



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

ALEGACIONES QUE SE FORMULAN EN RELACIÓN CON EL INFORME PROVISIONAL RELATIVO A LA "FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE BURGOS, EJERCICIO 2012" DEL CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN.

Con fecha 10 de marzo de 2015, se ha recibido en esta Dirección General, informe provisional del Consejo de Cuentas de Castilla y León, a fin de que se formulen las alegaciones que se estimen pertinentes en relación con el informe provisional relativo a la "Fiscalización de las Universidades Públicas, ejercicio 2012", correspondiente a la Universidad de Burgos, indicando "que las alegaciones podrán formularse sobre cualquier cuestión recogida en el informe pero, especialmente hay que destacar las conclusiones números 7, 8 y 21".

A este respecto, esta Dirección General formula las siguientes **alegaciones**:

PRIMERO.- Antes de dar contestación a los puntos sobre los que el Consejo de Cuentas requiere la atención en su escrito de remisión, resulta necesario referirse a las recomendaciones números 2 y 17 que el mencionado informe hace directamente a esta Dirección General, suponiéndola responsable de su desarrollo, y sobre las que esta Dirección General ya tuvo ocasión de pronunciarse en las alegaciones que se formularon el pasado 21 de marzo, 11 de junio y 22 de septiembre, en relación con los informes provisionales relativos a la "Fiscalización de las Universidades Públicas, ejercicio 2012", correspondientes a la Universidades de Valladolid, de León y de Salamanca, respectivamente, y en los mismos términos manifiesta lo siguiente:

Recomendación nº 2

La Dirección General de Presupuestos y Estadística de la consejería de Hacienda debería establecer, en coordinación con las Universidades Públicas de Castilla y León, por un lado, una única estructura funcional para los presupuestos de gastos de las Universidades Públicas de Castilla y León, 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 ésta recoja, con un mayor nivel de desarrollo, todos los ingresos y gastos de los presupuestos de las instituciones universitarias



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

Esta recomendación tiene su origen en la conclusión nº 7 (respecto de la que el Consejo de Cuentas reclama especial atención a esta Dirección General), en que se achaca la falta de homogeneidad de la estructura funcional del presupuesto de la Universidad con la de la Comunidad Autónoma a que la Orden por la que se dictan las normas de elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma, no recoge programas específicos para reflejar otros gastos e inversiones necesarios para el funcionamiento general de las Universidades o relacionados con la investigación.

Asimismo, en cuanto a la clasificación económica, se señala en dicha conclusión que la Resolución de 24 de agosto de 2011, de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica desarrollada por la Orden HAC/912/2011, de elaboración de los presupuestos para 2012, incluye determinados códigos de gastos e ingresos que se adaptan parcialmente a las actividades de educación y de investigación que realizan las Universidades Públicas de Castilla y León, obligando a nivel de concepto a un mayor desarrollo por parte de la Universidad.

Esta recomendación del Consejo de Cuentas pretende encontrar su fundamento en el art. 92 de la Ley 2/2006 de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (LHSPCL) que dice que " la Consejería de Hacienda determinará la estructura de los presupuestos generales de la Comunidad y de sus anexos de acuerdo con lo establecido en esta Ley y teniendo en cuenta la organización del sector público autonómico, . . . "

El art. 92 de la LHSPCL, se encuadra dentro del Capítulo III referido a los presupuestos generales de la Comunidad, y ha de ser interpretado dentro de ese contexto, donde previamente, en el art. 88, se ha determinado qué entes del sector público autonómico forman parte de esos presupuestos generales de la Comunidad, no estando entre ellos las Universidades, por lo que no se puede pretender que por la Consejería de Hacienda se establezca e imponga una determinada estructura funcional a las Universidades a través de una norma concreta que persigue otra finalidad como es ordenar el proceso de elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad.

El art. 92, anteriormente mencionado, cuando se refiere a que hay que tener en cuenta la organización del sector público autonómico, se está refiriendo a los entes del sector público autonómico que integran los presupuestos generales de la Comunidad y no a todo el sector público.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

El art. 77.2 de la LHSPCL, cuando establece que las universidades públicas acomodarán la estructura de sus presupuestos a lo establecido por esta Ley (Ley 2/2006) para los presupuestos limitativos, lo que está exigiendo es que las universidades públicas deberán estructurar, tanto su estado de gastos como de ingresos mediante una clasificación orgánica, funcional y económica, pero no que ésta deba ser la que determine la Consejería de Hacienda para los presupuestos generales de la Comunidad y, menos aún, que sea responsabilidad de esta Consejería el establecer dichas estructuras para las universidades.

Las Universidades Públicas gozan de total autonomía para concretar su estructura presupuestaria siempre que respete las normas que con carácter general se han establecido para el sector público, tal como establece el art. 81.4 de la Ley Orgánica de Universidades, que no es otra, en relación a esta materia, que la ya mencionada en el art. 77 de la LHSPCL de que tanto el estado de gastos como de ingresos de su presupuesto, debe estructurarse mediante tres clasificaciones diferentes: orgánica, económica y funcional.

En lo que respecta a la segunda de las recomendaciones relativa a la clasificación económica de los ingresos y gastos, son válidas todas las consideraciones anteriormente señaladas respecto a la estructura funcional: la Consejería de Hacienda no es responsable de la determinación de una concreta clasificación económica para las universidades y de su imposición a las mismas.

Recomendación nº 17

La Dirección General de Presupuestos y Estadística debería introducir las siguientes modificaciones en las Resoluciones por las que se establecen los códigos de ingresos y gastos que definen la estructura económica de los Presupuestos de la Comunidad:

- *Los gastos que se derivan de la investigación realizada por las Universidades y que presupuestariamente se reflejan en el capítulo VI del Presupuesto de gastos (artículo 69) deberían distribuirse presupuestariamente entre los distintos capítulos del presupuesto de gastos, ya que desde un punto de vista estrictamente económico, la mayor parte de los mismos no pueden considerarse inversión. Además de esta forma se conseguiría una mayor coherencia con la contabilidad económico-financiera, así como una mayor representatividad de los resultados por operaciones corrientes y de capital.*
- *En coherencia con lo anterior, los ingresos por subvenciones destinados a financiar proyectos de investigación deberían reflejarse en el capítulo IV (transferencias corrientes) del presupuesto de gastos, en lugar de en el capítulo VII (transferencias de capital).*



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

- *Recoger en el artículo 32 "Otros ingresos procedentes de prestación de servicios" en el subconcepto 327.09 "Otros ingresos procedentes de prestaciones de servicios" o en uno específicamente habilitado a tal fin los ingresos recogidos en el concepto 318 "Matriculas, expedición de títulos y otros servicios administrativos referidos a enseñanzas universitarias propias" ya que estos ingresos no tienen el carácter de precios públicos, sino el de precios privados en la medida en que su fijación corresponde al Consejo Social y a que el servicio prestado no es un servicio público, sino que se caracteriza por hallarse desprovisto de ese carácter por no responder a una finalidad legalmente tasada y, porque eses servicio o actividad lo presta o lo puede prestar el sector privado.*

En relación con esta recomendación que se basa en los mismos fundamentos comentados en la recomendación nº 2 anterior, se dan por reproducidos todos los argumentos allí referidos, pues la Dirección General de Presupuestos y Estadística no es responsable ni competente para llevar a cabo lo pretendido en esta recomendación respecto de las Universidades Públicas.

Por otra parte, y dejando sentado la no competencia de esta Dirección General para ejecutar esta recomendación, las razones que se esgrimen para justificar la misma, tampoco la fundamentan, pues se refieren a cuestiones de registro contable y de interpretación de la naturaleza del gasto.

Así respecto de los gastos en que se incurre en un proyecto de investigación, se contabilizarán en un capítulo 6, siempre y cuando dicho proyecto pudiera producir efectos en ejercicios futuros, por lo que carece de fundamento pretender registrar estos gastos en un capítulo 1 o 2, con independencia de su proyección futura. Lo mismo cabe decir respecto del reflejo de los ingresos que financian dichos proyectos como transferencias de capital.

En cuanto a la tercera de las razones esgrimidas, se trata de una decisión de reflejo contable que en ningún momento está condicionada por código alguno. Si la Universidad ha adoptado los códigos económicos que se reflejan en los presupuestos generales de la Comunidad, donde el artículo 31 recoge los precios públicos y el artículo 32, el resto de los ingresos procedentes de prestaciones de servicios que no tienen la consideración de precios públicos, y si el Consejo de Cuentas considera que ciertos ingresos no tienen la consideración de públicos, bastaría con exigir a la Universidad su correcta contabilización conforme al código adoptado y no, recomendar a esta Dirección General una modificación de la estructura de códigos.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

SEGUNDO.- En relación con las conclusiones 7, 8 y 21 respecto de las cuales el Consejo de Cuentas llama la atención para que se manifieste esta Dirección General y que ya lo hizo el pasado 21 de marzo, 11 de junio y 22 de septiembre, al formular las alegaciones en relación con los informes provisionales relativos a la "Fiscalización de las Universidades Públicas, ejercicio 2012", correspondientes a la Universidad de Valladolid, de León y de Salamanca, respectivamente; se señala lo siguiente:

- La **conclusión nº 7** motiva la recomendación nº 2 que se hace a esta Dirección General y que ha sido respondida en el apartado anterior, por lo que se dan por reproducidos todos los argumentos allí expuestos.
- La **conclusión 8** señala que la Consejería de Educación autorizó los costes de personal docente y no docente de la Universidad sin el informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística. Esta Dirección General no es responsable del incumplimiento aludido, ni está en sus manos exigirlo, por lo que no se encuentra ningún fundamento para que se destaque de manera especial en las alegaciones de esta Dirección General.
- La **conclusión 21** recoge la opinión del Consejo de Cuentas de que el hecho de que la Ley 2/2006 de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad incluya en el sector público autonómico, a los efectos de esa Ley, a las Universidades, podría suponer una limitación de la autonomía económico-financiera de las mismas y de su potestad autoorganizativa, fundamentando esa opinión en cuatro argumentos que giran todos en torno al control al que están sometidas por la Intervención General de la Administración de la Comunidad y a la formación de la Cuenta General de la Comunidad donde la inclusión de las cuentas de la Universidad en dicha Cuenta General, supone que las cuentas de la Universidad están sometidas a una doble rendición y una doble aprobación por el Consejo de Cuentas, recomendando (recomendación nº 8 del informe) la supresión de las Universidades y sus entidades dependientes del ámbito subjetivo de la Ley 2/2006.

En relación con esta conclusión y su correspondiente recomendación, llama la atención, en primer lugar, la preocupación por salvaguardar la autonomía económico-financiera de la Universidad expresada en las mismas, cuando en otros puntos del informe (conclusión 7; recomendaciones 2, 4, 6, y 17) exige a la Consejería de Hacienda y a la Dirección General de Presupuestos y Estadística la realización de



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

determinadas actuaciones que sí suponen una clara interferencia en la autonomía económico-financiera de las Universidades.

Atendiendo a las cuestiones concretas sobre las que se manifiesta el informe, señalar que en ningún caso suponen el menoscabo de la autonomía económico-financiera de la Universidad.

Así, la exigencia de que la Universidad rinda sus cuentas al Consejo de Cuentas, conforme a lo establecido en el artículo 81.5 de la L.O. 6/2001 y, a la vez, las remita a la Intervención General de la Administración de la Comunidad para la formación de la Cuenta General, conforme a la artículo 232 de la Ley 2/2006, no supone ninguna duplicidad ni afecta a la autonomía de las Universidades, pues ambas exigencias tienen finalidad distinta: en un caso es la rendición de cuentas, mientras que en el otro, ofrecer información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico-patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público autonómico, a nivel consolidado. Además, es el artículo 81.5 de la L.O. 6/2001 quien exige que las Universidades remitan copia de sus cuentas a la Comunidad Autónoma. Asimismo, la Ley General Presupuestaria, regula esta misma situación de la misma manera a como lo hace la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

Se aduce también, que la inclusión de las cuentas anuales de la Universidad y sus entidades dependientes en la Cuenta General de la Comunidad, determina que estas cuentas deben ser objeto de aprobación por las Cortes de Castilla y León, como parte integrante de ésta, cuando el artículo 14 de la Ley Orgánica de Universidades establece que la aprobación de las cuentas anuales corresponde al Consejo Social. En relación a ello, señalar que se incurre, de nuevo, en el mismo error ya comentado de confundir la distinta finalidad que tiene la Cuenta General de la Comunidad respecto de las cuentas de las entidades del sector público que la forman. Las Cortes de Castilla y León aprueban la cuenta consolidada del sector público de la Comunidad; muy diferente de las cuentas de las Universidades que son aprobadas por el Consejo Social con carácter previo a su rendición.

Como "razón", también, en que basar la conclusión que conduce a la recomendación planteada, se señala la incoherencia que supone incluir las cuentas de las Universidades y sus entidades dependientes en la Cuenta General de la Comunidad y, sin embargo, no estar integradas estas cuentas dentro de los Presupuestos de la Comunidad, ni ser aprobadas por las Cortes de Castilla y León. Nuevamente, se pone



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

de manifiesto el error en que se basa esta conclusión: confusión del concepto de Cuenta General con el de cuentas o presupuesto de cada Administración o entidad pública. El hecho de que se deba elaborar una cuenta consolidada de todo el sector público autonómico donde se recoja la ejecución presupuestaria del mismo, no exige que se presenten, también, de manera consolidada los presupuestos de todo el sector público.

TERCERO.- Además de las alegaciones anteriores, motivadas por el hecho de que se responsabiliza a esta Dirección General del cumplimiento de ciertas recomendaciones, se considera necesario aclarar ciertas cuestiones que son tratadas erróneamente en este informe:

- En la **recomendación 4** se señala que la Comunidad Autónoma de Castilla y León debería establecer unas normas y procedimientos específicos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades Públicas de Castilla y León; recomendación que tiene su origen en la conclusión 10 del informe donde se manifiesta que el no establecimiento por la Comunidad Autónoma de normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades públicas de Castilla y León, ha conducido a que cada una de ellas aprueben año tras año "Normas o Bases de ejecución del Presupuesto", poniendo de relieve diferencias respecto a la tramitación de las modificaciones presupuestarias y a los órganos competentes para su tramitación y sobre las normas de vinculación de créditos.

En relación a lo anterior, el artículo 24 de la Ley 3/2003 de Universidades de Castilla y León establece que es el Consejo Social el órgano competente para aprobar el presupuesto y sus modificaciones. Las cuestiones sobre el procedimiento y el órgano que puede tramitar una modificación presupuestaria dentro de una Universidad Pública, caen dentro del ámbito competencial de las Universidades y su capacidad de autoorganización y autonomía financiera, reconocidas en el art. 2 de la Ley Orgánica de Universidades. Lo mismo cabe decir respecto del nivel de vinculación de los créditos presupuestarios, que constituye una decisión de gestión presupuestaria a adoptar por quien tiene capacidad para aprobar el presupuesto y que dependiendo del nivel que se determine, podría exigir una modificación presupuestaria.

- En la **recomendación 6** se señala que la Comunidad Autónoma, a través de la Consejería de Hacienda, debería establecer normas a efectos de que los presupuestos de las Universidades se consolidasen con los presupuestos de las fundaciones,



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

empresas o cualquier otra persona jurídica similar vinculada o dependiente de las mismas.

Respecto a ello, la primera precisión que hay que hacer es que las fundaciones, empresas, ..., no presentan presupuestos, por lo que no es posible consolidar una información que no se presenta. Las empresas y fundaciones dependientes de las Universidades, presentan las cuentas o documentos que establezcan cada Universidad en el ejercicio de su autonomía financiera.

Si lo comparamos con las normas relativas a los Presupuestos Generales de la Comunidad, las empresas y las fundaciones de la Comunidad (excepto que hayan sido constituidas por las Universidades de acuerdo con su normativa y no participe en la dotación fundacional en más del cincuenta por ciento ninguna otra entidad del sector público autonómico), presentan un presupuesto de explotación y otro de capital, documentos que nada tiene que ver con el presupuesto de la Administración, no consolidándose, aunque sí se integren en el Presupuesto de la Comunidad, que son conceptos distintos. Y lo mismo ocurre a nivel de Presupuestos Generales del Estado.

La segunda precisión, es que la Consejería de Hacienda es respetuosa con la autonomía y capacidad de autoorganización de las Universidades recogidas en las leyes por lo que, aparte de la imposibilidad de la consolidación presupuestaria pretendida, en ningún momento interferiría en dicha autonomía.

- En la **recomendación 7** donde se manifiesta que dado que las Universidades se integran en el subsector de Comunidades Autónomas del SEC-2010 y que las Cortes de Castilla y León deben aprobar el límite no financiero de la Comunidad Autónoma, se deberían efectuar las modificaciones normativas necesarias para que los presupuestos y las cuentas anuales de las Universidades se remitan a las Cortes Generales a efectos informativos, con el fin de "... que las Cortes de Castilla y León puedan verificar el cumplimiento de ese límite al finalizar el ejercicio".

A este respecto, hay que precisar que las Cortes de Castilla y León lo que aprueban es el límite de gasto no financiero correspondiente a los Presupuestos Generales de la Comunidad para el ejercicio siguiente, pero no de todo el sector público. Por otra parte, el límite de gasto no financiero es un parámetro que define el proceso de elaboración del proyecto de presupuestos, pero no un límite de la ejecución presupuestaria que, lógicamente, está sometida a muy diversos avatares. La única limitación que existe durante la ejecución presupuestaria es el estricto cumplimiento



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Presupuestos
y Estadística

de la "regla de gasto", concepto diferente al del "límite de gasto". En consecuencia, es errónea la interpretación y, en consecuencia, la pretensión de que el cumplimiento del "límite de gasto no financiero" deba ser objeto de verificación al finalizar el ejercicio, tras la ejecución presupuestaria.

Valladolid, 23 de marzo de 2015.

EL DIRECTOR GENERAL



Fdo. José Armando Baeta Canales.

**EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y
LEÓN.**