

FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE SALAMANCA EJERCICIO 2007. PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN 2009

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2009, y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 17 de noviembre de 2011. Mientras que su publicación en la página WEB tuvo lugar el 12 de diciembre de 2011.

Con ocasión de mi comparecencia celebrada el pasado 4 de octubre puse de manifiesto el compromiso del Consejo de Cuentas con la transparencia, y, en definitiva, impulsar la difusión de los informes de fiscalización, a cuyo fin, cabe destacar que se han establecido las denominadas “notas resumen “ para facilitar la comprensión de los informes de fiscalización por los ciudadanos. Evidentemente, este compromiso se refiere a todos los informes de fiscalización aprobados desde el pasado 12 de marzo, fecha de la constitución del nuevo Pleno, pues entendemos que no deberíamos

intervenir en los expedientes aprobados y publicados con anterioridad a dicha fecha. Este es el motivo por el que no encontrarán la “nota resumen” de este expediente ni de los otros dos informes que conforman el orden del día de esta sesión de la Comisión de Hacienda.

Por otro lado he de significar que situaciones como la presente la debemos evitar entre todos. Decía en mi comparecencia que era preciso conseguir una inmediatez entre la remisión de los informes de fiscalización a las Cortes, junto con su publicación en la página WEB, y la comparecencia, cifrándola en dos meses, pues entendía que nos debemos a la sociedad de Castilla y León, y, los ciudadanos tienen derecho a conocer con prontitud e inmediatez que piensan sus representantes públicos sobre los informes de fiscalización. Por ello me permito hacer una petición de evitar esta situación y muestro la plena disposición del Consejo de Cuentas a comparecer cuantas ocasiones sean precisas para estar al día, cuanto antes, en relación a los informes de fiscalización remitidos a estas

Cortes de Castilla y León. Creo que ello redundará en la credibilidad de ambas Instituciones.

Entrando ya propiamente en el primer asunto del orden del día, he de manifestar que el **propósito** del presente Informe ha sido, emitir una opinión sobre la fiabilidad de las cuentas de la Universidad, así como el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida en cuanto a la gestión de recursos públicos, mediante la realización de una auditoria financiera y del cumplimiento de la legalidad. En concreto, se ha verificado si las cuentas han sido presentadas de acuerdo con la normativa aplicable respecto de la formulación y rendición de cuentas, se ha comprobado si dichas cuentas representan adecuadamente la imagen fiel del patrimonio, de la situación económico-financiera, de la ejecución del Presupuesto y de los resultados de la Universidad, y por último, se ha verificado el sometimiento de las actividades de la Universidad a las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida.

Dando cumplimiento a la normativa del Consejo de Cuentas, el Informe Provisional se remitió a la Universidad de Salamanca, a la Intervención General de la Administración de la Comunidad, a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, así como a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, para que formularan las **alegaciones** que estimaran oportunas, lo que efectuaron todos, salvo el Director General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

La realización de los trabajos de fiscalización se ha visto condicionada por numerosas limitaciones que han dificultado y, en algunos aspectos imposibilitado la realización de los trabajos programados, entre las que hay que resaltar las relativas a la documentación e información no facilitada.

La **opinión** del Consejo es que la Universidad de Salamanca en el ejercicio 2007 cumplió la

legalidad que le era aplicable a su actividad, excepto porque no se imputaron a los presupuestos de gastos de 2006 y 2007, obligaciones por importes de 6.173.687 euros y 9.919.529 euros respectivamente, y porque las retribuciones en su conjunto del personal de administración y servicios, así como la masa salarial del personal, se incrementaron por encima de los porcentajes establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007. Además, las cuentas anuales de la Universidad de Salamanca, correspondientes al ejercicio 2007, están afectadas por las limitaciones puestas de manifiesto anteriormente, y por la importancia de los incumplimientos que detallaremos a continuación, lo que supone que éstas no representen, en sus aspectos más significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y de la ejecución de su Presupuesto, de conformidad con las normas y principios contables que son de aplicación.

Comenzaré la exposición de los resultados del trabajo analizando las **Cuentas Anuales**, donde se ha comprobado que fueron puestas a disposición, tanto de los auditores de cuentas, como de la Intervención General de la Administración de la Comunidad, fuera del plazo exigido, y ésta última emitió el informe de auditoría, también superando el plazo máximo.

Las cuentas anuales se formularon después de ser examinadas e informadas por el Consejo de Gobierno de la Universidad, y se aprobaron, junto con las de sus entidades dependientes, por el Consejo Social, salvo las correspondientes a la Fundación de Investigación del Cáncer y Fundación Parque Científico, entidades en las que la Universidad tenía participación mayoritaria en su dotación fundacional. Asimismo, debe indicarse que las cuentas de la Universidad y las de las entidades dependientes se formularon y aprobaron por separado, no procediéndose a su consolidación.

El Informe pone de manifiesto que las Cuentas Anuales fueron redactadas de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública del Estado y a la Instrucción de Contabilidad de la Administración Institucional del Estado, cuando deberían haberse adaptado el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad de Castilla y León.

Respecto al **control interno** de la Universidad, hay que destacar entre otros incumplimientos y deficiencias que el Rector no ha aprobado el programa de trabajo sobre actuaciones de control a realizar en el periodo 2007-2008 presentado por el Área de Auditoría y Control Interno; además, este Área, no dispone ni de normas ni de procedimientos de cómo debe efectuar su función de control, ni elabora una memoria o informe anual de los resultados más relevantes de las actuaciones realizadas. Por otra parte, los informes de auditoría no se someten a las alegaciones de los servicios correspondientes. También se hace

necesario señalar que los medios humanos y materiales destinados a esta área de Auditoría y Control Interno son insuficientes si tenemos en cuenta el volumen de recursos gestionados por la Universidad.

Del examen del **Presupuesto de la Universidad** podemos destacar como incumplimientos, en cuanto a su estructura, que ésta no clasificó los créditos para gastos a nivel orgánico en atención a sus Centros de Coste, y que la clasificación funcional no fue homogénea con el resto de Universidades Públicas de Castilla y León. En cuanto a la clasificación económica de ingresos y gastos, a nivel de concepto, tiene un mayor nivel de desagregación que los presupuestos de la Comunidad, por lo que se hizo necesaria por parte de la Comunidad Autónoma, una recodificación de conceptos presupuestarios a efectos de la consolidación de cuentas.

El Consejo Social de la Universidad de Salamanca no aprobó una programación plurianual de su

actividad, ni realizó la supervisión del desarrollo y ejecución del presupuesto del ejercicio 2007, incumpliendo así lo establecido en la Ley Orgánica de Universidades. Además, al menos desde el año 2001, la Universidad viene aprobando sus presupuestos una vez iniciado el ejercicio al que corresponde, por lo que se procede a prorrogar automáticamente el presupuesto del ejercicio anterior. Esta situación ha continuado produciéndose en los ejercicios posteriores.

La Comunidad de Castilla y León no ha establecido normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de sus Universidades Públicas, por lo que ante la ausencia de esta normativa, tanto la Universidad de Salamanca como el resto de Universidades Públicas de la Comunidad, a pesar de no tener competencia para ello, han aprobado sus propias “Bases de ejecución del Presupuesto”, que difieren entre sí en numerosos aspectos, dificultando, por tanto, su control.

Examinada una muestra de expedientes de modificaciones presupuestarias, podemos concluir que tanto los expedientes de generación de crédito como las transferencias y cargos internos, se ajustaron a la legalidad aplicable. Sin embargo, **de los cuatro expedientes de incorporación de remanentes de crédito examinados, en tres de ellos no ha sido posible comprobar el cumplimiento de la legalidad en su tramitación por falta de información, y en el cuarto se ha observado dicha modificación presupuestaria no fue debidamente financiada.**

Entre los incumplimientos derivados de la gestión presupuestaria de los créditos, podemos destacar que la Liquidación del Presupuesto de gastos no se presenta con el nivel de desagregación inicialmente aprobado y de sus posteriores modificaciones, por lo que no se ha podido verificar si la Universidad ha respetado los límites de vinculación cuando éstos son inferiores al capítulo presupuestario. Además, la gestión desconcentrada

del presupuesto de gastos a través de Centros de Coste en los ejercicios 2006 y 2007, **ha ocasionado que se generasen obligaciones que no fueron imputadas a los presupuestos de gastos de esos ejercicios por importes de 6.173.689 euros y 9.919.529 euros respectivamente.**

Ni las obligaciones generadas por encima de los créditos autorizados, ni los gastos y activos correspondientes se reflejaron en las Cuentas Anuales.

En el examen del **Inmovilizado** de la Universidad, se comprobó que no se realizó ningún tipo de conciliación entre los datos recogidos en el inventario, y los reflejados en sus cuentas anuales, disponiendo tan solo de un resumen por masas patrimoniales, lo que implica una limitación relativa a la fiabilidad de los saldos del inmovilizado que figuran en el balance. Así, al finalizar el ejercicio 2007, existen fincas y edificios propiedad de la Universidad por importe de 6,8 millones de euros pendientes de inscripción en el

Registro de la Propiedad, y dos fincas, por importe de 4 millones de euros, que no se encontraban contabilizadas.

La Universidad no practicó amortización alguna, ni en el ejercicio 2007 ni en los anteriores, respecto de los bienes integrantes del inmovilizado, y tampoco ha suministrado información correspondiente al volumen de inmovilizado en curso, **habiendo sido subsanados estos incumplimientos a partir del ejercicio 2008.** Además, los gastos e inversiones derivados de la ejecución de convenios y contratos del artículo 83 de la Ley Orgánica de Universidades, se imputaron incumpliendo la normativa que establece los códigos de la estructura económica de los Presupuestos de la Comunidad.

Por lo que se refiere a las **inversiones financieras** de la Universidad, en general están valoradas conforme a los principios contables y normas de valoración del Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León; no obstante, se han

observado algunos incumplimientos como la falta de contabilización de la disminución del valor de su participación en la Sociedad Portal Universia, la no dotación de una provisión por depreciación de valores negociables como consecuencia de la pérdida de valor de sus participaciones en el capital de varias entidades, o la no dotación de una provisión para riesgos y gastos como consecuencia de que el patrimonio neto de la Fundación General de la Universidad de Salamanca, participada al 100% por la Universidad, sea negativo.

La Universidad no contabilizó adecuadamente, en los términos previstos en el Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León, el Impuesto sobre el Valor Añadido soportado y repercutido, y las autoliquidaciones mensuales por este impuesto; tampoco reflejó en balance ninguna provisión para afrontar créditos incobrables y de dudoso cobro, ni dio a los anticipos de caja fija el tratamiento establecido en el Plan Contable.

En los pagos pendientes de aplicación se ha observado que, además de no encontrarse correctamente justificados, su aplicación a Presupuesto se demora mucho en el tiempo, ya que la mayor parte del importe de esta partida, corresponde a ejercicios anteriores a 2001.

Todas las operaciones de endeudamiento están autorizadas por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma excepto los préstamos concertados con el Ministerio de Ciencia y Tecnología; otros incumplimientos observados en el análisis del endeudamiento han sido la falta de registro contable de los intereses devengados y no vencidos, así como la no coincidencia del importe de la deuda viva al finalizar el ejercicio 2007 con el reflejado en la Memoria de las cuentas anuales. Además, la Universidad debiera plantearse iniciar un expediente de prescripción de una deuda contraída en el año 1995 dentro del concepto 620 “Terrenos y bienes naturales” por importe de 146.608 euros.

Los ingresos correspondientes a los precios públicos por matrículas en enseñanzas oficiales, los ingresos de gestión ordinaria, los ingresos por subvenciones y transferencias, los gastos de personal y cotizaciones sociales a cargo del empleador, los gastos por transferencia y los otros gastos de gestión de la Universidad, se encuentran, por lo general, debidamente justificados, imputados a presupuesto y contabilizados, a excepción de un ingreso por importe de 2.896.617 euros no cobrado en el ejercicio, de las subvenciones para proyectos de investigación, de la imputación temporal de los ingresos ordinarios y de la falta de registro contable del importe de las pagas extraordinarias devengadas y no pagadas.

Como consecuencia de los ajustes efectuados a lo largo del presente Informe, el **saldo presupuestario** se vio disminuido en 2,9 millones de euros, de tal forma que tras el ajuste, ascendió a 1,5 millones de euros. La Universidad, a pesar de disponer de gastos con financiación afectada, no incluyó en las cuentas

anuales la información necesaria para el cálculo de las desviaciones de financiación, ni incluyó éstas para el cálculo del superávit o déficit de financiación; además, no incluyó en la memoria información relativa a la aplicación del remanente de tesorería, a pesar de su importancia para financiar el presupuesto inicial de gastos y de sus modificaciones, y tampoco tuvo en cuenta para el cálculo del superávit o déficit de financiación la parte del remanente de tesorería efectivamente gastado.

También se vieron disminuidos, como consecuencia de los ajuste practicados, tanto el **remanente de tesorería** total, que pasó de un importe negativo de algo más de 8 millones de euros a más de 14,5 millones de euros también negativo, como el remanente de tesorería afectado y no afectado, viéndose disminuido el primero en casi 12,5 millones de euros hasta quedar con un saldo positivo de 17.238.698 euros, e incrementado el segundo en casi 6 millones de

euros hasta quedar con un importe negativo de casi 32 millones de euros.

La **cuenta de resultado económico-patrimonial** presentó un resultado positivo de 747.468€ y tras los ajustes propuestos, arrojó un saldo negativo de más de 17,5 millones de euros. También el activo y pasivo total del **Balance** se vieron disminuidos en casi 8 millones de euros.

En lo referente a la **situación financiera** de la Universidad, los resultados presupuestarios desde 1996 hasta 2008 fueron siempre deficitarios o positivos de escaso importe, lo que pone de manifiesto la insuficiencia de recursos para financiar los gastos presupuestarios ejecutados en ese periodo, por lo que la Universidad ha ido aumentando su endeudamiento, hasta que al final del 2008 firmó un acuerdo con la Comunidad de Castilla y León, en virtud del cual la Universidad va a recibir recursos entre 2009 y 2018 por un importe global de 20.322.000 euros.

Pasando al análisis del **área de Personal**, en periodo 2004 a 2007 se muestra una tendencia hacia la contratación de personal laboral.

Respecto a los costes de personal, no hay constancia de que la Consejería de Educación los haya aprobado expresamente, a pesar de que el ente fiscalizado solicitó su autorización. El importe ejecutado por la Universidad en el Capítulo I (Gastos de personal) en los años 2007, 2008 y 2009, no se ajustó a lo establecido en el Contrato-Programa suscrito entre la Administración de Castilla y León y la Universidad de Salamanca relativo a la financiación 2007-2010. Además, los gastos de personal se imputan a varios capítulos presupuestarios, lo que no favorece su transparencia y control.

Por otro lado, se ha detectado que tanto las retribuciones del Personal de Administración y Servicios en su conjunto, como la masa salarial del personal funcionario y no funcionario, se han incrementado en un porcentaje por encima del

establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, incumplimiento que también se ha producido en los ejercicios 2008 y 2009.

Respecto a la gestión de personal, se ha comprobado que las Relaciones de Puestos de trabajo vigentes contienen todos los datos exigidos, pero que no se disponía de un procedimiento para la tramitación de las nóminas, no habiéndose realizado en 2007 ningún control posterior sobre la misma. Además, sólo se llevaron controles de presencia y de cumplimiento de horarios al Personal de Administración y Servicios, sin hacerse extensivos al resto de personal al servicio de la Universidad.

Por último, del análisis de la **contratación**, se desprende que la Universidad de Salamanca cumplió con la obligación de remitir los contratos adjudicados en 2007 y cuya cuantía superaba la prevista en la normativa, al Consejo de Cuentas de Castilla y León. Asimismo, cumplió con lo

preceptuado en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación a las fases preparatorias y formas de adjudicación de los contratos. No obstante, se ha detectado que el tratamiento del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares impidió verificar qué cláusulas fueron objeto de informe jurídico.

No se ha podido verificar el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia en la tramitación de los contratos menores, debido a la falta de información sobre estos contratos en los Centros de Coste.

A la vista de los resultados expuestos, el Consejo además de advertir a la Universidad de Salamanca para que corrija los defectos de contabilización que han dado lugar a la opinión negativa en este informe e iniciar los procedimientos para regularizar los incumplimientos puestos de manifiesto,

recomienda a la Universidad que formule y apruebe las cuentas consolidadas del grupo, que establezca mecanismos de control en el funcionamiento del sistema de anticipo de caja fija, que apruebe sus presupuestos con anterioridad al comienzo del ejercicio en que sean de aplicación, que externalice los compromisos por pensiones asumidos en el Convenio Colectivo con su Personal de Administración y Servicios laboral, y que establezca un mayor control en la gestión de las nóminas y del absentismo.

Las bases de ejecución presupuestaria, deberían indicar el órgano competente para formular las cuentas, así como el plazo para hacerlo; asimismo, deberían regular la forma en que deben financiarse los remanentes de tesorería no afectados negativos, así como exigir que el Consejo Social sea informado de todas las modificaciones presupuestarias y que sea él quien apruebe las convalidaciones de obligaciones generadas por encima de los créditos disponibles.

El Consejo insta a que una vez que se haya elaborado el nuevo Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León, la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, apruebe una adaptación sectorial del mismo para las Universidades Públicas de la Comunidad.

Por su parte, la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios 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. Además, en relación con los proyectos de investigación, debería modificar algunos códigos de ingresos y gastos de la clasificación económica de los Presupuestos de la Comunidad.

Al área de Auditoría y Control Interno se le recomienda que elabore un informe anual sobre sus actividades, y que lleve a cabo un seguimiento de las observaciones y recomendaciones

formuladas en los expedientes de fiscalización previa.

Finalmente, se aconseja a la Comunidad Autónoma que desarrolle un procedimiento para la aplicación al personal docente de las Universidades del incremento retributivo relativo a la incorporación del complemento específico a las pagas extraordinarias, y que valore la posibilidad de modificar la Ley de Universidades de Castilla y León, atribuyendo exclusivamente al Consejo Social la aprobación de los suplementos de crédito y de los créditos extraordinarios.

Valladolid, 10 de octubre de 2012