en ese año.
5. **Derechos cancelados:** importe de los derechos reconocidos en el ejercicio que han sido cancelados porque se han cobrado en especie o porque el deudor ha resultado insolvente.
6. **Derechos reconocidos netos:** importe de los derechos reconocidos minorados por los derechos anulados y los derechos cancelados. Los derechos reconocidos netos indican los recursos que se han obtenido en ese ejercicio.
7. **Recaudación neta:** importe de los cobros que se han realizado sobre los derechos reconocidos en el ejercicio, minorados por el importe de las devoluciones de ingresos pagadas en el ejercicio.
8. **Derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre:** importe de los derechos reconocidos en el ejercicio que no se han cobrado. Es decir, el resultado de restar a los derechos reconocidos netos la recaudación neta.
9. **Exceso/defecto de previsión:** informa sobre la desviación que ha existido en las previsiones de ingresos. Es el resultado de restar a las previsiones definitivas los derechos reconocidos netos. Si la diferencia es positiva, significa que se estimaron obtener más recursos de los que se han obtenido, y si la diferencia es negativa, significa que se han obtenido más recursos de los previstos.

El Resultado Presupuestario forma parte de la Liquidación del Presupuesto y es la diferencia entre la totalidad de los derechos presupuestarios netos liquidados en el ejercicio y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas en el mismo periodo. En consecuencia, refleja el superávit/déficit del ejercicio de la Universidad. El modelo definido en el Plan General de Contabilidad Pública se muestra a continuación:

ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

IV. RESULTADO PRESUPUESTARIO

CONCEPTOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	AJUSTES	RESULTADO PRESUPUESTARIO
a. Operaciones corrientes	-----	-----		-----
b. Operaciones de capital	-----	-----		-----
c. Operaciones comerciales	-----	-----		-----
1. Total operaciones no financieras (a+b+c)	-----	-----		-----
d. Activos financieros	-----	-----		-----
e. Pasivos financieros	-----	-----		-----
2. Total operaciones financieras (d+e)	-----	-----		-----
I.RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I = 1+2)	-----	-----		-----
<u>AJUSTES</u>				
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería no afectado			-----	
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio			-----	
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio			-----	
II.TOTAL AJUSTES (II = 3+4-5)			-----	
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO (I+II)				-----

- Las operaciones no financieras presentan, por un lado, las operaciones corrientes (capítulos 1 a 5 de ingresos y 1 a 4 de gastos) y, por otro, el resto de operaciones no financieras que se corresponde con los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas imputadas a los capítulos 6 y 7 del Presupuesto.
- Los activos financieros presentan los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas imputadas al capítulo 8 del Presupuesto.
- Los pasivos financieros presentan los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas imputadas al capítulo 9 del Presupuesto.

El Resultado Presupuestario deberá ajustarse, en su caso, en función de las obligaciones financiadas con Remanente de Tesorería para gastos generales y las desviaciones de financiación del ejercicio derivadas de los gastos con fi-

nanciación afectada, ya que estas circunstancias distorsionan el resultado presupuestario superávit/déficit del ejercicio de la Universidad.

Cuando el Resultado presupuestario ajustado del ejercicio es negativo, se estaría ante una situación financiera que debe ser analizada y en su caso corregida, puesto que dicho saldo manifiesta la incapacidad de los derechos reconocidos del ejercicio para atender las obligaciones generadas en el mismo, y, por tanto, una ejecución contraria al principio de estabilidad presupuestaria.

Recomendación de los OCEX

- *La elaboración del resultado presupuestario y del remanente de tesorería debe ajustarse a lo que se dispone en el Plan General de Contabilidad Pública aplicable.*
- *En la información sobre la ejecución de los presupuestos debe incluirse el estado de compromisos de gastos e ingresos de carácter plurianual.*
- *El estado presupuestario sobre compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros debe incluir, entre otros, información cuantificada sobre:*
 - *Los proyectos de inversión de ejecución plurianual*
 - *Los gastos de naturaleza corriente cuya ejecución no coincide exactamente con el año natural*
 - *Los gastos derivados del endeudamiento.*

III.1.3. Los mecanismos previstos en el Real Decreto-ley 14/2012 para asegurar el equilibrio financiero

Normativa

- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Descripción sucinta de la materia

Como se ha indicado en anteriores páginas, la estabilidad presupuestaria es sinónima de sostenibilidad financiera en todas las Administraciones Públicas. Su beneficio es evidente, ya que proporciona confianza en la estabilidad de la economía española y refuerza el compromiso de España con la Unión Europea y su salud económica ante el mundo.

Es importante reseñar que la *Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* establece que el Gobierno es el responsable de establecer los objetivos de deuda pública y, por consiguiente, también es el encargado de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de las comunidades autónomas. Por consiguiente, para que las comunidades cumplan con los objetivos impuestos, deben establecer mecanismos que conduzcan al cumplimiento de los mismos. Es, en este caso, cuando las universidades públicas se verán afectadas por las disposiciones en materia de personal y presupuestaria que establezcan las comunidades autónomas para cumplir con sus objetivos de estabilidad. Hay que recordar que las Universidades públicas se insertan dentro del sector público de las comunidades autónomas de su competencia, por lo que también deberán cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Por esto último, en consonancia con la *Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, el poder legislativo acordó introducir algunas medidas para asegurar los objetivos de estabilidad en las universidades públicas mediante el *Real Decreto Ley de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*.

Existen dos tipos de medidas que se contemplan en el referido Real Decreto Ley para coadyuvar en el cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros: las que corresponden a la creación de las estructuras universitarias; las de dedicación docente, investigadora y de gestión del personal al servicio de las Universidades públicas; y a los precios públicos que deberá satisfacer el estudiantado.

Además, de forma directa, el Real Decreto Ley establece la necesidad de aprobar un límite máximo de gasto de carácter anual que no podrá rebasarse y a la obligatoriedad de hacer una mención expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros, lo que en la práctica supone la elaboración y liquidación de los presupuestos en términos de contabilidad nacional o Sistema Europeo de Cuentas (SEC).

Por último, hay que resaltar que el referido Real Decreto Ley también introduce mecanismos de sanción para que las comunidades autónomas puedan tomar medidas en caso de que las universidades públicas liquiden sus presupuestos con un remanente negativo de tesorería.

Aspectos formales

Dentro de este apartado, nos centraremos únicamente en el procedimiento establecido en el *Real Decreto Ley de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo* para ser aplicado en caso de incumplimiento de los criterios de equilibrio y sostenibilidad financieros.

En primer lugar, este Real Decreto Ley señala que “en caso de liquidación del presupuesto con 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”.

Como se ha expresado en otros apartados, el remanente de tesorería nos muestra en un momento determinado, generalmente a 31 de diciembre de cada año, el superávit o déficit de financiación acumulado a lo largo de distintos ejercicios presupuestarios por la Universidad, por lo que supone un indicador del estado de su liquidez.

ESTADO DEL REMANENTE DE TESORERÍA

Nº DE CUENTAS	COMPONENTES	EJERCICIO N		EJERCICIO N-1	
57, 556	1 (+) Fondos Fijo				
430					
431					
246,247,260,265,440,442,	2. (+) Derechos pendientes de cobro				
449,456,470,471,472,	- (+) del Presupuesto corriente				
537,538,550,565,566,	- (+) del Presupuesto cerrado				
435,436	- (+) de operaciones no presupuestarias				
400					
401					
167,168,180,185,410,412,					
419,453,456,475,476,477,	- (+) de operaciones comerciales				
517,518,550,560,561,					
405,406					
554,559	3. (-) Obligaciones pendientes de pago				
555,5581,5585	- (+) del Presupuesto corriente				
	- (+) del Presupuesto cerrado				
	- (+) de operaciones no presupuestarias				
	- (+) de operaciones comerciales				
	4. (+) Partidas pendientes de aplicación				
	- (-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva ..				
	- (+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva				
	I. Remanente de tesorería total (1 + 2 - 3 + 4)				
295,298,490,595,598	II. Exceso de financiación afectada				
	III. Saldos de dudoso cobro				
	IV. Remanente de tesorería no afectado (I - II - III)				

El remanente de tesorería lo integran los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos existentes. Hay que distinguir dentro del remanente de tesorería total la parte del mismo originada por recursos afectados a la financiación de gastos concretos, que constituye el remanente de tesorería afectado a gastos con financiación afectada y, por diferencia, la parte del remanente de tesorería para gastos generales de libre disposición.

Hay que destacar que la diferencia entre el remanente de tesorería afectado y el remanente de tesorería total determina el remanente para gastos generales de libre disposición. Si este último es negativo, debe aplicarse las medidas correctoras entrecomilladas en párrafos anteriores.

Así, una vez el Consejo Social ha conocido el remanente de tesorería, evidenciándose este como negativo, en la siguiente reunión que celebre dicho consejo, el mismo deberá reducir créditos por un importe igual al déficit acumulado en el estado de gastos del nuevo presupuesto. Es importante resaltar que, en la aplicación de esta norma, nunca deben reducirse créditos presupuestarios en el estado de gastos que tengan la consideración de gastos con financiación afectada.

En cualquier caso, pueden existir motivos que desaconsejen una reducción en el mencionado presupuesto de gastos. En este sentido, la norma contempla la posibilidad de que el acuerdo pueda ser revocado por el mismo Consejo Social, siempre y cuando así sea solicitado por el Rector y autorizado por la comunidad autónoma correspondiente.

Generalmente, en estos casos, la Universidad y la comunidad autónoma deben acordar, junto con el Consejo Social, un plan de reequilibrio financiero que haga posible, a medio plazo, la recuperación de los criterios de estabilidad y de sostenibilidad financieros de la Universidad. Este plan deberá contener aquellas medidas de racionalización del gasto público y de financiación extraordinaria necesarias para cumplir los objetivos para los que fue aprobado.

Cuestiones relevantes

- Es importante realzar la obligatoriedad de que las Universidades cumplan con los requisitos de estabilidad y sostenibilidad financieros.
- Las Universidades públicas deben aprobar y liquidar sus cuentas en términos de Contabilidad Nacional o Sistema Europeo de Cuentas.
- En caso de que el presupuesto de la Universidad sea liquidado con remanente de tesorería negativo, su Consejo Social debe poner en marcha

los mecanismos contemplados en el Real Decreto Ley de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y reducir créditos en el estado de gastos del presupuesto corriente.

- Existe la posibilidad de revocar el acuerdo de reducción de créditos. Esta revocación corresponde al Consejo Social, a propuesta del Rector, y con la aprobación de la comunidad autónoma de la que se trate. Generalmente, la revocación debe ir acompañada de la aprobación de un plan de reequilibrio económico y financiero para la Universidad.
- El plan de reequilibrio de la Universidad contendrá las medidas de ajustes que la Universidad debe llevar a cabo para recuperar la senda del equilibrio y sostenibilidad financieros.

Recomendaciones de los OCEX

- *En un entorno de consolidación fiscal motivado por las exigencias ineludibles de estabilidad presupuestaria, y ante las dificultades de las administraciones competentes de mantener una senda creciente de esfuerzo fiscal en la financiación de sus sistemas educativos, la introducción de indicadores de mercado y muy especialmente de estructuras de costes, tiene que redundar necesariamente en una mejora de racionalidad y eficiencia en la gobernanza de las mismas. Por lo demás, esta obligación de implantar una contabilidad de costes ha sido establecida por el RD Ley 14/2012, de 20 de abril, con un horizonte temporal que alcanza como máximo el curso universitario 2015/2016, estableciendo la necesidad de relacionar los ingresos por los precios públicos con los costes de la prestación del servicio.*

III.2. Las cuentas de la Universidad

III.2.1. Descripción del procedimiento de aprobación de las cuentas

Normativa

- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- Ley Autonómica de Consejos Sociales y Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de aplicación en su ámbito respectivo.
- Estatuto Universitario de aplicación en su ámbito respectivo.

Descripción sucinta de la materia

Como indica la Ley Orgánica de Universidades, la autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad.

Este ejercicio de rendición de cuentas abarca un amplio concepto que puede concretarse a través de un gran número de instrumentos que van desde los procesos de evaluación institucional hasta la presentación de información sobre la actividad económico-financiera, si bien la función que se pretende será efectiva, si la organización universitaria es capaz de suministrar información objetiva y relevante a todos los grupos de interés, tanto internos como externos a la universidad.

Respecto a la rendición de cuentas relativa a la actividad económica-financiera de la Universidad, hay que indicar que las cuentas anuales representan el principal documento en esta materia. Su confección parte de la Gerencia o del Vicerrectorado con competencias en materia de planificación económica, y es sometida a la consideración del Consejo de Gobierno para que, una vez aceptadas, sean elevadas al Consejo Social para su aprobación.

Es a este órgano, en definitiva, de acuerdo con el artículo 14.2 de la LOU, a quien le corresponde, con carácter previo al trámite de rendición de cuentas a que se refieren los artículos 81 y 84 de la LOU, aprobar las cuentas anuales de la Universidad y 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. En este sentido, debemos tener en cuenta que el Consejo Social tiene entre sus funciones la de supervisar las actividades de carácter económico de la Universidad, así como el rendimiento de sus servicios.

Aspectos formales

Como se ha indicado anteriormente, el Consejo Social es el órgano que tiene atribuida la función de aprobación de las cuentas anuales de la Universidad.

Estas cuentas, al igual que la propuesta de presupuestos universitarios, deben ser elevadas por el Consejo de Gobierno de la Universidad.

Posteriormente, una vez aprobadas, se inicia el proceso de rendición de cuentas ante el órgano de fiscalización de cuentas de la comunidad autónoma o del Tribunal de Cuentas.

Dedicaremos este apartado a exponer el procedimiento de aprobación de las cuentas por parte del Consejo Social. En este sentido, es importante determinar si las cuentas anuales contienen toda la documentación exigible por la normativa (ver apartado 2.2 de este epígrafe) y si han sido sometidas previamente a la consideración del Consejo de Gobierno.

Para estudiar si la documentación contenida en las cuentas es correcta, es determinante disponer de un informe de la intervención o del servicio de control interno de la Universidad donde quede constancia de, al menos, las siguientes cuestiones:

1. La inclusión en las cuentas anuales de los distintos estados contemplados en el Plan General de Contabilidad Pública y demás normativa aplicable.
2. La integración en las cuentas anuales de los estados pertinentes sobre las entidades dependientes de la universidad de acuerdo con la normativa aplicable.
3. El resultado de conciliar los saldos reflejados en el estado de remanente de tesorería con los saldos que figuran en el balance, así como el saldo de la cuenta de resultado económico patrimonial con su importe en el balance.
4. La coincidencia entre los importes que figuran en los estados de liquidación del presupuesto de gastos y de ingresos con los que se reflejan en el cálculo del resultado presupuestario.
5. El cumplimiento de las normas sobre estabilidad presupuestario y sostenibilidad financiera.

Un detalle mayor de comprobaciones que realizar por la intervención de la Universidad puede consultarse en la publicación sobre *Modelo tipo de Plan de Auditoría Interna para las universidades públicas españolas* editado por la Conferencia de Consejos Sociales.

Posteriormente, recabado dicho informe, corresponde a la Secretaría y a la Comisión del Consejo Social con competencias en materia económica iniciar el estudio de las cuentas para, finalmente, someterlas a la consideración del

plenario. Para ello, es fundamental contar con una exposición detallada de las cuentas anuales por parte de los responsables de su elaboración.

Por otro lado, es importante resaltar que con carácter previo a la aprobación de las cuentas anuales por parte del Consejo Social es procedente tener conocimiento del informe de auditoría de las mismas. Esta auditoría puede encargarse por el equipo de gobierno, el Consejo Social o por la Intervención General de la comunidad autónoma que corresponda.

Cuestiones relevantes

- Es fundamental indicar que la LOU fija las pautas generales a las que debe ajustarse la presentación de las cuentas anuales de las Universidades, al recoger en su artículo 81.4 que “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”.
- La aprobación de las cuentas anuales tiene un papel muy significativo al expresar la labor desarrollada por quienes están legitimados o han tenido responsabilidad en la aprobación y modificación del presupuesto institucional. En este sentido, la obligación de rendir cuentas, de forma sistemática y periódica, es la mejor manera de que la Universidad no pierda la perspectiva y el conocimiento de su propia función social, máxime cuando aportan retroalimentación para la confección de los presupuestos de siguientes ejercicios.
- Para proceder con la aprobación de las cuentas anuales, se debe contar con un informe de auditoría o, en su defecto, con al menos un informe de la intervención o servicio de control interno de la Universidad.
- Por último, tal y como indica el *Real Decreto Ley sobre medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, las liquidaciones harán una referencia expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros, para lo cual habrá que analizar el resultado presupuestario en términos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010).

El conjunto de las universidades públicas españolas deben dotarse de un sistema de indicadores que permita evaluar y comparar de forma homogénea, consistente y contrastable la actividad desarrollada por las mismas.

III.2.2. Documentación que deben contener las cuentas

Normativa

- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley Autonómica de Consejos Sociales y Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de aplicación en su ámbito respectivo.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
- Plan General de Contabilidad, aprobado mediante Real Decreto 1514/2007, modificado por el Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre.
- Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos.
- Leyes de Hacienda Pública de las Comunidades Autónomas.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Estatuto Universitario de aplicación en su ámbito respectivo.

Descripción sucinta de la materia

Entre los destinatarios de las cuentas anuales se encuentra una gama muy amplia de colectivos, desde los órganos de gobierno de la Universidad hasta la ciudadanía en general, siendo de interés para toda la comunidad universitaria (estudiantes, personal de administración y servicios, personal docente e investigador), así como para la cámara legislativa de la comunidad autónoma, los órganos de control externo y, en general, cuantos colectivos se vean afectados de una u otra manera por la actividad económico-financiera de la Universidad, que prácticamente son, por una u otra razón, y desde diferentes ópticas, todos los que componen el entorno político, económico e institucional de la Universidad.

Por ello, la rendición de cuentas es un compromiso con toda la sociedad y las cuentas anuales, además de ajustarse a lo establecido en el artículo 81.5 de la Ley Orgánica de Universidades, deben contener toda la información que pueda ser relevante y de interés para los referidos colectivos.

Aspectos formales

El Plan General de Contabilidad Pública recoge en su Parte IV las normas de elaboración y los modelos de presentación de las cuentas anuales de las entidades públicas. Dichas cuentas están compuestas por el Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de liquidación del presupuesto, el Estado de Flujos de Tesorería, el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y la Memoria.

Estos documentos forman una unidad y deben ser redactados con claridad y mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico-patrimonial y de la ejecución del Presupuesto de la Universidad, de conformidad con el Plan General de Contabilidad.

Respecto al Balance, hay que indicar que se trata de un estado de fondos que refleja la situación del patrimonio de la entidad y se estructura a través de dos masas, activo y pasivo, que agrupan elementos patrimoniales homogéneos, en virtud de la cual el activo incluye los bienes y derechos de la Universidad, así como los gastos amortizables. En cuanto al pasivo, hay que señalar que informa sobre el exigible a largo y corto plazo, resultando por contraposición de los activos y pasivos el patrimonio neto de la Universidad.

En referencia a la cuenta del resultado económico-patrimonial hay que apuntar que comprende, con la debida separación, los ingresos y beneficios del ejer-

cicio, los gastos y pérdidas del mismo y, por diferencia, el resultado –ahorro o desahorro, en terminología del Plan General de Contabilidad Pública.

La liquidación del presupuesto se halla integrada, según lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública, por el estado de liquidación del presupuesto de gastos, el estado de liquidación del presupuesto de ingresos y el resultado presupuestario. El Plan General de Contabilidad Pública establece las siguientes normas de elaboración del Estado de liquidación del presupuesto:

1. La liquidación del Presupuesto de gastos y la liquidación del Presupuesto de ingresos se presentará con el nivel de desagregación del Presupuesto inicialmente aprobado y las posteriores modificaciones al mismo.
2. En la liquidación del Presupuesto de gastos, en la columna denominada “pagos” se incluirá cualquier forma de extinción de la obligación.
3. En la liquidación del Presupuesto de ingresos, en la columna denominada “derechos cancelados” se incluirán los cobros en especie.
4. En el resultado presupuestario, la columna de “Derechos reconocidos netos” incluye el total de derechos reconocidos durante el ejercicio minorado por el total de derechos anulados, los cancelados por insolvencias y otras causas, y los cancelados en especie, durante el mismo.

Por su parte, la Memoria tiene como objetivo completar, ampliar y comentar la información contenida en las cuentas anuales anteriormente mencionadas e incluye, entre otros aspectos, el remanente de tesorería y el grado de cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros.

Cuestiones relevantes

- Aparte de los documentos que deben contener las cuentas anuales por exigencia de la normativa aplicable, es necesario destacar el ejercicio de rendición de cuentas que lleva consigo su elaboración y difusión. En este sentido, la documentación puede incluir la información que se considera idónea para satisfacer a los colectivos que deseen disponer de información sobre la actividad económico-financiera de la Universidad.
- Además de la Ley Orgánica de Universidades, que describe el ejercicio de elaboración y aprobación de las cuentas anuales, el Plan General de Contabilidad Pública recoge las normas de elaboración y los modelos de presentación de las cuentas anuales de las entidades públicas.

- La legislación obliga a que los presupuestos y sus liquidaciones hagan una referencia expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros.

Recomendaciones de los OCEX

- *Formular las cuentas anuales según el nuevo Plan General de Contabilidad Pública y, si resultara posible, elaborar una adaptación del mismo al ámbito universitario.*
- *Incluir en la cuenta general de la Universidad, las cuentas anuales de las fundaciones y entes dependientes.*
- *Desde un punto de vista formal, la inclusión de las cuentas anuales de las entidades dependientes como un anexo a las cuentas anuales de la Universidad, no satisface las previsiones del art. 14 de la LOU, que requiere una aprobación expresa de dichas cuentas por parte del Consejo Social, como de manera expresa, exigen explícitamente las diversas Leyes promulgadas que regulan el Consejo Social de las mismas. Estas cuentas no siempre son objeto de auditoría externa y quedan fuera del control financiero por parte de la unidad de control interno. Tampoco consta, en alguna ocasión, las actuaciones definidas, por parte del Consejo Social, dirigidas al desarrollo y ejecución del presupuesto de estas entidades dependientes, pues conforme a la normativa aplicable, deberá ser informado, con distinta periodicidad, de su estado de ejecución.*
- *Las Universidades presentarán, además de sus cuentas individuales completas, las cuentas del grupo consolidado, todas ellas auditadas.*
- *Formular la memoria de las cuentas anuales según el formato del nuevo PGCP, e incluyendo aquella información que sea necesaria para la correcta interpretación de las cuentas anuales.*
- *Incorporar en la memoria de las cuentas anuales información sobre la ejecución de los proyectos de inversión y la aplicación del remanente de tesorería.*
- *Adjuntar información sobre los litigios y otros riesgos e incertidumbres pendientes de resolverse a finales de ejercicio y que pudieran tener trascendencia económica para la universidad.*
- *Realizar un análisis y seguimiento riguroso sobre las cuentas de acreedores pendientes de aplicar al presupuesto.*

- *Efectuar análisis periódicos sobre la cobrabilidad de los saldos de deudores al objeto, en su caso, de dotar la oportuna provisión.*
- *Elaborar un inventario completo de inmovilizado y establecer los mecanismos técnicos y organizativos necesarios para una mayor vinculación de la gestión del inventario y la contabilidad.*
- *Reflejar contablemente la totalidad de los bienes cedidos y recibidos en cesión por la Universidad y sus entes dependientes.*
- *Incluir una memoria sobre la finalización de los contratos de investigación, en la que se explique el trabajo desarrollado, personal que ha participado, así como un detalle de los gastos e ingresos que ha ocasionado.*
- *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.*
- *Analizar las patentes registradas por la Universidad para proceder a su activación como inmovilizado inmaterial, en el caso en el que supongan efectivamente un bien susceptible de generar ingresos.*

III.2.3. Análisis específico de las siguientes magnitudes: resultado presupuestario, resultado presupuestario ajustado, remanente de tesorería, periodo medio de pago a proveedores

Normativa

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, modificada por Ley 15/2010, de 5 de julio, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

Descripción sucinta de la materia

Existe una serie de magnitudes que son particularmente expresivas de la actividad económico-financiera llevada a cabo por la Universidad. Las principales son el resultado presupuestario; el resultado presupuestario ajustado, el remanente de tesorería; y el periodo medio de pago a proveedores. De la lectura correcta de estas magnitudes se puede extraer conclusiones significativas sobre la situación económica financiera de la Universidad.

Aspectos formales: definiciones

Resultado presupuestario:

Esta magnitud flujo pone de relieve en qué medida los derechos presupuestarios liquidados en el ejercicio han sido suficientes para financiar las obligaciones presupuestarias reconocidas en el mismo. Por tanto, es una magnitud referida estrictamente al periodo que abarca el ejercicio, desde 1 de enero a 31 de diciembre.

Se calcula por diferencia entre los derechos presupuestarios netos liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas durante el mismo periodo. En su determinación se discrimina entre:

1. Operaciones no financieras, distinguiendo, a su vez, entre:
 - a. Operaciones corrientes.
 - b. Operaciones de capital.
2. Operaciones financieras. En ellas se distingue entre:
 - a. Operaciones con activos financieros.
 - b. Operaciones con pasivos financieros.

Resultado presupuestario Ajustado:

En numerosas ocasiones, el resultado presupuestario es necesario ajustarlo como consecuencia de la existencia o presentación en el ejercicio de dos tipos de operaciones: modificaciones de crédito que se hayan financiado con remanente de tesorería no afectado (o para gastos generales) y gastos con financiación afectada que hayan originado desviaciones de financiación. De esta forma, cuando se produzcan estas operaciones, el importe del resultado presupuestario deberá ser ajustado:

- Aumentándolo por el importe de las obligaciones reconocidas financiadas con remanente de tesorería para gastos generales.
- Aumentándolo por el importe de las desviaciones de financiación negativas imputables al ejercicio.
- Disminuyéndolo por el importe de las desviaciones de financiación positivas imputables al ejercicio.

Un resultado presupuestario ajustado positivo indicará que los recursos generados en el periodo han financiado todo el gasto presupuestario y se ha producido un sobrante o superávit de financiación. En este caso, dicho superávit supone el incremento neto por operaciones presupuestarias del remanente de tesorería. Por contra, su signo negativo señala que los fondos obtenidos en el ejercicio no han sido suficientes para financiar todo el gasto presupuestario y, por tanto, se habrá producido un déficit de financiación. Este déficit representa la disminución neta por operaciones presupuestarias del remanente de tesorería.

Remanente de tesorería:

Se calcula como la suma de los fondos líquidos más los derechos pendientes de cobro a corto plazo deduciendo las obligaciones pendientes de pago a corto plazo y agregando las partidas pendientes de aplicación. Estos derechos y obligaciones pueden tener su origen tanto en operaciones presupuestarias, ya sean de corriente o de cerrado, como en no presupuestarias.

Dentro del remanente de tesorería, hay que discriminar entre: la parte afectada destinada a cubrir los gastos con financiación afectada, caso de que existan desviaciones de financiación acumuladas positivas; el importe de los derechos que se consideren de dudoso cobro; el saldo resultante constituye el remanente de tesorería no afectado que se puede destinar a gastos generales.

El Remanente de tesorería para gastos generales, como magnitud fondo, constituye un recurso presupuestario obtenido, con carácter general, por la acumulación de los resultados presupuestarios de los ejercicios anteriores y del ejercicio que se cierra, pudiéndose utilizar, de ser positivo, para financiar el gasto presupuestario de los ejercicios siguientes. Su signo negativo evidenciará una necesidad de financiación, ya que no se pueden afrontar las obligaciones de pago vencidas sin utilizar ingresos procedentes de ejercicios posteriores.

Periodo medio de pago a proveedores:

El art. 13 de la LOEPSF, en su apartado 6 (incorporado nuevo por la LO 2013), obliga a las Universidades, como Administraciones Públicas, a publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. Además, deberán velar por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

Asimismo, establece que, cuando el período medio de pago, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Universidad deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

- El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
- El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

En cualquier caso, tal como establece la disposición adicional primera de la LO 9/2013, a partir del 20 de enero de 2014, las Universidades y sus entidades y organismos vinculados o dependientes publicarán en su portal web su periodo medio de pago a proveedores e incluirán en su plan de tesorería inmediatamente posterior a dicha publicación las medidas de reducción de su periodo medio de pago a proveedores para cumplir con el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

La metodología del cálculo económico del periodo medio de pago a proveedores es desarrollada en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, junto a las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPSF. De acuerdo a esta norma, el periodo medio de pago a proveedores a su vez se encuentra integrado por el período medio de pago global a proveedores y el período medio de pago de cada entidad, formulados como se recoge en el Cuadro nº 1.

Cuadro n° 1. Cálculo del periodo medio de pago a proveedores

<p>Periodo medio de pago global</p>	<p>$\Sigma(\text{periodo medio de pago de cada entidad} \times \text{importe operaciones de la entidad}) / \Sigma \text{ importe operaciones de las entidades}$</p> <p>Se entenderá por importe de las operaciones de la entidad el importe total de pagos realizados y de pagos pendientes</p>
<p>Periodo medio de pago de cada entidad</p>	<p>$\text{ratio operaciones pagadas} \times \text{importe total pagos realizados} + \text{ratio operaciones pendientes de pago} \times \text{importe total pagos pendientes} / \text{importe total pagos realizados} + \text{importe total pagos pendientes}$</p>
<p>Ratio de operaciones pagadas</p>	<p>$\Sigma(\text{número de días de pago} \times \text{importe de la operación pagada}) / \text{importe total pagos realizados}$</p> <p>Se entenderá por número de días de pago, los días naturales transcurridos desde los treinta posteriores a la fecha de entrada de la factura en el registro administrativo o desde la fecha de aprobación de la certificación mensual de obra, según corresponda, hasta la fecha de pago material</p>
<p>Ratio de operaciones pendientes de pago</p>	<p>$\Sigma (\text{número de días pendientes de pago} \times \text{importe de la operación pendiente de pago}) / \text{Importe total de pagos pendientes}$</p> <p>Se entenderá por número de días pendientes de pago, los días naturales transcurridos desde los treinta posteriores a la fecha de anotación de la factura en el registro administrativo o desde la fecha de aprobación de la certificación mensual de obra, según corresponda, hasta el último día del periodo al que se refieran los datos publicados</p>

Recomendaciones de los OCEX

- *Incluir en la memoria anual mención expresa sobre el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con información suficiente que permita su verificación.*

- *Buscar las fuentes de financiación adecuadas y alternativas y adoptar medidas de contención del gasto para enjugar su déficit a final del ejercicio.*
- *Completar, implementar y hacer el seguimiento de un plan de estabilización presupuestaria, que debe incluir las medidas necesarias para garantizar el equilibrio presupuestario.*
- *Ajustar el endeudamiento concertado a sus necesidades de financiación del ejercicio, evitando para ejercicios futuros, incrementos innecesarios de sus cargas financieras y tener que destinar recursos para su cancelación.*
- *Todas las operaciones de endeudamiento deben estar autorizadas de acuerdo con la normativa aplicable.*
- *Habilitar los procedimientos contables necesarios para facilitar el seguimiento de los proyectos de gasto financiados con financiación afectada, incluidos los financiados con endeudamiento, y el cálculo de las desviaciones de financiación.*
- *Deben adoptarse las medidas necesarias para que se calcule adecuadamente el remanente de tesorería afectado y, en el caso de Universidades con remanentes negativos, se adopten las medidas previstas en la legislación aplicable, así como aquellas medidas que aseguren el cumplimiento del principio del devengo en el registro de las obligaciones.*
- *El sistema de contabilidad analítica debe contemplar la determinación tanto de los costes por titulación como de los costes derivados de la investigación contratada.*
- *Concretar, en mayor medida, los objetivos que persigue la Universidad en la realización de la actividad investigadora, así como cuantificarlos mediante indicadores que permitan efectuar su seguimiento y evaluación.*

III.2.4. Cuentas anuales de los entes dependientes de la Universidad

Normativa

- Artículo 14.2 y 84 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades
- Leyes Autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales

- Leyes de Presupuestos de las comunidades autónomas
- Estatutos Universitarios

Descripción sucinta de la materia

En los apartados 2.5 y 3.7 anteriores se ha señalado la escasa referencia normativa a los procedimientos de elaboración y de aprobación de los presupuestos de las entidades dependientes de la Universidad. Sin embargo, el artículo 84 de la LOU hace mención expresa a que tales entidades quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las Universidades, es decir, que traslada al Consejo Social la competencia de aprobación de las Cuentas Anuales de las entidades dependientes cualquiera que sea su personalidad jurídica (de hecho, la LOU en su artículo 14.2 añade a esta competencia la siguiente cautela: *“sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a la que dichas entidades puedan estar sometidas en función de sus personalidad jurídica”*), en los mismos plazos y formas que las de la propia Universidad. Además, se garantiza su traslado a la comunidad autónoma, a los únicos efectos de su remisión al órgano de fiscalización externa. No obstante, se observa que algunas Universidades se limitan a elevar al Consejo Social las Cuentas Anuales de la Universidad, sin acompañarlas de las de sus entidades dependientes. En este caso, parece razonable que el Consejo Social, en su acuerdo de aprobación de Cuentas, indique que no se ha cumplido con este trámite preceptivo.

Algunas Comunidades Autónomas van más lejos y en las Leyes de Presupuestos exigen la remisión de las Cuentas Anuales Consolidadas de las Universidades, es decir, cada Universidad deberá remitir las Cuentas Anuales de toda la actividad de la Universidad, incluyendo en el procedimiento de consolidación las Cuentas Anuales de todas sus entidades dependientes. En este caso, el acuerdo del Consejo Social debe dejar evidencia de que las Cuentas Anuales aprobadas son las consolidadas de toda la actividad universitaria y, en el caso de que no sea así, podrían incluir un párrafo en su acuerdo en ese sentido.

Dicho esto, se plantea la cuestión de cuál es el verdadero alcance del acuerdo de aprobación de las Cuentas Anuales de las entidades dependientes por el Consejo Social, ya que estas se encuentran sujetas a la aprobación por sus Juntas Generales o Patronatos. Lo cierto es que la LOU y la mayoría de las Leyes Autonómicas de Consejos Sociales atribuyen la competencia a este órgano, por lo que la misma debe ejercitarse; además, la aprobación por el Consejo Social de las cuentas de estas entidades dependientes facilita el conocimiento de todos los aspectos de la gestión de esas entidades, incluidos sus informes de auditoría.

Otro aspecto sobre el que cabría debatir sería el de las consecuencias de que unas Cuentas Anuales de una entidad dependiente que habiendo sido previamente aprobadas por su órgano de gobierno correspondiente (Junta General o Patronato) con posterioridad fueran elevadas al Consejo Social y este acordara no aprobarlas motivando el sentido de tal acuerdo. Aunque existen escasos ejemplos en este sentido, lo cierto es que su trascendencia es nula e incluso los órganos de control externo evitan su pronunciamiento sobre tal extremo, limitándose a indicar que “no fueron aprobadas por el Consejo Social”.

Recomendaciones de los OCEX

- *La memoria de las cuentas anuales de la Universidad debe ofrecer información sobre las diferentes participaciones que tenga en los distintos entes instrumentales y sobre las subvenciones concedidas a los mismos.*
- *Las cuentas anuales de los entes dependientes de la Universidad se deben integrar en la Cuenta General de la misma.*
- *La Universidad debe formular y aprobar las cuentas anuales consolidadas del grupo universitario de la que es matriz.*
- *Las cuentas anuales de los entes dependientes deben estar sujetas al mismo procedimiento de aprobación que los cuentas de la propia Universidad.*
- *La Universidad debe aprobar, igualmente, las cuentas de otras fundaciones y empresas que, aunque no estén participadas mayoritariamente son controladas de forma efectiva por la Universidad y/o financiadas por la misma y que cooperan con esta en el cumplimiento de sus fines.*
- *Se debe revisar, siguiendo criterios de eficiencia y sostenibilidad, la inversión en entes instrumentales, analizando los riesgos derivados de las mismas y sus efectos económicos sobre la propia Universidad.*

III.2.5. El acompañamiento de informes de la unidad de control interno y de auditoría externa

Normativa

- Artículo 14.2, 82 y 84 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

- Leyes Autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.
- Estatutos universitarios.
- Leyes de presupuestos autonómicas.

Descripción sucinta de la materia

La LOU establece en su artículo 82 que la ejecución del presupuesto y el control de los gastos e ingresos de las universidades se realizará mediante las correspondientes técnicas de auditoría. La plasmación práctica de esta previsión varía en función de las normas que ordenan el acto de aprobación de las cuentas de la Universidad en cada comunidad autónoma y en cada institución de educación superior, pero, en todo caso, el acuerdo del Consejo Social destinado a esta aprobación debe verse amparado por un informe de auditoría que le reporte una seguridad suficiente y dé nota de que las cuentas representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la Universidad.

Quien sea el responsable de encargar el informe de auditoría sobre las cuentas depende, como se ha señalado, de la normativa que en cada territorio sea de aplicación. Frecuentemente, esta tarea recae en el Consejo Social, otras veces no. En todo caso, este documento siempre debe acompañar la propuesta de aprobación de las cuentas, y resulta una buena práctica que los auditores informen sobre él ante el Pleno del Consejo Social en la sesión correspondiente.

Cuando el informe de auditoría sobre las cuentas señala salvedades, el Consejo Social debe actuar en consecuencia, mediante el tipo de actuación que mejor se adapte a la relevancia de la incidencia. En ocasiones, bastará con consignar las circunstancias en el informe de la Comisión Económica del Consejo Social que suele elevarse al Pleno junto con la propuesta del Consejo de Gobierno; pero en otras, será necesario dejar constancia de las recomendaciones y advertencias del auditor en el propio acuerdo de aprobación del Consejo Social, con el fin de que consten en su traslado al Gobierno Regional y posterior remisión al órgano de fiscalización de cuentas de la comunidad autónoma.

Estas incidencias después deben entrar en el circuito de seguimiento de las mejoras de la gestión de las actividades de la Universidad que el Consejo Social realiza como parte de su tarea ordinaria de supervisión, para lo que es oportuno que la Gerencia de la Universidad informe con periodicidad al Pleno o Comisión Económica acerca de las medidas que implantar, los plazos para su aplicación y el sistema de seguimiento de las mismas.

En este sentido, también es conveniente incluir en las actividades de supervisión del Consejo Social la revisión de los informes (conclusiones y recomendaciones) de los Órganos de Control Externo, y ello, aunque la emisión de sus informes sea, lógicamente, *a posteriori* de los Presupuestos y Cuentas aprobadas.

Se ha señalado ya que, ante la presencia de salvedades, el Consejo Social debe proceder de manera proporcionada a su relevancia. También pueden plantearse circunstancias negativas de otro signo, ante las que de nuevo será preciso actuar de manera prudencial: ausencia de informes de auditoría o del control interno de las Cuentas Anuales, aunque estos puedan no ser preceptivos; denegación de la opinión por parte de los auditores; presencia de salvedades que podrían repararse si se modificaran las cuentas; o, finalmente, la presencia de salvedades de tal importancia que el Consejo Social encuentre improcedente su aprobación.

Cuestiones relevantes

- El acuerdo del Consejo Social de aprobación de las cuentas de la Universidad y de sus entes dependientes reviste una indudable importancia, y constituye una vía de comunicación fuertemente formalizada entre la Universidad, la Administración y los Órganos de Control Externo. Para la adopción de este acuerdo es, por ello, imprescindible contar con la seguridad de informes técnicos e independientes que avalen la propuesta que recibe el Consejo Social

Recomendaciones de los OCEX

- *Los informes de auditoría deben incluirse en la memoria de la Universidad y darles la máxima publicidad, por ejemplo, en la página web.*

III.3. La remisión de la liquidación y las cuentas a la comunidad autónoma

Normativa

- Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
- Artículo 81.5 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

- Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.
- Leyes de Presupuestos autonómicas.
- Estatutos Universitarios y bases de ejecución del presupuesto universitario.

Descripción sucinta de la materia

La LOU, en el artículo 81.5, regula con detalle la rendición de cuentas: *“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.*

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.”

Queda claro en el articulado de la LOU el procedimiento de rendición de cuentas y, aunque no se dice expresamente, deben acompañarse del certificado de aprobación de las mismas por el Consejo Social e incluso, en algunas Comunidades Autónomas, exigen la remisión del Informe emitido por los Auditores.

No obstante, sería interesante profundizar en las consecuencias, si existen, del retraso en la remisión de las Cuentas a la comunidad autónoma o, incluso, en la no rendición de las mismas, hecho este último que ya no se produce en el ámbito universitario. Así, el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo faculta a las comunidades autónomas a adoptar medidas, en caso de la no remisión de las Cuentas, para garantizar la estabilidad presupuestaria.

Algunos Consejos Sociales, conscientes de que las Cuentas Anuales han sido elevadas desde el Consejo de Gobierno con posterioridad a la fecha establecida por la comunidad autónoma, dejan evidencia de tal hecho en su acuerdo de aprobación: *“Las Cuentas Anuales del ejercicio 2008 han sido elevadas el 16 de diciembre de 2009 por el Consejo de Gobierno de la Universidad a este Consejo Social con posterioridad al plazo establecido por la Ley para su apro-*

bación definitiva (30 de junio de 2009)”. Sin embargo, esta cautela informativa del Consejo Social no tiene más efecto que su puesta de manifiesto para el lector del mismo y su coincidencia con la referencia a este mismo hecho por parte del Órgano Externo de Fiscalización que zanja el asunto de igual manera.

Recomendaciones de los OCEX

- *Las cuentas anuales de las universidades y de sus entes dependientes deben rendirse directamente al Órgano de Control Externo, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas.*

III.4. Divulgación y política de transparencia

Normativa

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE» núm. 295, de 10/12/2013. En vigor, desde el 10-12-2014

Descripción sucinta de la materia

Las Universidades públicas están incluidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia (art. 2.1.d) y establece como publicidad activa necesaria y mínima, ampliable en su desarrollo legislativo autonómico, tres tipos de información en el portal de la Universidad:

- **Información institucional, organizativa y de planificación.** Funciones y estructura orgánica: organigrama y responsables, con su perfil y trayectoria profesional.
- **Información de relevancia jurídica.** Actuaciones administrativas y normativas. Dictámenes preceptivos y documentos sometidos a información pública.
- **Información económica, presupuestaria y contable.** Minuciosa enumeración de la Contratación –incluso menor, trimestralmente– de los Convenios, de las Encomiendas de gestión, del patrimonio, de estadísticas, de los presupuestos, de las cuentas anuales, de los informes de auditoría y de fiscalización.

- *Deben realizarse los cambios normativos precisos dirigidos a lograr una mayor transparencia en la gestión, su control y rendición de cuentas de las Universidades.*
- *Las cuentas anuales de la Universidad y de sus entes dependientes deben publicarse en su página web con la finalidad de asegurar el principio de transparencia y ofrecer una información completa de su actividad económico-financiera.*

Relación de autores

Miguel Ángel Acosta Rodríguez.

Secretario del Consejo Social de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
Secretario General de la Conferencia de Consejos Sociales.

Antonio Arias Rodríguez.

Síndico en Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

Nuria Baranda Díaz.

Secretaria del Consejo Social de la Universidad Complutense de Madrid.

Ignacio Cabeza del Salvador.

Auditor de la Cámara de Comptos de Navarra.

Rafael Díaz Martínez.

Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Santiago Iraburu Allegue.

Secretario del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Jesús León Lima.

Vicepresidente del Consejo Social de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Antonio López Hernández.

Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

José Carlos Naranjo Sintés.

Consejero Auditor de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Helio Robleda Cabezas.

Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra.