

Javier de Diego Alonso

Auditor del Consejo de Cuentas de Castilla y León

Equilibrio entre el respeto a la autonomía económico-financiera de las universidades públicas y su tutela financiera^{1y2}

RESUMEN/ABSTRACT:

La autonomía universitaria es un derecho fundamental reconocido a nivel constitucional, una de cuyas vertientes es la económico-financiera. La normativa orgánica y básica estatal ha ido paulatinamente reduciendo las competencias universitarias en éste ámbito, al mismo tiempo que se han ampliado las competencias autonómicas. Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que les corresponden en éste contexto, tienen a su cargo la importante responsabilidad de lograr el equilibrio entre la tutela financiera que ostentan sobre las universidades de su ámbito territorial, y el respeto de las competencias que residualmente les continúan correspondiendo a éstas últimas. Este artículo trata de analizar si en el período 2000-2010, la Comunidad de Castilla y León ha ejercitado sus competencias respetando ese equilibrio. Además, se proponen posibles soluciones y alternativas a efectos de mejorar la delicada situación económico-financiera de las Universidades de Castilla y León.

University autonomy is a fundamental right under the Constitution, one of whose sides is the economic and financial. The organic and basic state law has been gradually reducing academic skills in this area, while regional powers have been expanded. The regional Communities, in the exercise of the powers they are entitled in this context, are charged with the important responsibility to achieve balance between the financial protection of the universities of their territory, and respect for the skills that are residually continue to be found to them. This article is about whether in the period 2000-2010 the Community of Castilla y León has exercised its powers respecting that balance. It also suggests possible solutions and alternatives in order to improve the delicate economic and financial situation of the Universities of Castilla and Leon.

AUTONOMÍA ECONÓMICO-FINANCIERA UNIVERSITARIA, TUTELA FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES AUTORIZACIÓN, COSTES DE PERSONAL UNIVERSITARIOS, INCREMENTOS PRECIOS PÚBLICOS UNIVERSITARIOS, SITUACIÓN FINANCIERA UNIVERSIDADES
ECONOMICAL AND FINANCIAL AUTONOMY OF UNIVERSITIES, FINANCIAL PROTECTION FOR AUTHORISED UNIVERSITIES, UNIVERSITY STAFF COSTS, TUITION FEE INCREASES, FINANCIAL STATE OF UNIVERSITIES

¹ Este artículo fue presentado en los IX Encuentros técnicos de instituciones de control externo de Pamplona en el grupo de trabajo nº 2 "Fiscalización de la gestión educativa y de universidades". El texto inicial ha sido modificado, como consecuencia de las opiniones e ideas que se expusieron en el mencionado grupo de trabajo.

² Las opiniones de éste artículo son exclusivas del autor y no reflejan necesariamente la opinión del Consejo de Cuentas de Castilla y León ni de ningún Ente Público.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La distribución competencial en materia de educación universitaria descansa sobre el tríptico: Estado - Comunidades Autónomas - Universidades. Este reparto competencial, presenta una estructura peculiar frente a otros sectores, consistente en que a las competencias del Estado y de las CC.AA., hay que añadir las que corresponden a las Universidades públicas (en adelante UU.PP.) como consecuencia de la autonomía que se les reconoce a nivel constitucional.

Así el artículo 27.10 de la C.E. reconoce esa autonomía “en los términos que la Ley establezca”. En interpretación de éste artículo, el Tribunal Constitucional considera a la autonomía universitaria: primero, como un derecho fundamental; y segundo, como un derecho de configuración legal, cuyo contenido y extensión debe ser concretado por el legislador dentro del respeto de los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica, comprensiva de la libertad de cátedra, estudio e investigación.

¿Y a qué legislador le concierne regular ese derecho constitucionalmente reconocido? Es el Estado el que debe configurar legalmente ese derecho, y en consecuencia las competencias, que en virtud de su auto-



³ El régimen económico y financiero de las Universidades Públicas (2004).

mía corresponden a las universidades, por dos motivos: primero, porque al tratarse de un derecho fundamental, su desarrollo debe realizarse mediante Ley orgánica de conformidad con el artículo 81.1 del texto constitucional; y segundo, porque de acuerdo con el artículo 149.1.30 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva para regular “las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. A las CC.AA. con competencias normativas en la materia, sólo les atañe el desarrollo legislativo de lo dispuesto en la normativa estatal, respetando en todo caso lo dispuesto en esa normativa estatal orgánica o básica en relación con la autonomía de las Universidades.

2. AUTONOMÍA ECONOMICO-FINANCIERA DE LAS UU.PP. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. TUTELA FINANCIERA

Uno de las vertientes fundamentales o dimensiones de la autonomía de las UU.PP., y condicionante de su real efectividad, según la jurisprudencia constitucional, es la autonomía económico-financiera. La LOU (exposición de motivos y artículo 79), al igual que su predecesora LRU, la reconocen expresamente, pero ambas la delimitan a los términos establecidos en la correspondiente ley.

Tanto la LOU, como su antecesora, han concretado el contenido y la extensión de esa autonomía económico-financiera, mediante la distribución de las competencias correspondientes entre las UU.PP. y las CC.AA. De una ley a otra, el espacio competencial de las UU.PP. se ha visto muy reducido como consecuencia de una mayor profundización en las competencias autonómicas, llegándose a la situación actual, en que las facultades atribuidas a las CC.AA. son tan amplias, y tan determinantes en el desenvolvimiento de la actividad económico-financiera de sus UU.PP., que cada vez tiene menos sentido hablar de autonomía universitaria en éste contexto.

Antonio Arias Rodríguez³ por comparación con la autonomía de las CC.AA. respecto del Estado, y por referencia a varias sentencias del Tribunal Constitucional,

señala que “la autonomía financiera universitaria se va reduciendo esencialmente al concepto de autonomía de gasto”. En mi opinión, las Universidades ni siquiera llegan a ostentar tal autonomía de gasto, ya que sus costes de personal (el capítulo más importante de su Presupuesto de gastos) deben ser previamente autorizados por la Comunidad Autónoma, por lo que la autonomía económico-financiera queda exclusivamente reducida (como luego veremos) a la autonomía para el desarrollo del conjunto de procesos que integran el ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, modificación, ejecución y supervisión).

En contrapartida, a las CC.AA. se les atribuye una auténtica “tutela financiera” sobre las UU.PP. de su ámbito territorial. Ahora bien, las CC.AA. deben ejercitar las competencias que comprende esa tutela financiera, pero respetando al mismo tiempo el contenido y la extensión de las competencias que la normativa orgánica y básica de la LOU continúa residualmente atribuyendo a las UU.PP. (y que como acabo de comentar, se reducen a las necesarias para el desarrollo de su ciclo presupuestario.)

A continuación, en éste artículo voy a analizar, en qué medida las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias han conseguido alcanzar el equilibrio entre el respeto a las competencias que la legislación estatal continúa atribuyendo a las UU.PP., y la tutela financiera sobre las UU.PP. de su ámbito territorial. Para ello, voy a analizar como la Comunidad de Castilla y León ha ejercitado las competencias correspondientes.

3. RESPETO DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS UU.PP.

La Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, mediante la modificación de la Ley 7/1986 de la Hacienda de la Comunidad, integró a las UU.PP. de Castilla y León en el sector público autonómico, a los efectos de ésta última Ley. La nueva Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (LH), en la actualidad (artículo 2.1.e), continua en la misma línea. En mi opinión ésta inclusión⁴ atenta contra la au-

tonomía económico-financiera de las UU.PP., ya que en ésta ley, entre otras materias, lo que se regula es el ciclo presupuestario, y las UU.PP. en éste ámbito, continúan manteniendo sus competencias, como ahora veremos.

La LH es respetuosa con la autonomía universitaria en lo referente a la elaboración y aprobación de sus presupuestos, ya que esa competencia continua ejercitándose por las Universidades (a través de sus Consejos Sociales). Por esa razón, los presupuestos universitarios son aprobados por los Consejos Sociales, y no se incluyen dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad (artículo 88 LH y Leyes de presupuestos anuales) cuya aprobación compete a las Cortes de Castilla y León. No obstante, al no estar integrados los presupuestos universitarios dentro de los presupuestos autonómicos, se produce la paradójica situación, de que los Presupuestos de la Comunidad no incluyen la totalidad de los presupuestos de las entidades del sector público autonómico⁵.

En mi opinión, los presupuestos (además de los de las entidades dependientes de las UU.PP.) deberían remitirse a las Cortes de Castilla y León, pero no para su aprobación, sino a efectos meramente informativos.

Corresponde a las Universidades la gestión de sus presupuestos (artículo 2 LOU), lo que a mi entender abarca desde su modificación, hasta su liquidación definitiva. Así el artículo 82 de La LOU y el 24.1 de la Ley de Universidades de Castilla y León (en adelante LUCYL) encomiendan al Consejo Social la supervisión del desarrollo y ejecución de los presupuestos universitarios. En la misma línea el artículo 14 de la LOU y el 24.1) de la Ley de Universidades de Castilla y León (en adelante LUCYL) encomiendan a los Consejos Sociales **la aprobación de las cuentas anuales de las Universidades**, entre las que se incluye como señala la propia LOU (artículo 81.5) la liquidación de los presupuestos. También les corresponde, nuevamente mediante sus Consejos Sociales (artículo 14 de la LOU y el 24.1) LUCYL), la aprobación de las cuentas anuales de las entidades que de ellas dependen.

⁴ Que no se ha realizado en otras Comunidades Autónomas.

⁵ Esto es una consecuencia de la integración de las UU.PP. en el sector público autonómico.

En este contexto, la normativa autonómica no respeta la autonomía universitaria, ya que la Cuenta General de la CC.AA., que se debe aprobar por las Cortes de Castilla y León (artículo 234 de la LH), incluye dentro de las Cuentas del sector público administrativo, empresarial y fundacional (art 229 de la LH) todas las cuentas de las entidades del sector público autonómico, entre las que figuran las de las UU.PP. y sus entidades dependientes (artículo 2 LH), lo que última instancia implica: que por un lado, las cuentas anuales universitarias (entre la que se incluye su liquidación presupuestaria) se deben aprobar 2 veces, primero por el Consejo Social y luego por las Cortes de Castilla y León, y que por otro, las cuentas de sus entidades dependientes deben aprobarse 3 veces (por las dos anteriores y previamente por la Junta General de accionistas de la sociedad o el Patronato de la Fundación).

Redundando en el planteamiento anterior, no parece tener ningún sentido, que el Parlamento autonómico pueda aprobar unas cuentas anuales, en las que se incluye una liquidación de unos presupuestos que previamente no han sido aprobados por aquél. O lo que es lo mismo, que no coincidan los ámbitos subjetivos de los Presupuestos de la Comunidad (entre los que no se incluyen los presupuestos universitarios) y de las liquidaciones presupuestarias de la Cuenta General de la Comunidad. (Entre las que sí se incluye las ejecuciones presupuestarias de las UU.PP.).

En mi opinión, las Universidades deberían formular y aprobar las cuentas de su grupo (cuentas consolidadas), las cuales deberían enviarse a efectos informativos, a las Cortes, una vez informadas en su caso por el Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Corresponde a la Universidad, a través del Consejo Social, **la supervisión de las actividades económicas de la Universidad**, (Artículo 14 LOU y 24.1.g) de la LUCYL entre las que se incluye, **el control de las inversiones, gastos e ingresos mediante las correspondientes técnicas de auditoría**. A pesar de lo anterior, la gestión

económico –financiera de las UU.PP., está sujeta al control interno de la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículos 9 y 24.2.a) de la LH) en virtud de su pertenencia al sector público autonómico (artículo 2 LH)⁶. En mi opinión, esto supone también un atentado contra la autonomía universitaria, ya que ese control puede corresponder aisladamente al órgano de control interno de la Universidad, o a éste conjuntamente con una auditora contratada por la Universidad, pero la supervisión de su actuación debe corresponder, en todo caso, al Consejo Social tal y como señala la LOU y la LUCYL, y nunca, a la Intervención General de la Comunidad Autónoma.

Por último, las Universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, para lo que enviarán éstas al Consejo de Gobierno de la CC.AA. en el plazo establecido en las normas aplicables de cada CC.AA. (artículo 81.5 de la LOU). De acuerdo con mi criterio, el envío de las cuentas anuales al Consejo de Gobierno es una intromisión, por parte de la LOU en competencias que corresponden a las CC.AA., ya que son éstas las que deberían regular a través de sus leyes de Hacienda o de sus OCEX, la forma o conducto a través del cual debe efectuarse esa rendición de cuentas.

En cualquier caso, la normativa estatal, para garantizar la autonomía de las Universidades en este ámbito señala que “recibidas las cuentas en la CC.AA., se remitirán (directamente) al órgano de fiscalización de cuentas de la CC.AA.” En contra de lo expresado en ese artículo, y por lo tanto vulnerando la autonomía universitaria, el artículo 234 de la LH señala que las UUPP remitirán a la Junta de Castilla y León sus cuentas anuales “para la formación de la Cuenta General”, por lo que en lugar de establecer una rendición directa al Consejo de Cuentas, la fijan de forma indirecta, ya que las cuentas anuales universitarias se le rinden finalmente a éste como parte integrante de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma y no como cuentas independientes.

⁶ Anualmente se incluyen en el Plan anual de Auditorías de la Intervención la auditoría de las cuentas anuales universitarias, las cuales son realizadas por auditores de cuentas y sociedades de auditoría contratados para colaborar con la Intervención.

4. TUTELA FINANCIERA. SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

El artículo 79.1 de la LOU, tras reconocer la autonomía económica y financiera de las UU.PP. en los términos de la propia Ley, señala posteriormente que “A tal efecto, se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad”.

¿Y quien debe garantizar que las universidades dispongan de los recursos necesarios? En la actualidad, esa responsabilidad se encuentra compartida entre las propias Universidades y las Administraciones que tienen asumidas competencias en éste ámbito (estatal y autonómica).

Ahora bien, en el caso de las universidades transferidas, esa competencia recae fundamentalmente sobre las CC.AA. Así, en Castilla León, el Estatuto de Autonomía señala en su artículo 73.3 que: “En materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía de las Uni-

versidades, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (entre otras) la financiación de las Universidades”. A estos efectos, y tal y como señala el artículo 81.3 de la LOU, el presupuesto de ingresos de las universidades contendrá las transferencias para gastos corrientes y de capital, fijadas anualmente, por las Comunidades Autónomas.

Como se ve en el cuadro 1, la TCAE/N.E (transferencias corrientes/ número de estudiantes) se ha ido incrementando desde 2.969 euros en 2002 hasta 4.969 euros en 2008. No obstante, si consideramos la media nacional, Castilla y León ha pasado de tener en 2002 un 93,17% de la financiación media por estudiante a nivel nacional (3.141euros) a un 85,81% en 2008 (5.791 euros). Esto supone que se han incrementado las transferencias por estudiante en términos absolutos, pero el resto de las Comunidades las han incrementado en una mayor proporción, por lo que la TCAE/NE de Castilla y León cada vez está más lejos de la media nacional.

Cuadro 1. T.C.A.E/ N.E

T.C.A.E Transferencias corrientes de Admón educativa
N.E Número de estudiantes

Comunidad Autónoma	2002			2004			2006			2008		
	Euros	%	Posición									
U. de Andalucía	2.473	78,73	16	3.195	83,02	15	4.338	90,66	12	5.389	93,05	10
U. de Aragón	2.977	94,81	9	3.824	99,37	8	4.693	98,09	9	5.660	97,74	8
U. de Asturias	2.625	83,58	14	3.474	90,28	12	4.346	90,83	11	5.209	89,94	12
U. de Baleares	2.968	94,51	10	3.648	94,81	9	4.378	91,51	10	4.968	85,79	15
U. de Islas Canarias	3.909	124,46	2	4.384	113,93	4	4.763	99,55	8	5.285	91,25	11
U. de Cantabria	3.337	106,24	7	4.237	110,11	5	5.475	114,43	3	6.908	119,29	3
U. de Castilla La Mancha	2.820	89,78	12	3.403	88,43	13	5.341	111,62	5	6.681	115,37	4
U. de Castilla y León	2.926	93,17	11	3.542	92,03	11	4.038	84,39	15	4.969	85,81	14
U. de Cataluña	3.456	110,04	6	4.090	106,28	7	4.796	100,23	7	6.099	105,32	6
U. de Comunidad Valenciana	3.667	116,76	4	4.667	121,29	2	5.676	118,64	2	6.605	114,05	5
U. de Extremadura	2.254	71,79	17	2.748	71,41	17	3.662	76,52	17	4.161	71,86	17
U. de Galicia	2.581	82,17	15	2.992	77,76	16	3.967	82,91	16	5.409	93,40	9
U. de Madrid	3.683	117,28	3	4.407	114,51	3	5.324	111,28	6	5.917	102,18	7
U. de Murcia	2.713	86,39	13	3.268	84,93	14	4.113	85,97	13	5.062	87,41	13
U. de Navarra	5.149	163,94	1	6.118	158,99	1	7.082	148,02	1	7.736	133,58	1
U del País Vasco	3.460	110,16	5	4.182	108,67	6	5.345	111,70	4	7.331	126,60	2
U. de la Rioja	3.188	101,52	8	3.577	92,96	10	4.087	85,42	14	4.870	84,09	16
TOTAL UUPP PRESENCIALES	3.141	100,00		3.848	100,00		4.785	100,00		5.791	100,00	

Fuente: Universidad española en cifras



Además de la financiación de las Universidades vía transferencias corrientes y de capital, la LOU dota a las CC.AA. de otras competencias, cuyo ejercicio, incide de una forma muy directa en el desenvolvimiento de actividad económico financiero de sus UUPP. Del análisis de las competencias que corresponden a las CC.AA. de conformidad con la LOU, se extrae la conclusión de que éstas ostentan una auténtica “tutela financiera” sobre sus UUPP., tutela, cuyo fin último es el de velar por el buen estado de las finanzas universitarias y garantizar su viabilidad económica-financiera a medio y largo plazo.

Así, corresponde a las CC.AA., en virtud de esa tutela financiera:

1. **El establecimiento** del marco dentro del cual las UUPP. podrán elaborar sus programaciones anuales y, en su caso, la aprobación de los convenios y **contratos programas de duración plurianual** que incluirán los objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos (artículo 81 LOU, 48.2 LUCYL). En Castilla y León, en el marco de la financiación básica, (artículo 48.2 LUCYL) la Consejería de Educación firmó en 2007 con cada una de las UUPP. un Contrato-Programa para el período 2007-2010, en los que se recogían los com-

promisos de cada UUPP. y de la Administración Autónoma. El objetivo de dichos contratos programas era alcanzar una cobertura del 100% de los gastos de personal de las UUPP. en 2010, para lo que se fijan en el contrato, por un lado, las transferencias corrientes de de la Comunidad para cada uno de los períodos, y por otro, las Universidades asumen unos compromisos de ejecución del capítulo I para cada uno de los ejercicios del contrato-programa. Dichos Contratos-Programa se han extendido hasta 2011. En el cuadro 2 se establece el ratio de la cobertura de los gastos de personal por las transferencias corrientes (TCAE/G.P), que como se observa, en Castilla y León había mejorado hasta 2008 (según los datos de la Universidad española en cifras). No obstante en 2009, la Cuenta General de la Comunidad de 2009 (última disponible) nos muestra una cobertura del 93,65%, que nos vuelve a alejar del objetivo previsto de cobertura del 100% de los gastos de personal. Las razones de estas desviaciones debemos buscarlas en aumentos de los capítulos I de gastos de personal de las UUPP. por encima de los compromisos asumidos en los contratos programas.

Cuadro 2. T.C.A.E/ G.P

Comunidad Autónoma	2002		2004		2006		2008	
	%	Posición	%	Posición	%	Posición	%	Posición
U. de Andalucía	91,33	15	95,83	12	110	5	114,92	4
U. de Aragón	89,33	16	86,65	17	87,59	17	87,26	17
U. de Asturias	95,25	13	101,54	9	100,54	13	94,61	15
U. de Baleares	101,94	7	108,59	5	115,42	4	105,45	8
U. de Islas Canarias	109,38	5	106,62	6	105,93	7	106,6	6
U. de Cantabria	96,74	11	98,05	11	103,58	9	103,52	9
U. de Castilla La Mancha	116,33	3	109,09	3	136,1	2	148,28	1
U. de Castilla y León	95,88	12	95,44	13	91,67	16	96,84	13
U. de Cataluña	101,13	8	100,79	10	93,02	15	94,34	16
U. de Comunidad Valenciana	135,54	2	143,15	1	146,98	1	145,83	2
U. de Extremadura	86,56	17	90,19	16	99,68	14	100,05	11
U. de Galicia	100,45	9	95,06	14	103,45	10	109,75	5
U. de Madrid	103,22	6	108,67	4	107,55	6	103,5	10
U. de Murcia	93,4	14	94,46	15	102,77	11	106,04	7
U. de Navarra	144,26	1	136,11	2	133,11	3	127,87	3
U del País Vasco	100,15	10	102,66	8	105,06	8	99,39	12
U. de la Rioja	111,15	4	105,2	7	101,82	12	96,83	14
TOTAL UUPP PRESENCIALES	102,82		105,63		108,09		108,7	

Fuente: Universidad española en cifras

2. **La autorización de los costes del PDI y PAS** (artículo 81.4 de la LOU). En las Leyes de Presupuestos (desde el año 2000) se viene señalando que la Consejería de Educación, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, autorizará los costes de personal docente y no docente de las Universidades. Incumpliendo lo anterior, la Comunidad Autónoma no ha aplicado este procedimiento de análisis y posterior aprobación del capítulo I de sus UU.PP., por lo que hasta el ejercicio 2010 los costes de personal de las Universidades no fueron previamente autorizados por la Comunidad. Esta ausencia de control, es la que ha ocasionado aumentos de los capítulos I por encima de los incrementos pactados en los contratos-programas.
3. **El establecimiento de los precios públicos y demás derechos** en el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y va-

lidez en todo el territorio nacional, dentro de los límites que establece la Conferencia General de Política Universitaria (antes Consejo de Coordinación Universitaria). De este modo, y dentro de los límites máximo y mínimo decretados, las comunidades marcan los precios públicos a abonar por los estudiantes por los distintos conceptos de las matrículas universitarias. En el cuadro 3, se puede observar que en Castilla y León, los precios públicos de los créditos matriculados en primer y segundo ciclo en la experimentalidad más cara, han sufrido entre el curso 1995-1996 (tomando como índice base 100) y el curso de 2008-2009 un incremento del 153,25%, siendo el límite mínimo admisible del 148,08% y el máximo del 219,77%. Es decir, que a pesar de haberse podido incrementar estos precios públicos hasta el 219,77% sólo se han incrementado un 153,25%, es decir, muy cerca del mínimo autorizado del 148,08%.

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Cuadro 3. Índice de los precios públicos de los créditos matriculados en primer y segundo ciclo por 1ª vez en la experimentalidad más cara. Enseñanzas renovadas. Índice base 1995-1996=100

Comunidad Autónoma	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Andalucía	100	103,87	107,17	109,65	112,28	115,66	119,15	123,43	127,23	130,62	135,24	142,57	149,36	156,15
Aragón	100	105,28	108,66	111,61	114,31	117,69	121,17	125,54	129,99	135,15	142,23	150,52	158,41	165,09
Asturias	100	104,05	108,23	107,68	110,26	113,57	116,99	121,67	126,53	132,20	137,57	143,74	150,22	158,92
Baleares	100	106,02	104,98	107,06	109,64	113,94	118,41	123,20	128,76	134,31	139,66	145,82	151,68	159,15
Islas Canarias	100	103,84	94,13	94,13	94,13	97,03	100,02	104,63	110,75	118,46	126,85	133,65	139,32	145,22
Cantabria	100	103,99	106,20	108,35	111,06	114,25	117,54	121,85	125,59	129,03	133,58	138,84	143,59	149,66
Castilla y León	100	103,81	105,34	107,49	110,07	113,39	116,81	121,06	125,52	128,86	135,03	140,30	147,08	153,25
Castilla La Mancha	100	103,99	106,08	107,49	110,57	113,64	116,79	121,05	125,50	128,84	133,50	138,66	142,00	147,97
Cataluña	100	107,00	108,83	113,11	116,98	121,06	125,28	131,20	137,36	142,96	150,12	157,62	163,44	172,40
Extremadura	100	103,81	105,34	107,43	110,01	113,33	116,75	120,96	124,71	128,05	132,50	137,66	141,01	146,88
Galicia	100	103,78	105,56	107,70	110,26	113,54	116,92	121,63	126,44	131,49	136,77	143,58	149,34	155,56
Madrid	100	104,48	108,66	110,87	113,51	116,89	120,37	125,91	131,07	136,97	141,70	148,65	153,71	162,15
Murcia	100	102,27	104,85	107,99	110,57	113,88	117,30	121,58	125,32	128,76	133,22	138,58	143,24	149,31
Navarra	100	105,97	110,75	114,09	116,79	122,64	128,78	138,63	144,86	150,56	158,81	168,21	172,23	179,52
País Vasco	100	103,81	106,41	109,08	111,69	115,63	119,71	125,15	130,77	136,61	142,78	149,17	156,66	167,68
La Rioja	100	104,79	107,43	110,63	113,27	117,94	122,80	127,17	133,72	139,96	147,02	152,85	160,53	168,92
C. Valenciana	100	103,79	106,84	109,44	112,04	115,38	118,82	123,52	128,17	132,70	137,84	143,35	150,82	157,18
Limite mínimo	100	103,80	105,46	107,68	110,26	113,57	116,97	121,19	124,94	128,32	132,81	137,99	141,30	148,08
Limite máximo	100	106,80	111,71	117,41	121,40	127,47	133,85	144,02	154,24	164,58	176,92	190,90	203,12	219,77

Fuente: Elaboración propia a partir de series históricas web MEC

4. La elaboración del marco legal en el que debe desarrollarse la actividad económica- financiera de las UU.PP. En concreto, les corresponde el establecimiento:

* De una estructura presupuestaria adecuada a la naturaleza de los ingresos y gastos de las Universidades. (artículo 81.4 LOU) En Castilla y León, las Órdenes anuales de elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, y las de establecimiento de los códigos de ingresos y gastos que definen la estructura económica del Presupuesto, recogen a nivel de artículo los ingresos y gastos específicos de las UU.PP. Donde no existe armonización, es relación con la estructura funcional y con la orgánica.

* De las normas y procedimientos para el desarrollo y la ejecución del presupuesto de las Universidades (artículo 82 LOU y 24.1.g) de la LUCYL). La Comunidad no ha establecido normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución de los Presupuestos de las UUPP. La LH autonómica, lo único que señala, es que se aplicarán las disposiciones de esa ley a los procedimientos de ejecución y gestión presupuestaria de las universidades públicas (art 77). Es decir, se ha establecido como normativa directamente aplicable, la que según el artículo 82 de la LOU sólo debería aplicarse con carácter supletorio. Estas disposiciones no tienen en consideración las peculiaridades organizativas y de gestión de las UU.PP., y en consecuencia son de difícil aplicación por parte de mismas, por lo que éstas han continuado aprobando, año tras año, las denominadas “Bases de Ejecución del Presupuesto”, a pesar de que esa competencia normativa ya no es universitaria, sino autonómica.

* De las normas y procedimientos para el control de las inversiones, gastos e ingresos de las universidades mediante las correspondientes técnicas de auditoría (artículo 82 LOU y 24.1.g) de la LUCYL). La Comunidad no ha aprobado normas y procedimientos para el control de las inversiones, gastos e ingresos de las UU.PP. de su ámbito territorial.

* De las normas que regulen los actos de disposición de los bienes inmuebles y de los muebles de extraordinario valor por parte de sus UU.PP. (artículo 80.3 LOU) y de la que regule la dotación fundacional y cualesquiera otras aportaciones a efectuar por la Universidad a empresas, fundaciones u otras personas jurídicas. (artículo 84 LOU) Tampoco se han establecido normas sobre éstas materias.

* De un plan especial de contabilidad para las UU.PP. de su competencia (artículo 81.4 LOU). La LH autonómica desde diciembre de 2003 (actualmente disposición transitoria única) señala que hasta que por la Intervención General de la Administración de la Comunidad se apruebe un plan especial de contabilidad para las Universidades, su régimen de contabilidad será el previsto en esa ley para la Administración General y sus organismos autónomos. Tras 8 años de transitoriedad la Intervención General de la Comunidad no ha hecho nada al respecto.

5. La autorización de cualquier operación de endeudamiento (artículo 81.3.h) LOU. Las Leyes de Presupuestos de la Comunidad vienen señalando que las UU.PP. como parte integrante del sector de Administraciones Públicas del SEC, deberán obtener la autorización de la Tesorería General con carácter previo a la formalización de sus operaciones de endeudamiento, tanto a largo como a corto plazo, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos adoptados sin dicha autorización. En este sentido, la Tesorería General velará por el respeto al límite máximo de endeudamiento autorizado para la Comunidad Autónoma en la normativa sobre estabilidad presupuestaria y los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Las operaciones de endeudamiento universitarias se han venido autorizando de acuerdo con el procedimiento descrito.

La situación económico-financiera de las UU.PP. de Castilla y León hasta 2009, es la que se recoge en el cuadro 4 de este artículo. Como puede observarse la situación ha empeorado de forma progresiva, hasta

2008. Así, los resultados presupuestarios negativos acumulados por las UU.PP. de Castilla y León entre 2000 y 2008 han ascendido a 110.938 miles de euros, sobre todo como consecuencia de la permanente situación deficitaria de la USAL y por los malos resultados presupuestarios de las Universidades de Burgos y de León desde 2004. En 2009 y como consecuencia de algunas de las medidas que se han adoptado (y que posteriormente veremos) se observa un cierto cambio de tendencia. En cualquier caso, esta situación, ha ocasionado a su vez, un incremento del endeudamiento de 61.283 miles de euros, el cual ha sido autorizado por la Comunidad, tal y como se muestra en el cuadro 5. En mi opinión, las UU.PP. Castilla y León, se encuentren en estas circunstancias, como consecuencia de una inadecuada gestión presupuestaria y financiera por parte de alguna de ellos, pero también, sobre todo porque la Comunidad no ha ejercitado, o lo ha hecho de forma inadecuada o incompleta las competencias de tutela financiera que le corresponden. La inexistencia de la autorización de los costes de personal, la ausencia de marco legal en el que debe desarrollarse la actividad económica financiera de las UU.PP. que permitiría un mayor control del gasto universitario, la financiación insuficiente vía transferencias corrientes, el incremento de los precios públicos en los mínimos admitidos y la autorización de las operaciones de endeudamiento para la cobertura de los déficits presupuestarios, son las circunstancias que han desembocado en que las UU.PP. de Castilla y León se encuentran en ésta delicada situación.

A partir de 2009, coincidiendo con los problemas financieros que se plantean a nivel europeo, nacional y autonómico, se constata que la Comunidad, ha comenzado a tomar ciertas medidas, al objeto de ejercitar de una forma más responsable las competencias que les corresponden sobre las UU.PP. de su ámbito territorial. Entre estas medidas adoptadas, se encuentran las siguientes:

1. Formalización de convenios de saneamiento con las UU.PP. con problemas financieros, en los que se proporciona financiación adicional ligada a la exigencia de nuevos procedimientos para un mayor control del gasto corriente.
2. Mayores exigencias en los procedimientos de autorización de costes de personal (D.A 5ª Ley de Presupuestos 2010): se exige que la autorización se recabe con carácter previo a la aprobación del presupuesto de la Universidad; se requiere también la autorización previa de los incrementos de los costes de personal sobre las cuantías autorizadas para cada año, previa presentación de una memoria justificativa del incremento, en el que se contemplen las medidas para financiarlo; y se reclama también la autorización previa de la Consejería de Educación, previo informe de la Dirección General de Presupuestos de cualquier negociación o formalización de convenios colectivos que puedan afectar al personal laboral de las UU.PP.
3. Mayores requerimientos en cuanto al equilibrio en la aprobación y liquidación de los presupuestos de las Universidades (artículos 20 y 21 de la Ley de Medidas para 2010). Así se exige que los presupuestos de las UU.PP. se elaboren, aprueben y liquiden en situación de equilibrio, considerándose que éste existe cuando la cuantía total de los gastos presupuestarios por operaciones no financieras no supere la cuantía total de ingresos presupuestarios por operaciones no financieras; en caso de desequilibrios en la aprobación o liquidación, o si este se pusiera de manifiesto en informe de auditoría, las UU.PP. deberán elaborar planes de reequilibrio que deberán ser aprobados por la Consejería de Hacienda, previo informe favorable de la consejería competente en materia de universidades; y por último en caso de incumplimiento de los planes de reequilibrio, por un lado las Consejerías competentes en materia de educación y universidades podrán promover la minoración de las transferencias previstas, en ejercicios posteriores, por una cuantía igual al desequilibrio generado o determinar otras medidas para reestablecer el equilibrio, y por otro las UU.PP. no podrán incrementar el número de plazas ocupadas de PDI ni de PAS, en términos de equivalencia a tiempo completo.

Cuadro 4. Liquidación presupuestaria de UJPP de Castilla y León

Universidades	Conceptos	Miles de euros											Acumulado 2000-2009
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
USAL	A.INGRESOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	129.434	142.774	146.992	149.493	161.591	156.595	164.920	181.336	200.829	216.388	1.650.352	
	B.GASTOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	136.013	142.982	146.646	150.273	164.874	166.898	176.298	185.153	214.285	208.326	1.691.748	
	C.RESULTADO PRESUPUESTARIO (A-B)	-6.579	-208	346	-780	-3.283	-10.303	-11.378	-3.817	-13.456	8.062	-41.396	
	D.VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	4.220	-360	-1.070	17.520	-1.870	-5.763	3.110	8.222	4.131	-5.381	22.759	
ULE	A.INGRESOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	56.056	66.366	70.526	83.547	70.936	69.557	71.945	80.782	85.373	92.988	748.076	
	B.GASTOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	58.352	62.137	69.932	79.304	78.340	76.342	78.600	84.927	93.474	93.952	775.361	
	C.RESULTADO PRESUPUESTARIO (A-B)	-2.296	4.229	594	4.243	-7.404	-6.785	-6.656	-4.145	-8.101	-964	-27.285	
	D.VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	385	0	0	0	255	103	4.374	4.094	3.376	3.686	16.274	
UBU	A.INGRESOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	40.232	36.889	48.893	45.730	49.114	43.353	44.780	48.359	51.321	53.999	462.670	
	B.GASTOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	46.332	44.399	48.407	43.810	47.001	46.864	49.280	52.051	55.857	54.423	488.423	
	C.RESULTADO PRESUPUESTARIO (A-B)	-6.100	-7.510	486	1.920	2.113	-3.511	-4.499	-3.692	-4.536	-423	-25.753	
	D.VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	0	588	0	526	85	-39	138	5.089	1.457	2.041	9.886	
UVA	A.INGRESOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	124.662	126.771	132.053	148.117	149.028	161.535	165.197	183.959	196.615	202.766	1.590.703	
	B.GASTOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	126.850	132.368	132.017	142.564	155.995	164.933	168.249	181.553	193.239	197.690	1.595.457	
	C.RESULTADO PRESUPUESTARIO (A-B)	-2.188	-5.597	36	5.553	-6.967	-3.398	-3.052	2.406	3.377	5.076	-4.754	
	D.VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	0	0	0	0	279	2.354	3.740	4.059	-98	2.030	12.364	
TODAS LAS UJPP	A.INGRESOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	350.384	372.800	398.464	426.887	430.669	431.040	446.842	494.435	534.138	566.141	4.451.801	
	B.GASTOS OPERACIONES NO FRAS Y CON ACTIVOS FROS	367.547	381.886	397.002	415.951	446.209	455.038	472.427	503.684	556.854	554.391	4.550.989	
	C.RESULTADO PRESUPUESTARIO (A-B)	-17.163	-9.086	1.462	10.936	-15.540	-23.997	-25.585	-9.249	-22.716	11.751	-99.188	
	D.VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	4.605	228	-1.070	18.046	-1.251	-3.344	11.362	21.465	8.866	2.377	61.283	

Fuente :Elaboración propia a partir de los estados de liquidación presupuestaria de las UJPP

Cuadro 5. Variación del endeudamiento de las UJPP de Castilla y León

Universidad	Deuda viva		Variación neta
	1999	2009	
USAL	21.887,00	44.646,00	22.759,00
ULE	0,00	16.274,00	16.274,00
UBU	0,00	9.886,00	9.886,00
UVA	0,00	12.364,00	12.364,00
TODAS	21.887,00	83.170,00	61.283,00

Fuente : Elaboración propia a partir de los estados de liquidación presupuestaria de las UJPP

Equilibrio entre el respeto a la autonomía económico-financiera de las universidades públicas y su tutela financiera.

5. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado **se puede concluir que la Comunidad Autónoma de Castilla y León** en el período analizado y mediante el ejercicio de sus competencias, **no ha logrado el equilibrio entre el respeto de la autonomía económico financiera y la tutela financiera de las universidades de su ámbito territorial.**

En cuanto **al respeto de la autonomía económico-financiera universitaria**, es evidente que la Comunidad ha vulnerado, y menoscaba en la actualidad, el ejercicio de algunas de las competencias que le corresponden a las universidades en virtud de su autonomía, lo que supone la violación de un derecho fundamental y de normas orgánicas y básicas estatales que podrían dar lugar a la interposición de recursos de amparo o de inconstitucionalidad.

En cuanto a **la tutela financiera**, las medidas normativas recientemente adoptadas van en la buena dirección, ya que es evidente, que por un lado, era preciso un mayor control de los gastos de personal mediante los procedimientos de autorización de los costes correspondientes (inexistentes hasta el momento), y por otro, la implantación de procedimientos de control del gasto corriente al amparo de planes de saneamiento o de los contratos programa suscritos. Asimismo, va por el buen camino, la exigencia de equilibrios presupuestarios no solo a nivel de presupuestación, sino también a nivel de ejecución.

Ahora bien, para cerrar el círculo de forma completa y garantizar la viabilidad económico-financiera a medio y largo plazo de las Universidades deberían adoptarse dos tipos de medidas:

Primero analizar la eficiencia y la economía del gasto universitario, en la prestación del servicio de educación superior. Para ello, deberían realizarse auditorías o fiscalizaciones por la Comunidad o por el Consejo de Cuentas, al objeto de determinar como se puede prestar el servicio de educación al menor coste posible. A estos efectos, se podría utilizar la contabilidad analítica que actualmente se está implantando en las U.U.P.P. Este tipo

de auditorías permitiría determinar que gastos son eficientes y cuales no, lo que a su vez, permitiría un reducción de los gastos ineficientes y una mejor asignación de los recursos públicos. En el contexto actual de crisis, y con los problemas de financiación de la Comunidad no es suficiente un mayor control de los procedimientos de gasto, sino que en términos generales, se hace necesario también una fuerte reducción de gastos a todos los niveles, por lo que en primer lugar, debería comenzarse con los gastos universitarios que son ineficientes.

Segundo, una vez determinados los costes de funcionamiento universitarios, y reducida su cuantía por las vías de mayores exigencias en los procedimientos de control del gasto y de análisis de eficiencia y economía del gasto universitario, debería efectuarse una evaluación de los recursos que son necesarios para el funcionamiento de las Universidades. De tal forma, que si para financiar los costes de su funcionamiento, no existen recursos suficientes en los Presupuestos autonómicos para ser transferidos a las Universidades, la Comunidad, al margen de consideraciones políticas, debería plantearse incrementar los precios públicos de las matrículas en los importes máximos autorizados anualmente por la Conferencia General de Política Universitaria. De esta forma se equilibrarían más los presupuestos universitarios, y se tendría una menor necesidad de acudir al endeudamiento. Mediante éste sistema, se cumpliría además el artículo 17 de La Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León que señala que: 1. “En general, la cuantía de los precios públicos se fijará de modo que, como mínimo, cubra los costes económicos totales originados por la prestación de los servicios o la realización de las actividades en relación con los cuales se establezcan...

2. Cuando existan razones de interés público que lo justifiquen, podrán señalarse precios públicos a escala inferior de la indicada en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias precisas para la cobertura de la parte de coste subvencionada.