Consejo Social
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Conferencia de Consejos Sociales

FUNDACION CYD

JORNADAS DE LA

CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

GRAN CANARIA • 7/8/9 NOVIEMBRE 2018

Los retos inaplazables del Sistema Universitario Español: Nueva Gobernanza, Reputación, Internacionalización y Compliance

"Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la educación superior"

Javier Medina Guijarro
Consejero del Tribunal de Cuentas y
Presidente de la Sección de Fiscalización

I. INTRODUCCIÓN

PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE SE ASIENTA LA LEGITIMIDAD Y LA CONFIANZA DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS:

- **LA TRANSPARENCIA, poniendo la información al servicio de todos.**
- **LA RENDICIÓN DE CUENTAS (*accountability*), dando cuenta legal, eficaz y eficientemente de la gestión y administración de los recursos públicos. Con tres obligaciones:**

  1. **Actuar con responsabilidad.**
  2. **Informar sobre todos los actos de forma responsable indicando tanto los éxitos como los fracasos.**
  3. **Responder adecuadamente a comportamientos no responsables.**

- **LA RESPONSABILIDAD , tanto política como jurídica.**
- **LA INTEGRIDAD, entendida como ejemplaridad de los gobernantes.**

TODOS ELLOS NO PUEDEN COMPRENDERSE AISLADAMENTE
Y
SON ESTRECHAMENTE INTERDEPENDIENTES

LA RENDICIÓN DE CUENTAS HA DE SER TRANSPARENTE, ÍNTEGRA Y RESPONSABLE.

TALES PRINCIPIOS IMPREGNAN LAS NORMAS DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO PÚBLICO INCLUIDO EL QUE REGULA EL ÁMBITO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

LA RENDICIÓN DE CUENTAS SE CIRCUNSCRIBE, EN EL ÁMBITO DE LAS UNIVERSIDADES AL "DEBER QUE TIENEN LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS DE CONTRIBUIR AL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO, AL DEBER QUE TIENEN SUS LÍDERES DE INFORMAR SOBRE CÓMO SUS ACTIVIDADES SE RELACIONAN CON EL LOGRO DE ESE OBJETIVO Y, FINALMENTE, AL DEBER DE RESPONDER Y, TAMBIÉN, JUSTIFICAR ANTE LA NO CONSECUCIÓN DEL REFERIDO OBJETIVO". (METZ Y PROFESOR MIGUEL ÁNGEL ACOSTA).

LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO (TRIBUNAL DE CUENTAS E ICEX), CON ARREGLO A ESTOS PRINCIPIOS, EJERCEN SU LABOR TÉCNICA, A TRAVÉS DE SUS INFORMES, OFRECIENDO DE MANERA OBJETIVA, INDEPENDIENTE Y CLARA, UN JUICIO TÉCNICO DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y DE LOS LOGROS OBTENIDOS, RECOMENDANDO DE FUTURO MEDIDAS TENDENTES A LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

LOS CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES

- **SON LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA UNIVERSIDAD, COMO ELEMENTO DE INTERRELACIÓN ENTRE AMBOS.**
- **SUPERVISAN LAS ACTIVIDADES DE CARÁCTER ECONÓMICO Y DEL RENDIMIENTO DE SUS SERVICIOS.**
- **PROMUEVEN LA COLABORACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD.**
- **APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS.**
- **APRUEBAN LAS CUENTAS ANUALES DE LAS UNIVERSIDADES Y DE LAS DEMÁS ENTIDADES DEPENDIENTES.**

ES EL ÓRGANO UNIVERSITARIO AL QUE LOS GESTORES UNIVERSITARIOS RINDEN SUS CUENTAS Y, A SU VEZ, EL RESPONSABLE DE RENDIR CUENTAS A LOS CIUDADANOS DEL SERVICIO PÚBLICO QUE LA UNIVERSIDAD PRESTA A LA COMUNIDAD.

ORDENAMIENTO JURÍDICO

- ✓ **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (*art. 27.10*).**
- ✓ **LEY ORGÁNICA 6/2001, DE 21 DE DICIEMBRE, DE UNIVERSIDADES (LOU), (modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y por el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril).**
- ▪ **Tít. I, arts. 1 a 6. FUNCIONES DE LA UNIVERSIDAD, AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, NATURALEZA, CREACIÓN Y RECONOCIMIENTO, CREACIÓN DE UNIVERSIDADES Y CENTROS PRIVADOS, Y RÉGIMEN JURÍDICO.**
- ▪ **Tít. XI. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.**

Tít. XI-art. 81.2 de la LOU:

EL PRESUPUESTO SERÁ PÚBLICO ÚNICO Y EQUILIBRADO Y COMPRENDERÁ LA TOTALIDAD DE INGRESOS Y GASTOS.

Obligaciones a cumplir derivadas de la LOEPSF:

-LÍMITE MÁXIMO DE GASTO ANUAL.

-REFERENCIA EXPRESA AL CUMPLIMIENTO DE EQUILIBRIO Y SOSTENIBILIDAD FINANCIEROS.

Tít. XI, art. 81.4 de la LOU

LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO, SU SISTEMA CONTABLE Y SUS CUENTAS ANUALES DEBEN ADAPTARSE, CON CARÁCTER GENERAL, A LAS NORMAS ESTABLECIDAS PARA EL SECTOR PÚBLICO.

LAS CC.AA PUEDEN ESTABLECER UN PLAN DE CONTABILIDAD PARA LAS UNIVERSIDADES DE SU COMPETENCIA.

INCIDENCIA DE LAS LEYES 39/15 LPCAP y 40/15 LRJSP

La nueva regulación del sector púbico que integra: AA.PP (AGE, CC.AA, AA.LL, organismos públicos y entidades de dº público vinculadas a ellas), entidades de dº privado dependientes de ellas y Universidades públicas, somete a éstas a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y transparencia en su gestión.

INCIDENCIA DE LA LEY 19/2013, DE TRANSPARENCIA

Incluidas las Universidades públicas en su ámbito subjetivo, las obliga a la PUBLICIDAD ACTIVA y, por tanto, a publicar:

- **De forma periódica y actualizada información relevante de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública. Y dentro de ésta:**
  - **LAS CUENTAS ANUALES y**
  - **LOS INFORMES DE AUDITORÍAS DE CUENTAS Y DE FISCALIZACIÓN QUE EMITAN LOS ICEX.**

Tít. XI, art. 81.5 de la LOU

OBLIGATORIEDAD DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE RENDIR SUS CUENTAS ANTE EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, SIN PERJUICIO DE LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

Las entidades en cuyo capital tengan participación mayoritaria las Universidades, rinden cuentas en los mismo plazos y procedimientos que las propias Universidades (*art. 84, párrafo 3º de la LOU*).

Tít. XI, art. 82.1 de la LOU

Competencia de las CC.AA:

- **DICTAR NORMAS Y ESTABLECER LOS PROCEDIMIENTOS para la ejecución del presupuestos de las Universidades.**
- **CONTROLAR SUS INVERSIONES, GASTOS E INGRESOS mediante técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los *Consejos Sociales*.**

II. CONSIDERACIONES MÁS IMPORTANTES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL ÁMBITO DE LAS UNIVERSIDADES

Las Universidades Públicas se ubican en el ámbito fiscalizador del TCu. debido al gran volumen de fondos públicos que gestionan las mismas.

Así, en el ejercicio 2012, su financiación ascendió a 6.843 millones de €, un 76% del total.

LA LABOR TÉCNICA DEL TCU, se circunscribe a:

VERIFICAR EL SOMETIMIENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, ECONOMÍA, IGUALDAD DE GÉNERO Y SOSTENIBILIDAD, EN RELACIÓN CON LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS.

TRES ASPECTOS A DESTACAR:

LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA

EL CONTROL INTERNO

EL CONTROL DE LAS ENTIDADES DEPENDIENTES

1. LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA

Se ha pasado de un modelo universitario controlado por el poder político, a otro en el que se refuerza su autonomía mediante procesos electorales de la propia comunidad universitaria y participación de la sociedad civil en la toma de decisiones a través de los Consejos Sociales.

RECOMENDACIONES DE FUTURO:

- **SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS.**
- **PROFESIONALIZACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES.**
- **EVITAR CORPORATIVISMOS EN LOS PROCESOS ELECTIVOS.**
- **MAYOR TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN, CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS.**
- **REFORZAMIENTO DEL CONTROL QUE EJERCE EL CONSEJO SOCIAL TANTO EN LA CREACIÓN DE ENTIADES DEPENDIENTES DE LA UNIVERSIDAD, COMO EN EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES, A TRAVÉS DE LA NECESARIA AUDITORÍA DE CUENTAS, APROBACIÓN DE PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES.**

2. EL CONTROL INTERNO

Existe un vacío legal en la LOU respecto al órgano de control interno y sólo una referencia a las CC.AA (art. 82) que "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, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales".

El TCu. ha puesto de relieve insuficiencias en la regulación de la UNIDAD DE CONTROL INTERNO. La LOU se refiere a ella señalando que "informará al Consejo Social sobre la situación financiera en la forma prevista en los Estatutos de la Universidad, utilizando preferentemente técnicas de auditoría".

RECOMENDACIONES DE FUTURO:

- **DEPENDENCIA FUNCIONAL DE LA UCI RESPECTO DEL CONSEJO SOCIAL, DESCARTÁNDOLA DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA GESTIÓN ORDINARIA (GERENCIA O SIMILAR).**
- **REFORZAR LA REGULACIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN TODAS LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO CONTRADICTORIO EN CASO DE DISCREPANCIAS.**
- **REFORZAR LOS CONTROLES FINANCIEROS PERMANENTES.**
- **EN EL CASO DE AUDITORÍA FINANCIERA EXTERNA, DICTAR NORMAS RESPECTO DE LOS REQUISITOS EN LA ELECCIÓN DE LOS SERVICIOS EXTERNOS, QUE GARANTICEN SU INDEPENDENCIA, RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES, ETC.**
- **IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTABILIDAD ANALÍTICA.**

3. CUESTIONES RELATIVAS AL CONTROL DE LAS ENTIDADES DEPENDIENTES

La creación de una entidad dependiente por parte de una Universidad debe responder a:

- **LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EFICACIA EN LA GESTIÓN.**
- **LA AGILIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS.**
- **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN.**

DIFICULTADES:

- **Huida de los controles internos, del control presupuestario y de gestión.**
- **Escaso control público de entidades que no dependen mayoritariamente de una Universidad, pero son de carácter público.**

RECOMENDACIONES DE FUTURO:

1) **LA CREACIÓN, RAZONABLEMENTE JUSTIFICADA, DE PERSONAS JURÍDICAS DISTINTAS DE LAS ESTRUCTURAS PROPIAS DE LA UNIVERSIDAD.**

2) **PARA EL CONTROL DE ESTAS ENTIDADES:**

a) **REALIZAR LAS MODIFICACIONES LEGISLATIVAS OPORTUNAS QUE ESTABLEZCAN UN ADECUADO RÉGIMEN PRESUPUESTARIO, FINANCIERO Y CONTABLE DE ESTAS ENTIDADES Y GARANTIZAR SU CONTROL, EXIGIENDO CLARAMENTE LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA UNIVERSIDAD O A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE OSTENTE LA PARTICIPACIÓN SUPERIOR (DISPOSICIÓN ADICIONAL 9ª DE LA LGP).**

b) **INVENTARIO ACTUALIZADO DE LAS ENTIDADES DEPENDIENTES POR PARTE DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, EN LAS QUE NO SEA MAYORITARIA LA PARTICIPACIÓN DE LA MISMA.**

c) **REFORZAMIENTO DEL CONTROL EJERCIDO POR EL CONSEJO SOCIAL TANTO EN LA CREACIÓN DE ESTAS ENTIDADES O COLABORACIONES, 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.**

d) **CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE SU CONDICIÓN DE CUENTADANTES DEL SECTOR PÚBLICO, EN SU CASO, ASÍ COMO DE LAS NORMAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO EN MATERIA CONTRACTUAL, SUBVENCIONAL, DE PERSONAL, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO.**

III. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU RESOLUCIÓN CON FECHA DE 28 DE ABRIL DE 2015.

Instar a las Universidades Públicas a:
-Instaurar un sistema de contabilidad analítica.
-Crear y reforzar las unidades operativas de control interno.
-Crear una Relación de Puestos de Trabajo diferenciando claramente entre funciones docentes e investigadoras.
-Crear planes estratégicos.
-Adaptar sus Estatutos a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica de Universidades.
-Que el Consejo de Universidades fije un plazo razonable para realizar un inventario completo de los entes dependientes.

Instar a las CCAA a:
-Establecer una normativa específica para el control presupuestario de las Universidades, en especial en la gestión de la tesorería.

Instar a las CCAA y a las Universidades a:
-Requerir un mayor control sobre las distintas entidades de derecho público y privado dependientes o vinculadas a las Universidades Públicas .
-Impulsar las modificaciones normativas necesarias para desarrollar el artículo 14 de la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades relativo a los Consejos Sociales a fin de reforzar el control atribuido a este órgano.

Instar al Tribunal de Cuentas a:
-Realizar un Informe sobre el estado de la implantación por las Universidades Públicas del sistema de contabilidad analítica.

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN