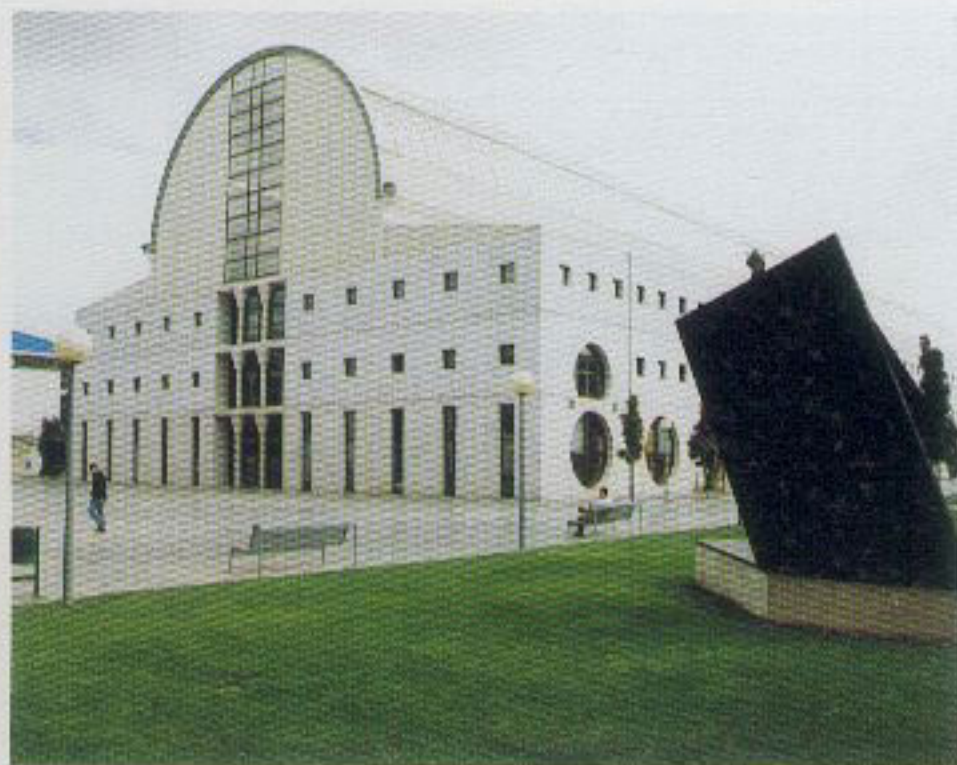


Belén González Díaz
Universidad de Oviedo

La rendición de cuentas

de las universidades a los órganos de control externo: su compleja normativa



El término “rendir cuentas”, cuando se hace referencia a las cuentas generales de una entidad, significa poner a disposición, primero del Pleno y después del Tribunal de Cuentas o de los respectivos órganos de control externo autonómicos, toda la información económico-financiera a que están obligadas las entidades (Aragón Sánchez, 1999, p. 100).

En este artículo analizamos los aspectos de interés relacionados con la rendición de cuentas de las universidades, tales como su naturaleza jurídica, los plazos y la forma de remisión de las cuentas a los órganos de control externo.

1. La naturaleza jurídica de las universidades como factor determinante de la rendición de cuentas

Cuando la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (LOTC) entró en vigor, las universidades eran consideradas organismos autónomos y, por lo tanto, no existía duda alguna acerca de su naturaleza jurídica, su obligación de rendir cuentas al Tribunal y el procedimiento utilizado en la rendición, ya que la LOTC consideraba a los organismos autónomos dentro de su ámbito de actuación.

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria (LRU), se plantean interrogantes acerca de estos aspectos no contemplados expresamente en la LRU.

Concretamente, su naturaleza jurídica cambia al dejar de considerarse organismos autónomos y convertirse en entes dotados de personalidad jurídica propia. Dado que la LOTC, en su art. 4, no se refería a las universidades como tales sino como organismos autónomos, ya que dicha ley era anterior a la LRU, se postuló la tesis de que el control de las universidades sólo podría ser llevado a efectos de lo establecido en el art. 4.2. de la LOTC. Es

decir, la fiscalización del Tribunal de Cuentas quedaría limitada a las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas, concretamente, a las subvenciones que reciben las universidades del Estado o de las CC.AA. (Velarde Fuertes, 2000, p. 38).

Cinco años más tarde a la entrada en vigor de la LRU ve la luz la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTC) que, pudiendo solucionar el problema planteado, no lo hace al señalar de nuevo en su art. 34 que las entidades sometidas a la obligación de rendir cuentas al Tribunal son las integrantes en el Sector público y enumeradas en el art. 4 de la LOTC.

Situados en este contexto, comienzan a crearse los primeros órganos de control externo autonómicos al amparo de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Entre otros, la Audiencia de Cuentas de Canarias incluye dentro del Sector público a las universidades públicas existentes en el territorio de las Islas Canarias, pero únicamente en lo relativo a las dotaciones recibidas con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma.

Como señala Lozano Miralles (1996, p. 51), el propio legislador estableció la limitación, deduciéndose

se que una institución universitaria cuya Ley de creación no refleje la obligación de su fiscalización por el órgano de control pertinente podría tener argumentos para oponerse a una fiscalización global.

Ante esta situación, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma canaria para 1995 estableció la obligación de las universidades públicas canarias de remitir a la Audiencia la liquidación de los Presupuestos para su fiscalización (Arias Rodríguez, 1997, pp. 255-256) y, de ese modo, ampliar los objetivos de la fiscalización.

El ámbito de actuación de los demás órganos de control externo autonómicos, aunque es recogido en sus respectivas leyes, tal como se observa en el cuadro 1, no hace referencia expresa a las universidades, a excepción de tres de ellos, la Cámara de Cuentas de Madrid¹, el Consejo de Cuentas de Castilla y León² y la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias³ que consideran a estas instituciones, así como a los organismos, entes y sociedades de ellas dependientes incluidos en el Sector público de su Comunidad autónoma respectiva.

CUADRO 1. ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

ÁMBITO DE ACTUACIÓN		Cataluña	Navarra	Galicia	Com. Valenciana	Islas Baleares	País Vasco	Andalucía	Canarias	Castilla-La Mancha	Madrid	Aragón	Castilla y León	Asturias
Admón de las Cortes								•			•			
Admón. de la C.A.	y Org. autónomos Emp. Públicas Otras entidades	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Entidades Locales	y Sin especificar Org. autónomos Emp. públicas Consortios Otras entidades	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Empresas públicas		•		•										
Otros organismos	Sin especificar Personas físicas Personas jurídicas Entes sector priv.		•		•	•	•	•	•	•		•		
Universidades							•		•		•	•		
Cámaras Oficiales de Comercio				•							•			

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes de Creación de los órganos de control externo (Boletín Oficial del Estado, 2000; Ley 10/2001, de 18 de junio, de Creación de la Cámara de Cuentas de Aragón; Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León; Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 2º de marzo, de la Sindicatura de Cuentas).

¹ Art. 2.1.c) de la Ley 11/1999, de 23 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

² Art. 2.1. d) de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

³ Art. 2.a) de la Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas.

La rendición de cuentas de las universidades a los órganos de control externo: su compleja normativa

Si la LRU modificó la naturaleza jurídica de las universidades, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) reafirma su condición de entes con estatuto jurídico especial al referirse a ellas, en su art. 2.1., exactamente igual a como lo hizo su predecesora. Adicionalmente, la LOU regula el procedimiento de rendición de cuentas en el art. 81.5 en el cual señala que las universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas.

Como indica Del Valle Pascual *et al.* (2001, p. 193) se debe entender que cuando la LOU se refiere al órgano de fiscalización de la Comunidad autónoma, se está refiriendo a los órganos de control externo, ya

que una interpretación diferente, que condujese al control del presupuesto universitario directamente por la Administración regional podría ser incompatible con la autonomía universitaria.

En nuestra opinión, la LOU es contundente al obligar a las universidades a rendir cuentas al órgano de control externo pertinente. Sin embargo, aquellas CC.AA. sin órgano de control externo, deberán rendir todas las cuentas directamente al Tribunal de Cuentas, junto con la UNED que es la única que ha quedado bajo la tutela del Estado, tras el traspaso de competencias en materia de educación superior.

En el cuadro 2 puede apreciarse el órgano de control al que están sujetas cada una de las universidades públicas españolas.

CUADRO 2. OCES A EFECTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	UNIVERSIDAD	ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO
ANDALUCÍA	Almería Cádiz Córdoba Granada Huelva Jaén Málaga Pablo de Olavide Sevilla	Cámara de Cuentas de Andalucía
ARAGÓN	Zaragoza	Cámara de Cuentas de Aragón
CANARIAS	La Laguna Las Palmas	Audiencia de Cuentas de Canarias
CANTABRIA	Cantabria	Tribunal de Cuentas
CASTILLA-LA MANCHA	Castilla-La Mancha	Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha
CASTILLA Y LEÓN	Burgos León Salamanca Valladolid	Consejo de Cuentas de Castilla y León
CATALUÑA	Autónoma de Barcelona Barcelona Gerona Lérida Politécnica de Cataluña Pompeu Fabra Rovira y Virgili	Sindicatura de Cuentas de Cataluña
EXTREMADURA	Extremadura	Tribunal de Cuentas
FORAL DE NAVARRA	Pública de Navarra	Cámara de Comptos de Navarra
GALICIA	La Coruña Santiago de Compostela Vigo	Consejo de Cuentas de Galicia
ISLAS BALEARES	Islas Baleares	Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares
LA RIOJA	La Rioja	Tribunal de Cuentas
MADRID	Alcalá de Henares Autónoma de Madrid Carlos III de Madrid Complutense de Madrid Politécnica de Madrid Rey Juan Carlos	Cámara de Cuentas de Madrid
PAÍS VASCO	País Vasco	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas
PRINCIPADO DE ASTURIAS	Oviedo	Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
REGIÓN DE MURCIA	Murcia Politécnica de Cartagena	Tribunal de Cuentas
COMUNIDAD VALENCIANA	Alicante Jaime I de Castellón Miguel Hernández de Elche Politécnica de Valencia Valencia	Sindicatura de Cuentas de Valencia

Fuente: Elaboración propia

El Tribunal de Cuentas es el órgano de control de las universidades de Cantabria, Extremadura y la Región de Murcia a efectos de la rendición de cuentas. Las demás universidades quedan sometidas al órgano de control externo de su respectiva Comunidad autónoma, tal como se recoge en el cuadro 2.

2. Formas y plazos de remisión de las cuentas

Las cuentas deben ser enviadas al Tribunal de Cuentas o a los órganos de control externo autonómicos para que puedan emitir, en cuanto a la Cuenta General del Estado y las Cuentas Generales de las CC.AA., la Declaración Definitiva que proceda, y respecto de todas las demás, para que sean sometidas a su examen, antecedente de la función fiscalizadora de los órganos de control (López López, 2000, p. 85).

La Administración autonómica correspondiente será la encargada de constituirse en el vehículo transmisor de la cuenta general de las universidades de su territorio para la rendición al Tribunal de Cuentas u órgano regional competente (Orón Moratal, 1997, p. 38).

No obstante, cuando se plantea el órgano administrativo capacitado para ello, nos encontramos con que la normativa general sobre universidades no regula de forma expresa este aspecto, lo que ha provocado que tras el traspaso de competencias en materia de educación superior, cada institución universitaria envíe sus cuentas mediante conductos diferentes.

Antes del traspaso, las universidades remitían la información a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Sin embargo, como indica Velarde Fuertes (2000, p. 39), a partir de ese momento y sobre la base de la autonomía universitaria la cual les dota de capacidad de autorregulación y autogobierno, con autonomía plena respecto del Estado, se consideró que estas instituciones no debían formar parte del Sector público estatal. La consecuencia inmediata fue la no aplicación de lo dispuesto en el art. 123 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la no obligatoriedad de rendir cuentas por conducto de la IGAE y la rendición directa al Tribunal de Cuentas.

En este mismo sentido, Arias Rodríguez (1997, p. 249) señala que la rendición directa supone una muestra de la autonomía financiera de las universidades. En cambio, Orón Moratal (1997, pp. 38-39) es de la opinión de que el órgano transmisor de la cuenta general de las universidades debe seguir siendo la Intervención General pero de la Comunidad autónoma respectiva, sin perjuicio de que ante un hipotético silencio norma-

tivo la institución universitaria pueda rendir directamente sus cuentas al Tribunal de Cuentas.

Así pues, la situación actual es que algunas universidades no establecen ningún conducto para remitir las cuentas a los órganos de control externos, como la Universidad de Oviedo, y otras, en cambio, han optado por la remisión a través de la Intervención General como es el caso de las Universidades de Málaga, Córdoba y las de Madrid y Valencia; o de las Consejerías de Educación y de Hacienda, como ocurre en las Universidades de Extremadura y de La Rioja.

En los próximos años, se presume que el proceso de remisión se va a clarificar ya que la LOU, establece en su art. 81.5 lo siguiente: "el Consejo de Gobierno de cada Comunidad autónoma recibirá la liquidación del presupuesto y el resto de documentos que conformen las cuentas anuales dentro del plazo establecido por las normas aplicables de cada Comunidad autónoma o, en su ausencia, en la legislación general. Recibidas las cuentas en la Comunidad autónoma, se remitirán al órgano de fiscalización de cuentas de la misma o, en su defecto, al Tribunal de Cuentas".

Se entiende de lo anterior que será el Consejo de Gobierno el encargado de remitir las cuentas anuales de las universidades, ya sea al Tribunal de Cuentas en aquellas CC.AA. que carezcan de órgano de control propio ya sea a los órganos de control externo autonómicos en el resto.

Con relación a los plazos para la rendición, las universidades deben rendir sus cuentas al Tribunal de Cuentas en el plazo de dos meses contados a partir del cierre de cada ejercicio según lo establecido en el art. 35.2 de la LFTC.

No obstante, si existe una disposición legal que regule los plazos de rendición de cuentas, la referencia a los dos meses antes mencionada no sería válida. De hecho, las Leyes de Presupuestos de las Comunidades de Madrid, Extremadura y la Rioja han fijado unos plazos para que sus universidades envíen las cuentas a los órganos de sus respectivas Comunidades que actúan de conducto para la posterior remisión al Tribunal (Velarde Fuertes, 2000, p. 43).

Por otra parte, los órganos de control regionales regulan los plazos de rendición en sus leyes de creación respectivas, aunque la no referencia expresa de las universidades en el ámbito de actuación de las mismas dificulta la lectura e interpretación de dichos plazos.

Las leyes de creación de la Cámara de Comptos de Navarra y del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas no hacen mención alguna a los plazos de rendición de cuentas, ni tampoco la Audiencia de Cuentas de Canarias en la que se señala como tal el suficiente para permitir la formación de una ordenada contabilidad.

La rendición de cuentas de las universidades a los órganos de control externo: su compleja normativa

Algunas leyes de creación, como las de la Cámara de Cuentas de Aragón, el Consejo de Cuentas de Galicia, la Sindicatura de Cuentas de Cataluña y de las Islas Baleares, se refieren a los plazos de la Cuenta General y Corporaciones Locales, donde no están incluidas las universidades.

En cambio, otras leyes, como la de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana establece que todos aquellos organismos y corporaciones incluidos por Ley de las Cortes Valencianas, entre ellos las universidades, presenten sus Cuentas Generales antes del 30 de junio del año siguiente al ejercicio económico al que corresponden.

La normativa reguladora de este aspecto es, para la Cámara de Cuentas de Andalucía y para la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, su Reglamento de Funcionamiento y Organización. En el primer caso, el plazo será el que determinen las disposiciones respectivas que para las universidades andaluzas es el establecido por la Regla 7.2 de la Orden de 1 de febrero de 1996 que aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado y que fija hasta el 1 de abril del año siguiente al ejercicio al que corresponden.

En el segundo caso, el Reglamento de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-la Mancha determina como plazo de rendición los dos meses siguientes a la finalización del ejercicio.

Por último, la Cámara de Cuentas de Madrid, el Consejo de Cuentas de Castilla y León y la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias coinciden en que las cuentas de las universidades deben rendirse dentro del mes siguiente a la fecha de aprobación de las mismas y, en todo caso, a la fecha en que finalice el plazo establecido para su aprobación.

Asimismo, la fiscalización de las universidades ha puesto de manifiesto reiteradamente que la rendición se efectúa con retraso en la mayor parte de estas instituciones. En el informe anual sobre la gestión del sector público en 1995 el retraso osciló entre los cinco y los 11 meses para las universidades de ámbito estatal a 31 de diciembre de 1995 (Tribunal de Cuentas, 1999, p. 289).

Los informes más recientes, los relativos a los Sectores públicos autonómicos y local de los años 1996, 1997 y 1998 proporcionan datos poco alentadores. En 1996, ocho de las 44 universidades incluidas en el informe

rindieron sus cuentas fuera de plazo, alcanzando la cifra de 17 en el año 1997 y de 19 en el año 1998 (Tribunal de Cuentas, 2001, p. 9; 2001, p. 8; 2002, p. 10).

La tendencia de estas instituciones a rendir cuentas fuera de plazo puede relacionarse con que el único efecto es la mención de dicho retraso en los Informes Anuales, para conocimiento de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las CC.AA., de las universidades no cumplidoras (Velarde Fuertes, 2000, p. 43). No obstante, esta puesta en conocimiento puede revelarse efectiva por las consecuencias políticas que puede traer consigo para el cuentadante⁴ (Arnedo Orbañanos, 1999, p. 78).

3. Conclusiones al proceso de rendición de cuentas

1. La transformación de las universidades en entes dotados de personalidad jurídica propia a raíz de la aprobación de la LRU, y la ausencia de su referencia expresa en las leyes de creación de los órganos de control externo autonómicos, ha planteado interrogantes en el proceso de rendición de cuentas de estas instituciones a los órganos de control.
2. La nueva Ley de Universidades, a diferencia de su predecesora, regula el proceso de rendición de cuentas, estableciendo con claridad la obligación de las universidades a rendir cuentas de su actividad y el conducto para hacerlo.
3. La LOU no legisla el plazo de la rendición de cuentas a los órganos de control externo, por lo que las leyes de creación de dichos órganos y sus reglamentos respectivos continuarán regulando este aspecto.
4. La heterogeneidad de la forma de remisión de las cuentas ha sido y es una nota característica del proceso de rendición de cuentas junto con el incumplimiento en los plazos de presentación de las cuentas anuales.
5. El retraso en la rendición de cuentas traerá consigo la demora en la fiscalización, ya que la rendición de cuentas no es un fin en sí misma sino un medio para llevar a cabo el control de legalidad y la gestión económico-financiera y las universidades, como parte integrante del Sector público, deben rendir cuentas de su actividad en forma y plazos oportunos.

⁴ En las universidades, se denomina cuentadante al Rector, por su obligación de rendir la Cuenta General a los órganos de control externo (ARIAS RODRÍGUEZ, 1997, p. 245).

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN SÁNCHEZ, C. (1999): "El Control Externo de la Gestión Económico-Financiera de los Entes Locales. El Tribunal de Cuentas y los OCEX", *Cuadernos de Administración Local*, n.º 10, Serie Teórica, Madrid.
- ARIAS RODRÍGUEZ, A. (1997): *El régimen económico y financiero de las Universidades*, Editorial Complutense, Madrid.
- ARNEDO ORBAÑANOS, M. A. (1996): "El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en los procesos de modernización del Estado", *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 20, pp. 39-49.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2000): *Tribunal de Cuentas*, Departamento de Programación Editorial, Documentación e Información del Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- DEL VALLE PASCUAL, J. M.; CÁMARA DEL PORTILLO, D.; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J.; GÓMEZ OTERO, C. A.; PASTOR JAVALOYES, D.; PLANA PLANA, J.; REYNÉS VIVES, J.; RUIZ GONZÁLEZ-MATEO, B. y SOLÀ ERAS, F. (2001): *Informe Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades del Grupo de asesores jurídicos de universidades*, http://www.crue.org/pdf/informe_libro_LOU.pdf.
- LEY 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (BOE n.º 84, de 7 de abril).
- LEY 10/2001, de 18 de junio, de Creación de la Cámara de Cuentas de Aragón (BOE n.º 164, de 10 de julio).
- LEY 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León (BOE n.º 116, de 15 de mayo).
- LEY DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas (BOPA n.º 78, de 3 de abril de 2003).
- LEY ORGÁNICA 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (BOE n.º 121, de 21 de mayo).
- LEY ORGÁNICA 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE n.º 307, de 24 de diciembre).
- LEY ORGÁNICA 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE n.º 209, de 1 de septiembre).
- REGLAMENTO de 22 de julio de 1994, de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas de Castilla La-Mancha (DOCM n.º 38, de 5 de agosto).
- LÓPEZ LÓPEZ, J. C. (2000): "Aprobación y rendición de cuentas: problemas y responsabilidades", *Revista Española de Control Externo*, n.º 4, pp. 79-104.
- LOZANO MIRALLES, J. (1996): *Configuración e Independencia de los Órganos de Control Externo: un Análisis Comparado*, Cívitas, Madrid.
- ORÓN MORATAL, G. (1997): "El control presupuestario de las universidades públicas", *Auditoría Pública*, n.º 10, pp. 38-41.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.
- REGLAMENTO de 22 de julio de 1994, de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas de Castilla La-Mancha (DOCM n.º 38, de 5 de agosto).
- RESOLUCIÓN de 27 de junio de 1991 por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión de Hacienda y Presupuestos por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Organización de la Cámara de Cuentas de Andalucía (BOJA n.º 57, de 9 de julio).
- TRIBUNAL DE CUENTAS (1999): *Informe Anual relativo al sector público estatal del ejercicio 1995*, Suplemento del BOE n.º 156, de 1 de julio.
- (2001): *Informe Anual ejercicio 1996, relativo a los Sectores Públicos Autonómico y Local*, Suplemento del BOE n.º 155, de 29 de junio.
- (2001): *Informe Anual ejercicio 1997, relativo a los Sectores Públicos Autonómico y Local*, Suplemento del BOE n.º 201, de 22 de agosto.
- (2002): *Informe Anual, ejercicio 1998, relativo a los Sectores Públicos Autonómico y Local*, Suplemento del BOE n.º 97, de 23 de abril.
- VELARDE FUERTES, J. (2000): "Las cuentas anuales de las Universidades públicas: su rendición ante el Tribunal de Cuentas", *Revista Española de Control Externo*, vol. II, n.º 5, pp. 31-48.