

INFORME DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. EJERCICIO 2012

UNIVERSIDAD DE LEÓN

El presente Informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones del ejercicio 2013 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 23 de julio de 2014. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 29 de julio del pasado año.

El Plan Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2013 contempla, dentro del epígrafe 3, la colaboración con el Tribunal de Cuentas en las actuaciones que le sean solicitadas al efecto. La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas adoptó sendos acuerdos con fecha 25-11-2009 y 18-12-2012, en los que instó al Tribunal de Cuentas a elaborar un informe similar al desarrollado en cumplimiento de la petición formulada en 2003, y que se refería a “una fiscalización de la organización de la actividad económico-financiera y de la gestión del conjunto de las universidades públicas en el marco de la normativa vigente y de los principios de eficiencia y economía para la prestación del servicio público de la educación superior que les corresponde”.

Es conveniente poner de manifiesto que se dio cuenta con fecha 5 de febrero de 2013 de esta incidencia a la presidenta de las Cortes, manifestando que realizaríamos este trabajo en colaboración con el Tribunal de Cuentas.

Es de señalar que el Tribunal de Cuentas aprobó las Directrices Técnicas con fecha 21 de marzo de 2013. El Consejo de Cuentas valoró la conveniencia de participar en esa colaboración con el Tribunal de Cuentas, por lo que en base a las Directrices Técnicas de éste, con fecha 11 de abril aprobó las propias para realizar el informe de fiscalización que nos ocupa.

OBJETIVOS

Se trata de una fiscalización especial, y de acuerdo con las Directrices Técnicas, los objetivos son los siguientes:

1.- Analizar la gestión económico-financiera desarrollada en relación con la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto de la Universidad para el ejercicio 2012.

2.- Examinar la organización administrativa y docente de la Universidad, con especial atención a la existencia de entes dependientes y fundaciones, analizando las actividades que desarrollan y los recursos que le son transferidos o puestos a su disposición.

3.- Valorar las funciones y procedimientos de los sistemas de control interno, para saber si son suficientes y su cumplimiento.

4.-Evaluar la sujeción a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los recursos encomendados en las áreas de docencia, personal e investigación. Y, en consecuencia, valorar los criterios que permitan llevar una contabilidad analítica que facilite una adecuada asignación de costes.

5.- Verificar la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en los aspectos que se abordan en la fiscalización.

ALCANCE

Comprende el ámbito subjetivo de la fiscalización el conjunto de centros docentes, culturales y de investigación de la Universidad, cualquiera que sea su configuración y régimen jurídico.

Como ámbito temporal, de acuerdo con la propia resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado, la actividad fiscalizadora se refiere al ejercicio 2012 y al curso académico 2012-2013.

LIMITACIONES

Es de señalar que la Universidad de León ha adoptado una actitud de colaboración con el equipo auditor. No obstante, han existido las siguientes limitaciones:

-Los datos cuantitativos referidos a la actividad docente y costes, realizados en función de la información recibida de la Universidad de León, presentan diferencias con los datos empleados que no afectan sensiblemente a la materialidad de los mismos.

-No se dispone de la información con base objetiva para conocer la dedicación del profesorado a labores de investigación o de gestión distintas de las actividades docentes de estudios de grado.

TRÁMITE DE ALEGACIONES

Se dio traslado del informe provisional a la Universidad de León, al Interventor General de la Administración de la Comunidad, a la Dirección General de Presupuestos y Estadística y a la Dirección General de Universidades e Investigación.

Hay que poner de manifiesto que, a excepción de la Dirección General de Universidades e Investigación que no presentó alegaciones, el resto de los destinatarios las presentaron en plazo, y han sido analizadas

pormenorizadamente, dando lugar, cuando han sido admitidas, a las modificaciones pertinentes.

ORGANIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

De acuerdo con el artículo 13 de la LOU y el Estatuto de la ULE, el Gobierno de la Universidad se ejerció a través de los siguientes órganos y cargos:

- Órganos colegiados de ámbito general: el Consejo Social, el Consejo de Gobierno y el Claustro Universitario.

- Órganos colegiados de ámbito particular: las Juntas de Facultad y de Escuela y los Consejos de Departamento.

- Órganos unipersonales de ámbito general: el Rector, los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente.

- Órganos unipersonales de ámbito particular: los decanos de Facultad, los directores de Escuela, de departamentos y de los institutos universitarios de investigación.

El análisis se ha centrado en la composición de los órganos colegiados de carácter general de la Universidad, en los consejos de departamento y en la Gerencia.

La Universidad, al amparo de la Ley Orgánica 4/2007, aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de noviembre de 2009, la creación de la Comisión de Igualdad, que elaboró un Plan de Igualdad para el período 2010-2013. Sin embargo, la composición de los órganos colegiados de carácter general de la Universidad, salvo el Claustro Universitario, incumplen lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, al superar ampliamente los límites establecidos en la citada disposición.

En cuanto a la Gerencia, sus funciones están reguladas por los artículos 23 de la LOU y 83 del Estatuto de la ULE, y tiene encomendadas la gestión de los servicios administrativos y económicos de la Universidad, bajo la supervisión del Rector o Vicerrector en quien delegue, no pudiendo ejercer funciones docentes. Será propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social.

La Universidad no dispone de un plan estratégico marco 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.

Al finalizar el año 2012 la Universidad no participaba de manera mayoritaria (más de un 50% de capital social o fondo patrimonial equivalente) en ningún tipo de entidad con personalidad jurídica propia y presupuesto independiente. No obstante, la Fundación General de la Universidad de León y de la Empresa, a pesar de que no tenía la consideración de fundación universitaria, conforme al artículo 227 del Estatuto de la Universidad y la Ley Orgánica de Universidades, ni tampoco la de fundación pública de la Comunidad de acuerdo con la Ley de Fundaciones de Castilla y León, estaba controlada de manera mayoritaria (más del 50%) por la propia Universidad, ya que la mayoría de los miembros del Patronato eran designados por órganos dependientes de la institución universitaria y, además, desarrolla actividades que son competencia propia de la Universidad, al consistir su objeto básicamente en fomentar la interacción entre la Universidad y las empresas.

Había otras dos fundaciones vinculadas a la Universidad de León. Así, la Fundación Hospital Clínico Veterinario de Castilla y León, la cual fue constituida en 2005 entre la Universidad de León y la Junta de Castilla y León, con una dotación fundacional de 30.000 euros, correspondiendo a la ULE el 50% y extinguiéndose por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 27 de septiembre de 2012. La otra era la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, constituida por la

Junta de Castilla y León y la ULE. Entre sus principales objetivos se encuentra la mejora de las tareas de investigación de la Universidad y de las empresas de Castilla y León. Su dotación fundacional fue de 30.000 euros, siendo la participación de la ULE el 50%.

Los medios materiales y humanos destinados al Servicio de Control Interno están integrados únicamente por un jefe de unidad y un auxiliar, que teniendo en cuenta el volumen de los recursos gestionados por la ULE, son claramente insuficientes.

Es de señalar que el Servicio de Control Interno depende orgánicamente del Gerente y funcionalmente del Rector. Sin embargo, el artículo 14 de la LOU establece que corresponde al Consejo Social la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad, y el artículo 82 le atribuye el control de las inversiones, gastos e ingresos mediante las correspondientes técnicas de auditoría. No obstante, a pesar de que la documentación relacionada con la actividad económica de la Universidad se encuentra a su disposición, el Servicio de Control Interno pone de manifiesto que no se supervisa por el Consejo Social.

En cuanto a los instrumentos de gestión la ULE, dispone de un Plan General de Auditorías para 2012, y aunque tiene establecida una guía en el mismo, con los aspectos a fiscalizar en los gastos sometidos a fiscalización previa, control posterior y los informes de

auditoría que puedan emitirse, no se fijan los plazos para las actuaciones previstas en dicha guía. Además, la Junta de Castilla y León no ha dictado normas y procedimientos para el control de las inversiones, gastos e ingresos de las universidades.

El Servicio de Control Interno de la ULE en 2012 ha realizado, de acuerdo con el Plan General de auditorías, las siguientes actuaciones:

- En materia de personal, se comprobó la existencia de crédito y del informe del Área de Recursos Humanos en las convocatorias y contratación de personal de nuevo ingreso.

- Se fiscalizaron los requisitos esenciales en los contratos de obra superiores a 50.000 euros, y a 18.000 euros para los contratos de suministros, servicios, consultoría y asistencia técnica.

- En cuanto a los anticipos de caja fija de la Universidad, en el ejercicio 2012 el número de reparos ha sido de 20, pero los informes se encontraban pendientes de elaboración en el momento de realizar la auditoría.

En este mismo período no se han llevado a cabo auditorías relacionadas con las subvenciones concedidas, ni relacionadas con los ingresos de la Universidad, ni se ha confeccionado una memoria anual de los resultados más aconsejables de las actuaciones

realizadas en el ejercicio anterior con las recomendaciones que resulten más relevantes, ni tampoco se ha realizado ningún tipo de auditoría de control de la gestión y del gasto, tal como establecen las Normas de Ejecución Presupuestaria de 2009.

Hay que poner de manifiesto que el único soporte documental de las actuaciones realizadas se basa en un archivo informático, sin fecha ni firma, en el que únicamente se recoge una base de datos relativa a los contratos de obra, suministro o servicio que ha llevado a cabo la Universidad y una relación de las propuestas de contratación de personal con cargo a proyectos y contratos del artículo 83 de la LOU.

ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA

El artículo 81.1 de la LOU establece que, en el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas, las universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación de convenios y contratos-programas por la Comunidad Autónoma que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos.

Pues bien, la Comunidad Autónoma ha incumplido lo señalado en el citado precepto, no estableciendo un marco regulatorio. Además, el Consejo Social, a pesar de

lo establecido en el artículo 225 del Estatuto, no ha aprobado una programación plurianual que recoja los objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos.

El contrato-programa entre la Junta de Castilla y León y la Universidad, relativo a la financiación universitaria, concluyo en el año 2010 (2007-2010) y no se ha procedido a la formalización de uno nuevo, por lo que la ULE desconoce la financiación que por la vía de transferencias puede obtener en cada ejercicio, con lo cual, además, se dificulta la programación plurianual.

Por lo que se refiere a la estructura funcional del presupuesto de la ULE del 2012, hay que señalar que no es homogénea con la de la Comunidad Autónoma. La autorización de los costes de personal docente y no docente de la Universidad con carácter previo a la aprobación del presupuesto de la misma, se concedió por la Consejería de Educación sin el pertinente informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, incumpléndose lo dispuesto en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

La ULE aprobó los presupuestos de 2012 el 18 de octubre del mismo año, por lo que se prorrogaron automáticamente los del ejercicio anterior, hecho que se ha venido produciendo en los ocho años anteriores.

El Consejo Social no aprueba los presupuestos de las fundaciones o empresas que, aunque no estén

participadas mayoritariamente, están controladas de forma efectiva por la ULE, como sucede con la Fundación General de la Universidad de León y de la Empresa, lo que resulta insuficiente para que éste pueda conocer con exactitud la totalidad de los ingresos y gastos que se derivan de la actividad universitaria de educación e investigación.

La Junta de Castilla y León no ha establecido normas y procedimientos específicos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las universidades públicas de Castilla y León acordes con sus peculiaridades organizativas y de gestión. Mientras, el conjunto de las universidades públicas de Castilla y León ha aprobado sus respectivas “Normas o Bases de gestión de ejecución del Presupuesto”, por lo que coexisten tantas normas y procedimientos como universidades públicas hay en Castilla y León, lo cual dificulta el control.

En cuanto a las modificaciones presupuestarias, en 2012 alcanzaron los 8.619.000 euros, es decir, el 10,02% del presupuesto aprobado, afectando de modo principal a las “Inversiones reales” con el 87,34% de las modificaciones y que supuso un incremento del 51,06% de este capítulo; sin embargo, su grado de ejecución fue realmente bajo con el 45,76% de los créditos definitivos.

La liquidación presupuestaria no se presenta a nivel orgánico, ni tampoco a nivel de subprograma a pesar de que el Presupuesto sí recogía la clasificación por

unidades gestoras y por subprogramas, por lo que la liquidación no se presenta con el nivel de desagregación del Presupuesto aprobado.

En el Presupuesto de Gastos se han detectado algunas incidencias. Hay dos supuestos, por importes de 14.765 euros y 35.099 que son obligaciones del año 2011, que no figuraban en la cuenta 409 y que fueron imputados a 2012 de modo indebido. En similares términos sucedió en otros dos supuestos, por importes de 77.263 euros y 1.239 euros, referentes a las cuotas patronales de tres meses del año 2011 de un contrato de investigación que fueron pagadas extrapresupuestariamente e imputadas el ejercicio 2012.

Las obligaciones reconocidas en 2012 ascendieron a 80.524.000 euros, con un grado de ejecución sobre los créditos definitivos del 85,10%, lo que supuso unos remanentes de crédito de 14.098.000 euros, de los que 12.078.000 correspondieron a inversiones reales, cuya ejecución se quedó en el 45,76%.

Los derechos reconocidos alcanzaron 82.155.000 euros, con un grado de ejecución del 86,82%, destacando la baja ejecución del Capítulo VII “Transferencias de Capital”, que sólo alcanzó el 66,30%, mientras que en el Capítulo IV el nivel de ejecución llegó al 98,73%, y en el Capítulo III de “Tasas, precios públicos y otros ingresos” la ejecución rebasó el 100%.

En la contabilización de las tasas, precios públicos y otros ingresos se han detectado algunos incumplimientos:

-En el ámbito presupuestario y en el económico financiero, la Universidad no separa las tasas de los precios públicos a pesar de la diferente naturaleza jurídica.

-Los ingresos procedentes de los precios satisfechos en concepto de matrículas, títulos y otros servicios administrativos derivados de enseñanzas propias de la Universidad, de servicios deportivos, sociales y culturales, de alojamiento, restauración, residencia, de contratos del artículo 83 de la LOU y otros servicios de investigación, se contabilizan como precios públicos, cuando deberían ser contabilizados como “otros ingresos de gestión ordinaria”.

La Junta de Castilla y León, mediante el Decreto 25/2012, de fijación de los precios a satisfacer por la prestación de servicios académicos en el curso 2012/13, elevó de manera considerable los precios públicos a satisfacer en ese ejercicio por las enseñanzas oficiales respecto al curso anterior. El incremento medio de los créditos, según los datos del Ministerio, fue del 37,60% para las enseñanzas de primer y segundo ciclo, de un 41,90% para las enseñanzas de grado y de un 63,70% para las enseñanzas de máster no habilitante. La subida supuso un incremento en la recaudación de los ingresos

procedentes de matrículas de enseñanzas oficiales, y al mismo tiempo se produjo una reducción considerable del número de créditos matriculados.

La Universidad contabiliza a nivel presupuestario con un criterio de caja los ingresos por precios de enseñanzas propias y cursos de especialización. Estos precios deben contabilizarse con los mismos criterios que para el registro de los precios públicos a satisfacer por la matriculación de enseñanzas conducentes a la obtención de titulaciones oficiales.

Los derechos reconocidos por operaciones corrientes experimentaron una disminución del 2,66% en el periodo 2008/2012. Guarda relación con la subida de los precios públicos para el curso 2012/2013 y la disminución de las transferencias para financiar los gastos corrientes de la Universidad, 6.255.000 euros respecto al ejercicio anterior. Así, aunque se ha incrementado en 2.314.000 euros la partida de tasas y precios públicos (12,96%), ha sido insuficiente para compensar la reducción de 4.567.000 euros de disminución de las transferencias corrientes. Ante esta circunstancia la Universidad ha disminuido los “Gastos de personal” en un 9,13% y los “Gastos corrientes” el 20,36%. En definitiva, en el periodo 2008-2012 los derechos reconocidos han disminuido un 8,35% y las obligaciones totales un 14,67%, lo que ha originado un superávit de 6.355.000 euros.

El remanente de tesorería, según las cuentas anuales de 2012, ha sido de 12.308.000 de euros, de los que 12.278.000 corresponden al remanente afectado y el resto al no afectado. Sin embargo, la Universidad consideró como remanente afectado un importe de 4.126.000 euros de una serie de compromisos de gastos que no tenían afectados ningún tipo de recursos, por lo que por ese importe debe disminuirse el remanente afectado e incrementar el remanente de libre disposición.

La Ley de Hacienda podría suponer una limitación de la autonomía económica financiera de las universidades y de su potestad de organización, por las siguientes razones:

- La Ley de la Hacienda de la Comunidad sujeta al control interno de la Intervención General la gestión económico-financiera de las Universidades Públicas mediante la auditoría pública, a pesar de que, de acuerdo con el artículo 14 de la LOU y el 24 de la Ley de Universidades de Castilla y León, corresponde al Consejo Social la supervisión de sus actividades económicas y el control de las inversiones y gastos mediante las correspondientes técnicas de auditoría.

- La Ley de Hacienda, en su artículo 232, obliga a las universidades a remitir sus cuentas anuales a la Junta de Castilla y León, a efectos de la formación de la Cuenta General de la Comunidad. En definitiva, hay

una doble rendición por cuanto el artículo 81.5 de la LOU obliga a la rendición directa de las cuentas anuales ante el Consejo de Cuentas.

-La inclusión en el sector público de las fundaciones participadas mayoritariamente por las Universidades Públicas supone que sus cuentas anuales deban remitirse a la Comunidad Autónoma, a efectos de la formación de la Cuenta General. Sin embargo, el artículo 84 de la LOU establece que deben rendirse en los mismos plazos y procedimientos que las universidades, por lo que también han de rendirse directamente al Consejo de Cuentas de Castilla y León. En definitiva supone también una doble rendición.

-La inclusión de las cuentas anuales de las Universidades Públicas en la Cuenta General de la Comunidad implica que determinados datos económicos de las Universidades deben ser objeto de aprobación por las Cortes de Castilla y León, artículo 234 de la Ley de Hacienda. Sin embargo, de acuerdo con la LOU, artículos 2.2 h) y 14, corresponde a la Universidad la gestión de sus presupuestos y al Consejo Social la aprobación de las cuentas anuales. Así, se da la contradicción de que los Presupuestos de la Comunidad, aprobados por las Cortes de Castilla y León, no incluyen los presupuestos de las universidades y, sin embargo, la Cuenta General de la Comunidad sí que incluye datos de las cuentas anuales de las universidades de Castilla y León.

Según las actas del Consejo Social, y de acuerdo con lo manifestado por la Universidad de León, el retraso de la Intervención General en la emisión de los informes de auditoría de las cuentas anuales de los ejercicios 2009 a 2012, ha motivado que éstas fueran aprobadas por el Consejo Social, junto con los informes de auditoría, fuera del plazo establecido.

La Universidad, en lugar de utilizar el Sistema de Información Contable de la Comunidad de Castilla y León que está adaptado al Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad, utiliza el sistema “Universitas XXI”, elaborado por la Oficina de Cooperación Universitaria en colaboración con la Intervención General del Estado, que toma como base la normativa contable estatal. Ello supone que al finalizar el año han de realizarse unos ajustes para acomodarlo a las exigencias del Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León.

El resultado económico patrimonial de 2012 fue de 674.000 euros, no proponiéndose ningún tipo de ajuste.

GESTIÓN

A 31 de diciembre de 2012 los recursos humanos de la Universidad estaban integrados por 1.543 personas, de las cuales 1.008 correspondían a personal docente e investigador, el 65%, y 535 a personal de

administración y servicios, el 35%. Se ha producido una reducción del 9,92% en el período 2008-2012, siendo más importante la disminución del personal docente e investigador con el 12,65%, ya fuese funcionario o personal laboral, que en el personal de administración y servicios, con el 4,29%. La disminución se ha producido, tanto por los planes de incentivación de la jubilación anticipada impulsados por la Universidad, como por la tasa de reposición del 10% que estableció la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2012.

La Universidad no dispone de procedimientos de control que permitan verificar que las retribuciones que percibe un profesor universitario que participa en la ejecución de contratos del artículo 83 de la LOU, no exceden en un 50% de la retribución anual que pudiera corresponder a la máxima categoría docente en régimen de dedicación a tiempo completo.

Se ha efectuado un muestreo de personal de todas las categorías y se ha llegado a la conclusión de que no han experimentado las retribuciones ningún incremento respecto al año anterior, por lo que se ha cumplido con lo dispuesto tanto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, como con el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, en orden a la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

Respecto al registro presupuestario y patrimonial de los gastos de personal deben destacarse las siguientes incidencias:

-Las nóminas y seguros sociales de personal investigador en formación, por importe de 248.000 y 220.000 euros en 2011 y 2012, respectivamente, se han imputado al Capítulo IV, Transferencias corrientes, cuando en realidad se trata de gastos de personal.

-Los gastos correspondientes a servicios prestados por personal externo a la Universidad por la impartición de másters, conferencias, asistencias a tribunales de tesis doctorales, por importes de 346.000 y 332.000 euros se han imputado al Capítulo VI, cuando lo cierto es que son gastos corrientes en tanto en cuanto los perceptores no tienen relación con la Universidad, por lo que habrían de imputarse al Capítulo II. En similares términos cabe afirmar sobre los gastos correspondientes a retribuciones de personal externo a la Universidad que acude a impartir clases en los cursos de verano.

La Consejería de Educación autorizó a la Universidad el Capítulo I del Presupuesto para el ejercicio 2012, por importe de 52.749.000 euros, ejecutándose 52.433.000.

La Universidad, a través del Plan de Dedicación Académica del personal docente e investigador, disminuye la capacidad docente mínima y máxima que

el Real Decreto Ley 14/2012 establece para fijar el número de horas que un profesor funcionario con dedicación a tiempo completo debe emplear para impartir la docencia en estudios de grado, masters y de titulaciones de ciclo a extinguir (5,33 y 10,66 horas semanales). Se produce esa minoración en virtud de la dedicación de ese profesorado a otras actividades docentes, investigadoras y de gestión universitaria, cuando la jornada semanal es de 37 horas y media. Así, este proceder no se acomoda a la LOU, que pretende incrementar la carga docente de quien no pudiera acreditar que actualmente se está dedicando a actividades de investigación.

Considerando el conjunto de las ramas, a partir del curso 2009-2010 se observa un incremento del número de créditos impartidos por cada profesor equivalente a tiempo completo. En el curso 2012-2013 sólo se ha incrementado un crédito de media respecto al curso 2011-2012, a pesar de que el profesorado de plantilla tuvo que asumir las horas de docencia de los profesores jubilados. Existen dos ramas, Ciencias y Ciencias de la Salud en las que los créditos impartidos se mantienen alejados de los 24 créditos anuales, 240 horas al año, experimentando evoluciones negativas en el período analizado, lo que pone de manifiesto un sobredimensionamiento del profesorado respecto a los alumnos existentes en estas ramas.

Se observan las siguientes debilidades en los instrumentos de gestión de personal:

- La Universidad no dispone de Plan Estratégico que establezca la política de personal a largo plazo.

- La Universidad dispone de dos relaciones de puestos de trabajo, una para el personal docente e investigador, tanto funcionario como laboral y otra para el personal de administración y servicios, ya sea, también, funcionario o laboral. A pesar de lo estipulado por el artículo 70.1 de la LOU, no se determina el personal dedicado principalmente a la actividad investigadora.

- La Universidad no disponía en 2012 de un procedimiento escrito que regulara los procesos para la tramitación de nómina y tampoco se hizo ningún control posterior.

- La Universidad no tiene un sistema propio para evaluar la actividad investigadora.

- Los controles de presencia y de cumplimiento de horarios sólo afecta al personal de administración y servicios. En consecuencia, se desconoce si se cumple con el horario de 37 horas y media semanales exigible conforme a la legislación vigente al resto del personal.

- La Universidad tiene establecidos premios por jubilación obligatoria o voluntaria a los 64 años, por invalidez permanente absoluta o por el fallecimiento de

su personal de administración y servicios laborales y su personal docente e investigador laboral. Al amparo del Plan de incentivación de la jubilación anticipada del personal docente e investigador se acogieron 63 personas entre 2010 y 2012, cuyo coste ascendió a 1.700.000 euros y que supondrán desembolsos futuros de 4.790.000 euros.

-Estos premios por jubilación tienen la consideración de compromisos por pensiones, por lo que deben disponer de la correspondiente cobertura. A pesar de ello, la Universidad no ha hecho la previsión oportuna por medio de contratos de seguro, o planes de pensiones, por lo que debe financiarlos con cargo al Presupuesto en el que tienen lugar las contingencias.

-El sistema de prestación establecido por la Universidad para pagar los premios de jubilación elude los límites que las leyes de presupuestos anuales imponen a las aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos para la contingencia de jubilación, fallecimiento e invalidez.

La actividad investigadora de la Universidad de León se canaliza a través de 26 departamentos, 9 institutos universitarios y 125 grupos de investigación reconocidos.

Hay que distinguir dentro de la actividad investigadora, la financiada por la propia Universidad y la financiada mediante proyectos de investigación,

contratos del artículo 83 de la LOU y convenios de investigación.

La investigación gestionada por la propia Universidad en 2012 destinó unos recursos de 264.000 euros, dependiendo orgánicamente de la Gerencia y funcionalmente del Vicerrector.

A finales del año 2012 había 664 proyectos, convenios y contratos vivos, siendo en su totalidad gestionados por la Universidad. Su desglose es el siguiente:

- 423 contratos del artículo 83 de la LOU
- 210 proyectos
- 31 convenios

En cuanto a la financiación:

- 423 financiados con fondos privados
- 119 con fondos estatales
- 58 con fondos autonómicos
- 32 con fondos propios
- 27 con fondos europeos
- 5 con fondos locales y otros

Existe una guía para los procedimientos y gestión de solicitudes, para la gestión de gastos y para la gestión del personal contratado y becarios.

Los gastos derivados de la ejecución de proyectos, contratos y convenios de investigación gestionados por la Universidad, se registran en el Capítulo VI del Presupuesto de gastos.

La Oficina de Resultados de la Investigación (OTRI) de la Universidad es la encargada de gestionar la cartera de patentes y otros activos de propiedad intelectual e industrial. En 2012 el número de patentes inscritas en la Oficina Española de Patentes y Marcas era de 33, siendo cuatro las inscritas en el ejercicio. No es fácil determinar el coste de los proyectos que culminan con la inscripción de una patente, dado que en numerosas ocasiones es el resultado de varios proyectos que se dilatan en el tiempo. Los ingresos por licencia son reducidos aunque superiores a los costes de inscripción.

La oferta de plazas de enseñanza presencial para el curso 2012/2013 fue de 3.562. Los alumnos que ingresaron fueron 2.972. La satisfacción de la oferta en Ciencias, Artes y Humanidades e Ingenierías y Arquitectura fue del 67%, 59% y 72%, respectivamente, es decir, en el curso 2012/2013 hubo un exceso de oferta docente frente a la demanda de formación universitaria

La evolución de los créditos impartidos revela una reducción del esfuerzo docente del 11% en los últimos cinco cursos, debido a la disminución habida en las ramas de Ingenierías y Arquitectura y Arte y

Humanidades como consecuencia del cambio producido con el Espacio Europeo de Educación Superior que fijaba una carga lectiva de 240 créditos, 60 créditos por curso académico, y una duración de 4 años.

El número de alumnos matriculados en el curso 2012/2013 ascendía a 12.337. Los alumnos matriculados en la Universidad han disminuido en los últimos cinco años, especialmente en la rama de Artes y Humanidades y, en menor medida, en Ciencias y Ciencias Sociales y Jurídicas, manteniéndose en Ingenierías y Arquitecturas y Ciencias de la Salud.

Los alumnos teóricos por grupo oscilan entre los 27 de Artes y Humanidades y los 43 de Ciencias Sociales y Jurídicas.

Los alumnos graduados en el curso 2012/2013 han aumentado un 18% respecto al curso 2008/2009.

COSTES

La Universidad de León no había implantado un sistema de contabilidad analítica en los ejercicios fiscalizados. Se ha establecido esta obligación para el curso 2015/2016 por el Decreto Ley 14/2012, debiéndose relacionar los ingresos por precios públicos con los costes de prestación del servicio.

El coste de la Universidad en 2012 ha ascendido a 88 millones de euros, de los que 79,1 millones corresponden a la enseñanza y algo más de 9 millones a investigación. El coste por ramas es heterogéneo y va desde los 6.573.000 euros en Artes y Humanidades a 29.189.000 euros en Ciencias Sociales y Jurídicas.

El índice de cobertura del coste total de la enseñanza por los alumnos es del 16 % (excluidas las aportaciones por becas). El coste medio del crédito impartido en la Universidad en 2012 asciende a 4.516 euros.

El coste por alumno equivalente en 2012 oscila entre los 6.210 euros de Ciencias Sociales y Jurídicas y los 9.317 de Artes y Humanidades.

Si hablamos de graduado, oscila entre los 20.925 euros de Ciencias y los 49.070 euros de Arte y Humanidades.

RECOMENDACIONES

- 1) El Servicio de Control Interno de la Universidad 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.

Elaborar un manual en el que se regulen las funciones a desarrollar por la unidad administrativa de control interno.

Realizar una memoria o informe anual detallado sobre sus actividades, en el que se recojan las principales observaciones y recomendaciones en los procedimientos de fiscalización previa.

- 2) La Comunidad de Castilla y León, teniendo en cuenta la previsión normativa contenida en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Universidades y 48.2 de la Ley de Universidades de Castilla y León, debería suscribir un nuevo contrato-programa de carácter plurianual con la Universidad, similar al suscrito para el período 2007-2010. Mediante ese contrato-programa, a partir de los ingresos por precios públicos y por transferencias, se podría garantizar un mínimo de financiación vinculado a la consecución de unos objetivos. De esta forma la Universidad conocería con una mayor antelación el importe de sus ingresos, lo que redundaría en una mejora de su planificación y gestión presupuestaria.

3) En el nuevo Plan General de Contabilidad Pública que debe elaborarse por la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debería establecerse la obligatoriedad de incluir información en la memoria de las cuentas anuales sobre los gastos con financiación afectada y sobre los compromisos de ingresos. Independientemente de lo anterior, la Universidad debería recoger en la memoria de sus cuentas anuales información sobre los gastos con financiación afectada y sobre los compromisos de ingresos. La inclusión de esa información permite analizar las desviaciones de financiación del ejercicio del estado del resultado presupuestario y la descomposición del remanente de tesorería en afectado y no afectado.

4) La Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda debería establecer, en coordinación con las universidades públicas de Castilla y León, una única estructura funcional para los presupuestos de gastos de las mismas, y por otro lado, debería 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. De esta forma se conseguiría una mayor homogeneidad de las estructuras presupuestarias de las Universidades Públicas de Castilla y León y se facilitaría su control y análisis.

- 5) La Universidad de León debería aprobar sus presupuestos con anterioridad al comienzo del ejercicio en que serán de aplicación, ya que el retraso en su aprobación imposibilita su utilización como instrumento de programación y disciplina de la gestión, a la vez que desvirtúa su utilidad como instrumento de programación de la actividad económico-financiera. Para facilitar esta tarea, a efectos de que las Universidades puedan estimar mejor sus previsiones de ingresos, la Comunidad Autónoma, en ausencia de contrato-programa, debería comunicar a la Universidad con la antelación suficiente la cantidad total a percibir

para el ejercicio siguiente.

- 6) Las Cortes de Castilla y León, en desarrollo de la iniciativa legislativa del artículo 87.2 de la Constitución Española y del artículo 24.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, deberían adoptar las medidas que se consideren más adecuadas para que por parte de las Cortes Generales se modifique la Ley Orgánica de Universidades a efectos de:

Ampliar el concepto de fundación, empresas u otras personas jurídicas similares dependientes de las universidades, en el que, además de tenerse en cuenta la participación mayoritaria en el capital social y/o fondo patrimonial equivalente, se tengan en cuenta otros parámetros, como el control o dominio efectivo del Patronato y/o Junta General y la financiación mayoritaria por parte de la Universidad.

Instar la aprobación conjunta por el Consejo Social de los presupuestos de las fundaciones, empresas u otras personas jurídicas similares vinculadas o dependientes de las Universidades. De esta forma, los

ámbitos subjetivos e institucionales de presupuestos y cuentas anuales de las universidades a aprobar por los Consejos Sociales serían los mismos.

Además, la propia Universidad, en el marco de su autonomía de organización y económico-financiera, debería introducir esas mismas modificaciones en sus estatutos y/o en sus normas de gestión presupuestaria.

7) 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, empresas o cualquier otra persona jurídica similar vinculada o dependiente de las mismas. De esta forma, el Consejo Social en el momento de proceder a la aprobación de los presupuestos podría conocer con exactitud la totalidad de los ingresos y gastos que se derivan de las actividades universitarias de educación e investigación.

8) Considerando que las Cortes de Castilla y León

deben aprobar el límite de gasto no financiero de la Comunidad Autónoma en términos SEC-95, que incluye una estimación de la capacidad o necesidad de financiación de las Universidades y de sus entidades vinculadas o dependientes integradas en el SEC-95, con carácter previo a la aprobación de los presupuestos de la Comunidad, de acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria, deberían efectuar las modificaciones normativas que sean necesarias para que los presupuestos de las Universidades y los de sus entidades vinculadas o dependientes de estas se remitan a las Cortes de Castilla y León a efectos informativos. De esta forma, además, se daría cumplimiento al principio de transparencia de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que exige que los Presupuestos y las Cuentas Generales de las Comunidades Autónomas integren información sobre todos los sujetos y entidades incluidas en el subsector de Comunidades Autónomas del SEC-95.

9) La Universidad debería establecer criterios para la

calificación de los derechos de cobro presupuestarios y no presupuestarios como de dudoso cobro, teniendo como referencia, entre otros parámetros, la antigüedad de los créditos, su importe, naturaleza de las operaciones de las que deriven o el porcentaje de recaudación en plazo. De esta forma, por un lado, se cumpliría con el principio de prudencia del Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León y, por otro, se garantizaría que el remanente de tesorería utilizado por la Universidad para financiar los presupuestos y modificaciones presupuestarias del ejercicio siguiente, recogiese de una forma más precisa los recursos que verdaderamente se encuentran disponibles para ser empleados con esa finalidad.

10) A efectos de evitar una posible limitación de la autonomía económico-financiera de las Universidades, las Cortes de Castilla y León deberían valorar la posibilidad de modificar la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, para dotarla de una mayor

coherencia con la normativa orgánica y básica de la Ley Orgánica de Universidades. Para ello deberían suprimirse las universidades y sus entidades dependientes del ámbito subjetivo de la Ley y sus cuentas anuales deberían excluirse de la Cuenta General de la Comunidad. De esta forma, se evitaría la doble rendición, directa e indirecta, ante el Consejo de Cuentas, de las cuentas anuales de las universidades y sus entidades dependientes.

- 11) La Intervención General de la Administración de la Comunidad debería elaborar un nuevo Plan General de Contabilidad Pública para la Comunidad de Castilla y León, adaptado al Plan General de Contabilidad estatal, aprobado mediante la Orden EHA/1307/2010, de 13 de abril, considerando que se trata de un plan marco para todas las Administraciones Públicas y el tiempo transcurrido desde la aprobación de aquel. A continuación, una vez aprobado este nuevo plan, debería plantearse si éste va a ser directamente aplicable a las universidades públicas o, en su caso, la necesidad

de establecer una adaptación sectorial para las mismas. Además, debería eliminarse la disposición transitoria primera de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, ya que considerando el tiempo transcurrido desde su redacción inicial, no parece tener sentido que continúe manteniéndose indefinidamente. En el caso de que optase por que el nuevo Plan fuera directamente aplicable, debería incluirse a las universidades dentro del ámbito subjetivo de la Orden en la que se apruebe el nuevo Plan. Al mismo tiempo, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como administración que ostenta la tutela financiera y con fundamento en la norma que impone que el sistema contable y las cuentas anuales de las Universidades Públicas deben adaptarse a la normativa autonómica, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley Orgánica de Universidades debería, en colaboración con ellas, adoptar las medidas pertinentes para la implantación en las mismas del Sistema de Información Contable de la Comunidad de Castilla y

León (SICCAL).

12) La Universidad, además de formular y aprobar individualmente las cuentas anuales de la misma y las de sus entidades vinculadas o dependientes, debería formular y aprobar las cuentas consolidadas del grupo con el que forma una unidad de decisión, ya que de esta forma se mostrarían de forma conjunta las actividades desarrolladas por la Universidad, tanto directamente como de forma indirecta por medio de entidades creadas, con el fin de cooperar con ellas en el cumplimiento de sus fines. A estos efectos, la Comunidad Autónoma, a través de la Consejería de Hacienda, debería emitir normas expresas que regulen la obligación y los procedimientos a utilizar para que cada una de las universidades públicas formulen y aprueben estas cuentas consolidadas y para que éstas se rindan posteriormente de forma directa al Consejo de Cuentas de Castilla y León, sin formar parte de la Cuenta General de la Comunidad.

13) La Universidad, en el ejercicio de su autonomía

reconocida en el artículo 2.2.e) de la Ley Orgánica de Universidades y en cumplimiento del artículo 32 de la Ley de Ciencia y Tecnología, debería establecer la distribución de la dedicación del personal docente e investigador a su servicio en cada una de las funciones propias de la Universidad establecida en la citada Ley Orgánica. A estos efectos, y para el personal con dedicación a tiempo completo, en vez de disminuir la carga docente en función de la actividad dedicada por el profesorado a otras actividades docentes, investigadoras y de gestión universitaria, que es lo que actualmente realiza la Universidad al calcular la capacidad docente efectiva, debería disminuir la dedicación a esas actividades de la jornada semanal obligatoria de 37 horas y media y el resto asignarse a docencia, respetando los límites máximos y mínimos de docencia fijados como referencia en el artículo 68 modificado por el Real Decreto-Ley 14/2012.

- 14) La Universidad debería externalizar los compromisos por pensiones, asumidos en convenio colectivo con su personal de administración y

servicios y personal docente e investigación laboral y con su personal de administración y servicios y personal docente e investigación funcionario por acuerdo del Consejo de Gobierno, mediante contratos de seguros, planes de pensiones o una combinación de ambos, ya que por un lado, se distribuiría presupuestariamente su coste durante los años en que se prestan los servicios por los trabajadores, evitando que se aplique en su totalidad al presupuesto del año en que se abonen los compromisos, y por otro, se podría verificar el respeto de los límites establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para las aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro. Además, de esta forma se trasladaría la gestión de los recursos a entidades especializadas en la gestión e inversión financieras, a entidades gestoras de fondos de pensiones y entidades aseguradoras, lo que redundaría en última instancia en un menor coste para la Universidad a la hora de financiar y atender sus compromisos por pensiones.

15) 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 (artículo 69) deberían distribuirse entre sus distintos capítulos, ya que desde un punto de vista estrictamente económico, la mayor parte de los mismos no pueden considerarse como una 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).

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 “Matrículas, 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 ese servicio o actividad lo presta o lo puede prestar el sector privado.

16) La Universidad debería adecuar su oferta a la demanda social de la enseñanza mediante la asignación eficiente de los recursos docentes, ajustando su capacidad productiva a la realidad de su demanda y de su capacidad financiera.

17) Se debería implantar un sistema de contabilidad

analítica que permita determinar los costes de las distintas actividades realizadas por la Universidad como soporte necesario para la toma de decisiones.

OPINIÓN

Los trabajos de fiscalización llevados a cabo por el Consejo de Cuentas de Castilla y León han constatado, a efectos de este informe y teniendo en cuenta los objetivos, el alcance del mismo y las limitaciones encontradas, que:

La Universidad cumple, en general, la normativa para la igualdad efectiva de hombres y mujeres excepto en lo concerniente a la composición de los órganos colegiados de carácter general. (Conclusión 1)

La Universidad, al finalizar el ejercicio 2012, no participaba en más de un 50% en la dotación fundacional o fondo patrimonial equivalente de ninguna de ninguna entidad con personalidad jurídica propia y presupuesto independiente. No obstante, la Fundación General de la Universidad de León y de la Empresa, a pesar de que el porcentaje de participación de la institución universitaria en la

dotación fundacional sólo alcanza el 4,7%, estaba controlada de manera mayoritaria por la propia Universidad, ya que la mayoría de los miembros del Patronato eran designados por órganos dependientes de la misma y, además, desarrolla actividades que son competencia de la propia Universidad al centrarse, fundamentalmente, en fomentar la interacción entre la Universidad y las empresas. (Conclusión 3)

La dependencia orgánica de la Gerencia, y funcional del Rector, del Servicio de Control Interno, incumple 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. Además, en general, las funciones, competencias y procedimientos aplicados por el Servicio de Control Interno no son suficientes para garantizar una correcta gestión de las actividades desarrolladas por el mismo. (Conclusiones 4, 5 y 6)

La gestión económico-financiera desarrollada por la Universidad en relación con la elaboración,

aprobación y ejecución del presupuesto de la Universidad para el ejercicio 2012 se desarrolla, con carácter general, con arreglo a la legalidad aplicable, excepto por las salvedades referidas en el apartado IV.2 del informe. (Conclusiones 14, 15, 17, 19 y 26)

La eficiencia y economía de la Universidad de León en la gestión de los recursos públicos relacionados con las áreas de personal, investigación, docencia y costes de la misma se encuentra condicionada por las salvedades recogidas en el apartado IV. 3 y IV. 4 del informe. (Conclusiones 32, 35, 36, 37, 42, 44, 45 y 49)

La Universidad de León no había implantado un sistema de contabilidad analítica en los ejercicios fiscalizados que facilite una adecuada asignación de los costes. (Conclusión 49)

OTRAS CONSIDERACIONES

Como hemos expuesto al principio de este informe, esta fiscalización es consecuencia de la colaboración existente entre el Tribunal de Cuentas y

este Consejo de Cuentas, al igual que ha sucedido con la inmensa mayoría de OCEX de España. Creo, muy sinceramente, que es una práctica muy aconsejable y que permite disponer de una visión de conjunto, sobre algunas actividades del sector público que es preciso conocer en clave nacional.

En próximas semanas remitiremos a este Parlamento el informe de fiscalización de la Universidad de Burgos, con lo cual habremos concluido la fiscalización de las universidades de Castilla y León.

No obstante, hemos pensado en el seno del Consejo de Cuentas, que para culminar este trabajo, sería deseable tener un informe comparativo de las universidades de Castilla y León, que ofreciera a los poderes públicos y a los ciudadanos una visión de conjunto y, que podría ser realizado con gran prontitud, partiendo de los datos de los que disponemos, con las actualizaciones que procedan. Éste es el motivo por el cual hemos incorporado esta fiscalización al proyecto del Plan Anual de Fiscalizaciones del año 2015. Entiendo que es nuestra

obligación, como ya he manifestado en otras ocasiones ante esta Comisión de Hacienda, dar un buen servicio a la sociedad de Castilla y León, ser útil para los ciudadanos y contribuir a la mejora de la gestión económico-financiera de la Comunidad de Castilla y León.

Valladolid a 28 de enero de 2015