

El control presupuestario de las universidades públicas

Germán Orón Moratal

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de La Rioja

Durante los últimos años se ha venido a completar, con alguna excepción, la transferencia a las comunidades autónomas de las funciones y servicios en materia de universidades. A ello ha seguido en alguna de esas comunidades autónomas una tendencia a adoptar medidas legislativas que han incidido en el régimen de control presupuestario de las universidades, lo cual contrasta con la falta de adopción de tales medidas por el Estado durante los años en los que ha venido siendo el titular de tales competencias, así como sobre las que todavía es competente.

La sujeción de las universidades a las normas de contabilidad pública, y a las consecuencias que ello comporta, resulta evidente a la luz de los arts. 54 y 56 de la Ley de Reforma Universitaria, así como de los artículos concordantes de los Estatutos de las Universidades.

Una de las obligaciones que esto supone es la de someterse a un control externo de su actividad económica y financiera, control a realizar por el Tribunal de Cuentas si entre los órganos de la correspondiente comunidad no hay un tribunal autonómico de cuentas públicas, pues de haberlo y haberse produci-

Las leyes autonómicas que atribuyen funciones de control interno sobre las universidades a la Intervención General constituyen un atentado a la autonomía universitaria

do la transferencia de competencias correspondería a ese órgano autonómico de control externo. Bien entendido que ello no excluye que también pueda intervenir el Tribunal de Cuentas del Estado.

Por tanto, la Administración de la comunidad autónoma correspondiente será la encargada de constituirse en vehículo de transmisión de la cuenta general de las universidades de su territorio para la rendición al Tribunal de Cuentas u órgano regional competente. El órgano administrativo competente para ello debe seguir siendo la Intervención General, ahora de la comunidad autónoma, adecuándose así el sen-

tido del art. 123 del TRLGP, sin perjuicio de que ante un hipotético silencio normativo la universidad pueda rendir directamente sus cuentas al Tribunal de Cuentas.

En tanto en cuanto no exista una disposición legal que establezca el deber de formar la Cuenta General de la comunidad autónoma, para rendirla a un órgano de control externo distinto del Tribunal de Cuentas, o a este mismo Tribunal en un período concreto conforme al art. 35.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la fecha de rendición debe venir marcada por la resultante de las disposiciones reguladoras del Tribunal de Cuentas, que conforme al art. 136 del TRLGP y 33 de la citada Ley de Funcionamiento del Tribunal Constitucional es la de 31 de agosto.

Especialmente en aquellas comunidades en las que no existe órgano regional de control externo, se suele prever la remisión de la Cuenta al Parlamento autonómico, previsión que, sin embargo, no es trasladable *sic et simpliciter* al régimen de control presupuestario de la universidad, dado el distinto carácter que presentan el Tribunal de Cuentas o los órganos de control externo autonómicos y el Parlamento.

El Tribunal de Cuentas y tribunales autonómicos asimilados son órganos técnicos especializados para la fiscalización de la actividad económica y financiera de los entes del sector público sobre el que extiendan su actuación. Dicha función fiscalizadora -salvo cuando se detectan supuestos que pueden comportar responsabilidad contable- tiene meramente carácter declarativo, pues esencialmente se concreta en la emisión de informes en los que se pueden proponer una serie de medidas o efectuar una

serie de recomendaciones para que sean adoptadas por el ente a que afecte el informe.

Así, tenemos que las Cortes Generales son las destinatarias de los informes que se refieren a la fiscalización de la actividad económica y financiera del Estado, los Parlamentos autonómicos los destinatarios de los informes relativos a sus respectivas comunidades autónomas, y los plenos de las corporaciones locales, los destinatarios de los informes de los respectivos ayuntamientos o diputaciones provinciales, y todo ello en virtud de lo establecido en el art. 44.4 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. A esos entes deben asimilarse las universidades, siendo sus órganos representativos competentes en materia presupuestaria los destinatarios naturales de esos informes, para dentro de su competencia disponer o adoptar las medidas oportunas.

Ello no significa que no deba remitirse el informe de fiscalización de la Cuenta General de la universidad al Parlamento autonómico, sino que caso de realizarse sólo será a título informativo, sin posibilidad de adoptar medidas para mejorar la gestión presupuestaria de la universidad, pues sólo a los órganos de

ésta puede corresponder, ya que de otro modo se vulneraría su autonomía.

Es difícilmente justificable que el Parlamento autonómico pueda aprobar la rendición de una cuenta correspondiente a unos presupuestos que no le compete aprobar, como son los de las universidades, siendo además la legislación vigente la que atribuye la competencia para la aprobación de la Cuenta General al Consejo Social (art. 14 LRU y concordantes de los Estatutos de las Universidades).

Pero si las posibilidades de control presupuestario de las universidades por órganos de control externo de las comunidades autónomas no presentan duda alguna, no ocurre lo mismo con las de la Intervención General, pues algunas leyes como las de Canarias, Extremadura y La Rioja, parecen partir de la premisa en virtud de la cual el control de los presupuestos universitarios también se inserta dentro del contenido del control interno que debe llevar a cabo la Intervención General de la Administración autonómica, pudiendo acordarse la realización de auditorías sobre gestión económica y financiera de la universidad dentro del Plan Anual de Auditorías.



Esto da pie a una interpretación en virtud de la cual el control interno de la universidad correspondería a la Intervención General autonómica, que además podría encomendar a un tercero la realización de las auditorías.

La distinción entre control interno y externo se apoya en la relación que el órgano de control guarda respecto del ente fiscalizado. Así, control interno es el realizado por órganos pertenecientes a la propia administración controlada, como sucede con el de la Intervención General respecto de la Administración, al que puede identificarse el realizado a iniciativa de la propia Administración, por lo cual puede decirse que se trata de supuestos de autocontrol. Por el contrario, control externo es el realizado por un órgano no dependiente de la administración objeto de fiscalización, siendo éste quien toma la iniciativa para la realización de sus actividades de control, o bien actúa por mandato legal.

En consecuencia, si las universidades no forman parte de la Admi-



nistración autonómica, los órganos de control interno de ésta no pueden realizar el control interno de aquélla, puesto que dichos órganos son externos, al ser no dependientes, respecto de ella. Y el control externo, como control que puede realizarse "a pesar" de la voluntad de la misma universidad, sólo puede realizarse por el Tribunal de Cuentas u órgano autonómico de control externo, tal y como hemos señalado anteriormente.

En cuanto al control interno de las universidades, conforme al art. 56 de la LRU, son ellas mismas quienes deben instrumentarlo en el ejercicio de su autonomía ⁽¹⁾ y en cumplimiento de la legislación aplicable, no siendo por tanto los órganos de

(1) Dicho art. 56 en sus núm. 1 y 2 dispone: "1. Las Universidades asegurarán el control interno de sus gastos e inversiones, organizando sus cuentas según los principios de una contabilidad presupuestaria, patrimonial y analítica.

2. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado anterior, la Intervención desarrollará sus funciones mediante las técnicas de auditoría contable." Conforme al art. 3.2, c) de la misma LRU, la autonomía de las Universidades comprende "la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes".

control interno de la Administración autonómica quienes, a iniciativa propia o de alguno de los responsables políticos, deban realizar tareas de control de la actividad económica y financiera de las universidades, limitándose únicamente sus posibilidades al control de la ejecución de las transferencias en favor de la universidad previstas en sus presupuestos, y con consecuencias únicamente por lo que se refiere a la gestión de la propia comunidad autónoma. Esto es, realizando el control interno de la actividad financiera de la propia comunidad autónoma.

Es más, en los términos que está redactado algún precepto autonómico ⁽²⁾, que serían una concreción del art. 17.3 del TRLGP o, en su caso, del equivalente artículo de su propia Ley de Hacienda Pública, y de conformidad con la Disposición adicional 2ª del citado TRLGP, podría llegarse a que fuese una empresa privada de auditoría quien, en nombre de la Intervención General, pretendiese controlar la actividad financiera de la universidad, y todo ello sin haber dado audiencia al ente objeto de control, esto es, a la misma universidad.

Los principios de lealtad, eficacia y coordinación en el servicio objetivo a los intereses generales, así como los criterios de eficiencia y economía, pueden permitir a la universidad la realización de auditorías

En nuestra opinión, la mención que el art. 56.2 hace de la "Intervención" no debe referirse ni a la Intervención General de la Administración del Estado, ni de la respectiva comunidad con competencias en la materia, sino que debe ser la intervención de la propia universidad, única que puede fiscalizar la totalidad de la actuación económico-financiera del ente universitario, puesto que el control por la Intervención General de Comunidad Autónoma sólo podría extenderse a la financiación obtenida por la universidad procedente de los presupuestos autonómicos.

La opinión de que el control interno de la universidad corresponde instrumentarlo a ella misma, podría reforzarse con el hecho de que esa idea sea también la sostenida por un órgano de control externo, como es la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, que en el Informe de Fiscalización de las Cuentas Generales de 1994, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas de 21 de febrero de 1996, expresamente se refiere a la asignación de funciones de fiscalización interna a la propia universidad, en cumplimiento del art. 56 de la LRU (pág. 3.624).

(2) La ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, de 28 de diciembre de 1995, de Presupuestos Generales para 1996, dispone en su art. 24.3 que "Las Universidades Canarias estarán sometidas al control de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias, que lo ejercerá mediante auditorías anuales". En términos similares se expresan la Ley de Presupuestos de Extremadura para 1996, cuya D. Ad. 7ª establece que "La Intervención General podrá acordar la realización de auditorías sobre la gestión financiera de la Universidad de Extremadura" y la Ley de presupuestos de La Rioja para 1997, si bien en este caso se prevé la previa audiencia de la Universidad. Por su parte la Ley de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 1996, prevé que la Intervención General de la Generalitat coordine, inspeccione, asesore e impulse a los órganos internos propios de control económico-financiero de las Universidades (art. 18).

Por todo ello, los preceptos de leyes autonómicas que atribuyen funciones de control interno sobre las universidades a la Intervención General, a nuestro juicio constituyen un atentado a la autonomía universitaria, por suponer una extralimitación de las competencias que la comunidad autónoma puede tener en relación con las universidades respecto de las previsiones de la LRU.

No obstante, la posibilidad de realización de esas auditorías por las comunidades autónomas no es algo que deba rechazarse de plano, puesto que su resultado puede servir también a los propios intereses universitarios, al poder tener así una

opinión más sobre el funcionamiento económico y financiero de la institución académica. Por ello, más que contemplarlo en un texto legal, que adolecería de los vicios anteriormente señalados, debían ser los principios de lealtad, eficacia y coordinación en el servicio objetivo a los intereses generales, así como los criterios de eficiencia y economía, los que podrían llevar a que la universidad autorizara la realización de esas auditorías incluso sobre aquellos ingresos y gastos no vinculados a la propia comunidad autónoma. Al ser la propia universidad quien autorizase, o incluso solicitase, esas auditorías sí podría hablarse de un control interno o autocontrol.

Conclusiones

La rendición de cuentas de las universidades al Tribunal de Cuentas del Estado u órgano regional de control externo, puede canalizarse a través de la Intervención General de la Comunidad Autónoma, correspondiéndole el control externo únicamente a aquellos órganos, pues deben ser los únicos que puedan fiscalizar la actividad económico-financiera de las Universidades "a pesar" de la voluntad de sus órganos gestores. La remisión de sus cuentas a otras instancias únicamente debe ser a efectos informativos, sin poder constituirse como una obligación con consecuencias jurídicas.

Por otro lado, el control interno sólo puede instrumentarlo la propia universidad, de acuerdo con el art. 56 LRU, no debiendo realizarlo la Intervención General de la Comunidad sin el consentimiento de la propia universidad, razón por la cual, más que prever en un texto legal la posibilidad de la realización unilateral de auditorías a cargo de la Intervención General, que representaría un atentado a la autonomía universitaria, debían ser los principios de lealtad, eficacia y coordinación en el servicio objetivo a los intereses generales, así como los criterios de eficiencia y economía, los que podrían llevar a que la Universidad autorice la realización de las auditorías, incluso sobre gastos no financiados e ingresos no procedentes de la Comunidad Autónoma, lo cual permitirá al colectivo universitario en particular, y a la sociedad en general, tener mayores posibilidades para conocer el funcionamiento económico y financiero de la institución académica. ■