

LOS LÍMITES ORGÁNICOS EXTERNOS A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS



LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN
FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA (Dir.)



LOS LÍMITES ORGÁNICOS EXTERNOS A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

OBRAS COLECTIVAS N° 35

Director: José Tudela Aranda

Serie: Universidad

Volumen 7

fundación 
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



Libro editado por el Proyecto de investigación PID2020-113929GB-I00, sobre los Límites de la autonomía de las Universidades Públicas, con financiación de la Agencia Estatal de Investigación. Colaboran en la presente edición el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid y el Grupo de Investigación Reconocido de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.

LOS LÍMITES ORGÁNICOS EXTERNOS A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

**LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN
FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA (Dirs.)**

fundación 
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sede: Palacio de la Aljafería
E-50004 Zaragoza
T: 976 28 97 15
E-mail: fundacion@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2025

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISBN: 978-84-129417-3-9

Diseño de la colección: Inés Bullich

Fotografía de cubierta: Alto Cáucaso (Georgia),
de José Tudela Aranda

Maquetación: Cometa, S.A.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ABREVIATURAS | 11 |
| NOTA PRELIMINAR | |
| <i>Luis E. Delgado del Rincón y Francisco Javier Matia Portilla</i> | 15 |
| PRIMERA PARTE | |
| COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS COMO LÍMITES A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS | |
| LAS COMPETENCIAS DEL LEGISLADOR BÁSICO SOBRE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: SU INCIDENCIA EN LA AUTONOMÍA NORMATIVA Y ORGANIZATIVA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS | |
| <i>Luis E. Delgado del Rincón</i> | 21 |
| I. INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NATURALEZA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE CONFIGURACIÓN LEGAL Y/O GARANTÍA INSTITUCIONAL | 22 |
| II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL COMPLEJO SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA | 26 |
| II.1. Los títulos competenciales del Estado y su desarrollo normativo por medio de la legislación universitaria | 29 |
| II.2. La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas y su ejercicio | 35 |
| III. LA DELIMITACIÓN Y LIMITACIÓN POR EL LEGISLADOR DE LO BÁSICO DEL CONTENIDO DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL ÁMBITO DE LA AUTONOMÍA NORMATIVA Y ORGANIZATIVA | 42 |

| | |
|---|----|
| III.1. La autonomía normativa o estatutaria | 43 |
| III.2. La autonomía organizativa para estructurarse en centros y órganos colegiados y unipersonales: | 47 |
| III.2.1. Facultades, Escuelas y Departamentos | 51 |
| III.2.2. El Claustro universitario | 55 |
| III.2.3. El Consejo de Gobierno | 58 |
| III.2.4. El Consejo Social | 61 |
| III.2.5. El Consejo de Estudiantes..... | 64 |
| III.2.6. El Rector | 65 |
| IV. A MODO DE CONCLUSIÓN | 68 |
| V. BIBLIOGRAFÍA..... | 70 |

**HAY QUE ENTENDER MEJOR QUÉ ES LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA PARA ORDENAR MEJOR LAS RELACIONES
ENTRE ELLA, EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

| | |
|---|-----|
| <i>Fernando Rey Martínez</i> | 77 |
| I. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y PROPÓSITO DE ESTE ESTUDIO | 78 |
| II. LAS UNIVERSIDADES, UN ESPACIO “DE” LIBERTAD Y “PARA” LA LIBERTAD Y ALGUNAS DE SUS AMENAZAS REALES..... | 79 |
| III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA NO ES UN DERECHO FUNDAMENTAL, SINO UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL | 87 |
| IV. UN REPARTO COMPETENCIAL ACTUAL DESORDENADO E INEFICAZ..... | 95 |
| V. CONCLUSIÓN: ES NECESARIO REPENSAR EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DESDE UN MARCO GLOBAL Y DEVOLVER LA COMPETENCIA SOBRE UNIVERSIDADES AL ESTADO COMO REGLA GENERAL | 102 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA..... | 102 |

**POR UN CAMBIO DE PARADIGMA DE LOS DISTINTOS
PROCESOS DE EVALUACIÓN SOBRE LA UNIVERSIDAD Y
SOBRE EL PROFESORADO UNIVERSITARIO**

| | |
|--|-----|
| <i>Francisco Javier Matia Portilla</i> | 105 |
| I. INTENCIONES | 106 |
| II. PRIMERA NECESIDAD: CONTAR CON <i>UN CURRICULUM VITAE</i> UNIFICADO, PÚBLICO Y ACCESIBLE VÍA WEB | 107 |
| III. SEGUNDA NECESIDAD: DESECHAR LA CULTURA DEL AUTOINFORME | 113 |
| IV. TERCERA NECESIDAD: LA EVALUACIÓN DEBE SER SIEMPRE EXTERNA..... | 119 |

| | |
|---|-----|
| V. CUARTA NECESIDAD: LA EVALUACIÓN DEBE VALORAR GLOBALMENTE SU PROPIO OBJETO | 122 |
| VI. QUINTA NECESIDAD: LA EVALUACIÓN DEBE CENTRARSE EN LOS MÉRITOS APORTADOS Y NO EN FACTORES EXTERNOS A LOS MISMOS: | 126 |
| VI .1. Posibles indicios de calidad externos de una publicación científica y de su autor | 127 |
| VI.2. Críticas a la utilización de los indicios de calidad externos de una publicación científica y de su autor | 131 |
| VII. ALGUNAS IDEAS CONCLUSIVAS Y UNA REFERENCIA A LAS MALAS PRÁCTICAS | 138 |
| VIII. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CITADAS..... | 141 |
| VIII.1. Bibliografía citada | 141 |
| VIII.2. Documentos citados | 145 |

SEGUNDA PARTE

FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA Y CONTROL ECONÓMICO FINANCIERO: SU INCIDENCIA SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

LA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA Y SU TUTELA ANTE LOS TRIBUNALES

| | |
|--|-----|
| <i>Juan Fernando Durán Alba</i> | 149 |
| I. INTRODUCCIÓN..... | 150 |
| II. EL MARCO JURÍDICO DEL ENCAJE DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DENTRO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA | 151 |
| II.1. El marco legal vigente: la LOSU | 151 |
| II.2. Los antecedentes | 155 |
| II.2.1. La LRU (1983-2001) | 155 |
| II.2.2. La LOU (2001-2023) | 158 |
| III. LA TUTELA DEL ÁMBITO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS UNIVERSIDADES ANTE LOS TRIBUNALES | 161 |
| III.1. Obligaciones de autorizaciones administrativas previas..... | 162 |
| III.2. Un supuesto de “escaqueo” funcional | 163 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA..... | 166 |

LAS PECULIARIDADES DE LA FISCALIZACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES

Paloma Biglino Campos 169

I. INTRODUCCIÓN..... 170

II. LOS SENTIDOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS LIMITACIONES DE LA TRANSPARENCIA 172

III. LAS FORMAS DE CONTROL JURÍDICO..... 175

 III.1. Un control interno que no es, en propiedad, sólo interno 177

 III.2. Un control externo debilitado 182

IV. CONCLUSIÓN 185

V. BIBLIOGRAFÍA..... 187

 V.1. Libros y artículos..... 187

 V.2. Documentos..... 188

LAS PECULIARIDADES DE LA FISCALIZACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES

Paloma Biglino Campos

*Catedrática emérita de Derecho Constitucional,
Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. – II. LOS SENTIDOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS y LAS LIMITACIONES DE LA TRANSPARENCIA. – III. LAS FORMAS DE CONTROL JURÍDICO: III.1. Un control interno que no es, en propiedad, sólo interno. – III.2. Un control externo debilitado. – IV. CONCLUSIÓN. – V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Según la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), el sexenio 2000-2006 fue brillante para la economía de nuestro país, con un crecimiento del PIB de más del 20 por ciento¹. Eran, pues, momentos de expansión y de cierta euforia. En esas circunstancias, no es de extrañar que la derogada Ley Orgánica 6/2001 de universidades (LOU) dedicara más atención al gasto que a su control. Así, mientras que su art. 81 regulaba con detalle la programación y el presupuesto de las universidades, el mismo precepto dedicaba escasa atención a la fiscalización de dichas entidades. Su escueto apartado cinco se limitaba a recordar que las universidades debían rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas (TCu)².

La situación ha cambiado drásticamente desde entonces. La crisis a que comenzó en 2008 con la quiebra de Lehman Brothers cortó en seco la bonanza económica. Cuando los problemas llegaron a España se impusieron políticas de ahorro que, entre otros factores, llevaron a la reforma del art. 135 de la Constitución, destinada a contener el déficit. Paralelamente, se incrementó la sensibilidad de la ciudadanía ante los casos de corrupción y derroche. Las fuerzas políticas, sobre todo las que estaban en la oposición, exigieron más transparencia y control de los poderes públicos, para hacer efectivo uno de los principios básicos en la gestión de los caudales públicos, esto es, recibir *value for money*. Fueron los años de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y de la Ley Orgánica 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Los últimos acontecimientos no han hecho más que incrementar la preocupación por la buena gestión de los caudales públicos. Cuando comenzábamos a superar la crisis generada por el impacto de la COVID-19 en nuestras economías, debimos enfrentarnos a un escenario de guerra en el este

1 Efe, "Sexenio 2000-2006 fue "brillante" para la economía española, según FUNCAS", el Economista, 10 de enero 2008, <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/342621/01/08/Sexenio-20002006-fue-brillante-para-la-economia-espanola-segun-FUNCAS.html>, visitado 20 septiembre 2024.

2 Dicho precepto se limitaba a afirmar 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".

de Europa y en el próximo oriente, con las perniciosas consecuencias que cualquier conflicto armado genera sobre un mundo cada vez más globalizado. Cuando en nuestro país aumenta el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social³, por ejemplo, no es de extrañar que se extreme la cautela para hacer efectivos los principios de eficiencia y economía que el art. 31.2 Ce impone a la programación y ejecución del gasto público.

La Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario (LOSU) responde a esta orientación porque regula el control económico financiero sobre las universidades de forma más detallada que la normativa anterior. Esa disposición, a diferencia de lo que ocurría en la LOU, desliga el régimen de transparencia y rendición de cuentas de la regulación del presupuesto, ya que le dedica principalmente sus artículos 39 y 59. Como se analizará más adelante, el primero de estos preceptos recoge una declaración de carácter programático, mientras que el segundo contiene algunas obligaciones que penden sobre las universidades. Así, ese artículo, siguiendo de cerca las recomendaciones efectuadas por el TCu –asunto que se analizará más adelante– somete a las universidades a las dos formas tradicionales de fiscalización, esto es, el control interno y el control externo y atribuye este último al órgano de control externo de la respectiva Comunidad Autónoma (OCEX) y al TCu.

El objetivo de esta colaboración consiste en analizar las formas de fiscalización que se acaban de mencionar. Con esta finalidad, en el primer apartado se hace una breve referencia al principio de transparencia, centrada en resaltar algunas de sus virtudes, pero también de sus limitaciones. Seguidamente, se tratarán algunas de las peculiaridades que afectan al control económico-financiero de las universidades, tanto en su vertiente interna como en la externa.

Antes de seguir adelante, es necesario señalar que estas páginas tienen un carácter más principialista que casuístico. En efecto, como el resto del volumen, están escritas desde el punto de vista del Derecho Constitucional, por lo que se dejan de lado algunos problemas técnicos que deben ser enfocados desde ópticas más propias de economistas o de especialistas en Derecho financiero.

3 Según los datos del INE, sólo en 2023, el porcentaje de población en dicha situación aumentó desde el 26,0% al 26,5%. *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*, año 2023, resultados definitivos, <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECV2023.htm>, visitado 30 septiembre 2024.

II. LOS SENTIDOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS LIMITACIONES DE LA TRANSPARENCIA

Antes se señalaba que el art. 39 de la LOSU proclama, entre otros principios, la rendición de cuentas de las universidades. Esta noción, en su acepción más amplia, se ha generalizado en nuestro país para hacer referencia a los deberes que corresponden a los que ejercen poder público con respecto a los ciudadanos, quienes son titulares de soberanía y soportan las consecuencias de las decisiones de los primeros. Esta concepción generosa de la rendición de cuentas es la que inspira el segundo apartado del artículo que se acaba de citar, según el cual la rendición de cuentas no solo abarca la gestión de los recursos económicos y de personal, sino también a “la calidad y evaluación de la docencia y del rendimiento del estudiantado, las actividades de la investigación y de transferencia e intercambio del conocimiento, la captación de recursos para su desarrollo, la política de internacionalización, y la calidad de la gestión y la disponibilidad de los servicios universitarios.

La utilización de la rendición de cuentas en un sentido tan amplio como el que se acaba de mencionar genera algunas complicaciones.

Así, en primer lugar, coincide con otra expresión que parece más precisa y que está recogida expresamente en nuestra Constitución, esto es, la responsabilidad de los poderes públicos proclamada en el art. 9.3 CE. Según Eduardo García de Enterría⁴, dicho principio presupone todos los poderes públicos ejercitan un poder que no les es propio, sino que pertenece al pueblo, razón por la cual, como ejercientes de un poder de otro, deben “dar cuenta” a éste su gestión y responder de la objetividad de la misma”. Es evidente que esta responsabilidad constituye la otra cara de la democracia porque, en definitiva, permite a los ciudadanos valorar la gestión de quienes han elegido como representantes, con el objetivo de decidir si estos merecen que se renueve la confianza en ellos en las siguientes elecciones.

Además, la utilización de la rendición de cuentas de manera tan genérica puede generar confusiones con otro sentido mucho más específico y, por ello, más apropiado. Este es el que aparece en el art.59 de la propia LOSU que, como antes se señalaba, dispone que las universidades están obliga-

4 “El principio de “la responsabilidad de los poderes públicos” según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 67, enero-abril 2003, pág 26.

das a rendir cuentas de su actividad económico-financiera ante el órgano de control externo de la respectiva Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del TCu. En este caso, la rendición de cuentas coincide con la expresión que aparece recogida en otras normas de nuestro ordenamiento, como es el art. 137 de la Ley General Presupuestaria, en virtud del cual las entidades integrantes del sector público están obligadas a comunicar la información establecida en las normas jurídicas a los órganos externos de fiscalización y a través de la intervención interna. Esta acepción de la rendición de cuentas tiene, además, la ventaja de ir asociada de forma indisoluble a la idea de control y, en sentido más preciso, a la fiscalización económico-financiera. Antes de entrar en este tema, es preciso hacer una breve referencia a una de las formas de rendir cuentas, esto es, la transparencia.

Esta es una idea que ha adquirido gran difusión en los últimos años. La LOSU no es ajena a esta moda, porque dicha norma utiliza las expresiones transparente y transparencia al menos en 32 ocasiones. La mayor virtud de este principio es que, por constituir un control social⁵, juega en favor de la opinión pública, al permitir que los ciudadanos accedan directamente a informaciones relevantes sobre la gestión pública y se formen su propio criterio sin necesidad de intermediarios.

No es casualidad que la transparencia comenzara a adquirir el peso que ahora tiene en los sistemas jurídicos precisamente tras la crisis económica a la que se hacía referencia al principio de estas páginas. Esa situación afectó gravemente a la legitimidad de las instituciones representativa y llevó a reivindicar, como alternativa, formas de democracia más directa. Desde entonces, muchos ciudadanos ya no se conforman con el control que, en nombre de ellos, llevaban a cabo los órganos especializados (de cuya independencia se duda) ni sus representantes. Reivindican su derecho a acceder directamente a la información para poder verificar el origen y destino de los fondos que manejan los poderes públicos. En definitiva, no sólo se desconfía de los intermediarios en la fase ascendente de la democracia (esto es, en la toma de decisiones) sino también en la descendente, es decir, en la exigencia de responsabilidad. A favor de estas reivindicaciones

5 Sobre los diferentes tipos de control, Aragón Reyes, M. “El control jurisdiccional como paradigma del control jurídico”, en *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Argentina, 1995, pág. 92, https://www.academia.edu/29802975/CONSTITUCI%C3%93N_Y_CONTROL_DEL_PODER_INTRODUCCI%C3%93N_A_UNA_TEOR%C3%8DA_CONSTITUCIONAL_DEL_CONTROL?auto=download&work_id=9554617, visitado 8 octubre 2024.

juegan, además, los avances tecnológicos y, sobre todo, las infinitas posibilidades de difusión que ofrece internet.

En nuestro país, el preámbulo de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge este espíritu cuando afirma que:

sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Ciñéndonos nuevamente al tema que nos interesa, conviene recordar que el art. 2d) de la Ley de transparencia extiende las obligaciones que impone a las universidades públicas. No es este el momento de analizar en profundidad cuales son los deberes que dicha norma impone, sobre todo esta tarea ha sido acometida en profundidad en otro de los volúmenes⁶ elaborados en el contexto del proyecto de investigación en el que también se enmarcan estas páginas. Conviene sólo mencionar el detallado art. 8 de la misma Ley, dedicado a la difusión de la información económica, presupuestaria y estadística. Pues bien, es en estos ámbitos donde el principio de transparencia demuestra algunas de sus limitaciones.

Una de las principales conclusiones que se recogen en el estudio que se acaba de citar refiere, precisamente, a estos temas. El informe conclusivo sobre las cuatro universidades analizadas⁷ demuestra que las mayores deficiencias en materia de transparencia afectan, precisamente, a la información que dichas entidades brindan en esos ámbitos, especialmente en materia de contratación⁸.

6 Delgado del Rincón, L., Matia Portilla, J. (dir), *Transparencia y rendición de cuentas en las universidades públicas: evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de la gestión de las solicitudes de acceso a la información*, Zaragoza, 2024, <https://www.fundacionmgimenezabad.es/publicaciones-libros-por-capitulos/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-las-universidades>, visitado 8 octubre 2024.

7 País Vasco, Rey Juan Carlos, UNED y Valladolid.

8 Ob. cit., págs. 89-91.

A esta dificultad es preciso, además, añadir otras, que también incide sobre las universidades. Es posible, en primer lugar, que la transparencia se interprete como mera apariencia y que se inunde al ciudadano con tanta información que resulte imposible de procesar. Es preciso reconocer, además, que incluso si los datos que se brindan son accesibles, completos y bien elaborados, es difícil que muchas personas (si no la mayoría) puedan adentrarse en asuntos tan complejos como son los económico-financieros. Por último, la transparencia está afectada por otra limitación que es inherente a todas las formas de control social, esto es, que su incumplimiento casi carece de otra repercusión que no sea el mero reproche ciudadano⁹. Es cierto que algunas normas autonómicas prevén algunas sanciones de carácter disciplinario y que la infracción de las previsiones legales puede generar críticas e influir en el sentido del voto en las siguientes elecciones. Ahora bien, también es verdad que el incumplimiento de la transparencia no genera las consecuencias que son propias de otras formas de control, como son el control político y el jurídico.

III. LAS FORMAS DE CONTROL JURÍDICO

En otra ocasión, pero siempre dentro del mismo contexto, he analizado las formas de control político que existen para que los órganos representativos de la universidad fiscalicen la gestión de los equipos rectorales. En ese momento se señalaba que la debilidad de esta forma de fiscalización deriva, fundamentalmente, de la estructura polisindial que predomina en la Universidad, donde hay dos órganos colegiados cuya naturaleza y funciones no son fáciles de distinguir, esto es, el claustro y el consejo de gobierno¹⁰.

Es cierto que esta observación se refería a la forma de gobierno de las universidades configurada en la LOU. Ahora bien, no parece que la LOSU haya modificado de manera sustantiva ese extremo, por lo que no considero necesario volver sobre el mismo asunto.

9 Blanes, M. A. “¿Por qué no se castigan los incumplimientos de las leyes de transparencia?”, Blog de Transparencia y Gobierno Abierto, <https://miguelangelblanes.com/2018/01/09/por-que-no-se-castigan-los-incumplimientos-de-las-leyes-de-transparencia/>, visitado 16 octubre 2024.

10 “La forma de gobierno de las Universidades”, en Delgado del Rincón, L (dir.); Rama Cerbán, F. (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía de las universidades públicas*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2023, págs. 29-48, <https://www.fundacionmgimenezabad.es/los-limites-organicos-internos-la-autonomia-de-las-universidades-publicas>, visitado 9 octubre 2024.

En esta ocasión, es preciso analizar el control económico-financiero sobre la gestión de caudales públicos llevada a cabo por las universidades. Estamos ante un tipo de fiscalización que es, ante todo, un control de legalidad, porque está destinado a comprobar que el acto sometido a verificación se haya realizado conforme a lo establecido en el presupuesto y en el resto de las normas del ordenamiento jurídico que sean de aplicación. Es cierto que este tipo de control requiere, en la mayoría de los casos, la utilización de técnicas contables, destinadas a comprobar que las operaciones económico administrativas se hayan anotado de forma correcta y que las cuentas respondan a la realidad¹¹. Pero esta operación, de carácter financiero, forma parte del propio control de legalidad. Así, tiene como objeto comprobar si el supuesto de hecho sometido a análisis coincide con el previsto en la norma que resulta de aplicación, de manera que sea posible extraer de tal supuesto de hecho las debidas consecuencias jurídicas.

Se trata, pues, de formas de fiscalización que, a diferencia de lo que ocurre en el control social y el político, no obedecen al libre criterio de sus titulares, sino que tienen carácter objetivado, porque el canon para valorar la actuación del titular del poder son normas jurídicas. Exigen que quienes las ponen en funcionamiento sean instituciones de carácter independiente. Además, y a diferencia de las otras formas de control, estos otros instrumentos no se ejercen a voluntad del agente, sino en los tiempos y formas previstos por el Derecho¹².

Como ocurre en otros organismos públicos, las universidades están sujetas a estas formas de fiscalización en dos fases sucesivas. En primer lugar, hay un control interno, que puede tener un carácter previo al dictado del acto o de la disposición. Hay, además, un control externo llevado a cabo por los OCEXs o, en su caso, por el TCu.

III.1. Un control interno que no es, en propiedad, sólo interno

Podría parecer paradójico tratar del control interno de la universidad en un volumen dedicado a los límites orgánicos externos a la autonomía uni-

11 Fuente y de la Calle, M^a Jose De, "Aspectos jurídicos de los procedimientos de fiscalización", *Seminario de fiscalización*, 30 y 31 de octubre 1995, ejemplar mecanografiado, pág. 22 y ss.

12 Aragón Reyes, M., "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, págs. 15-52.

versitaria. Pero, dadas las peculiaridades que afectan a este tipo de fiscalización en los centros de educación superior, es conveniente hacer, al menos, una breve referencia al asunto. En efecto, es posible relativizar la naturaleza interna de ese control, ya que dependen de entidades que, si no son completamente ajenas a la universidad (como ocurre en el caso de la intervención de las comunidades autónomas) tienen, al menos, una posición peculiar con respecto a otros órganos universitarios. Este es el caso de los consejos sociales.

Para abordar estos asuntos, es preciso retomar la nueva regulación contenida en el art. 59.3 de la LOSU acerca del control interno. Dicho precepto impone, expresamente, que este ha de corresponder a un órgano dotado de autonomía funcional, por lo que no podrá depender de los órganos de gobierno unipersonales de la universidad. Para entender la importancia de esta nueva prescripción, resulta imprescindible tener en cuenta la situación anterior a la aprobación de esa norma.

Durante la vigencia de la LOU, el control económico-financiero interno de la Universidad estaba dotado de una limitación. En efecto, correspondía a servicios que carecían de la autonomía imprescindible para cualquier órgano que ejerza funciones de fiscalización. Esta situación motivó reiterados reproches por parte del TCu y los OCEXs, que, como se analizará más adelante, recomendaron independizar a los órganos de control interno de los relacionados con la gestión.

El art. 59.3 de la LOSU sigue, pues, esta recomendación, que ha empezado a implementarse en algunas universidades, como es la de Valladolid. Merece la pena analizar este caso, ya que es un buen ejemplo de los cambios que se están operando en el ámbito del control interno.

El punto de partida ha de ser las limitaciones que afectan a los Estatutos de dicha Universidad. No deja de sorprender que estos sean relativamente recientes, ya que se aprobaron en diciembre de 2020 y que, sin embargo, no contengan una referencia expresa a la independencia del control interno, a pesar de las reiteradas advertencias formuladas por el TCu y el Consejo de Cuentas. En efecto, el art. 227 de los Estatutos sólo exige que la Universidad de Valladolid asegure el control interno de sus gastos e ingresos de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia y eficiencia y que dicha fiscalización se encomiende a una unidad administrativa que emplee técnicas de auditoría y, en su caso, de intervención selectiva.

Aunque los Estatutos nada dicen acerca de la autonomía del control interno, es evidente que no impiden que esa independencia se asegure en otras normas. Así ha sucedido en el Reglamento del servicio de control interno de la Universidad de Valladolid, modificado en octubre de 2023 precisamente para adecuarlo a las exigencias establecidas en la LOSU¹³. Ese Reglamento regula con detalle las formas de ejercicio de control interno y los principios de actuación que deben guiar el ejercicio de dicha tarea. Así, el primer apartado de su art. 5 proclama que “el ejercicio de las funciones del servicio de control interno estará sometido a los principios de autonomía funcional, imparcialidad, responsabilidad y procedimiento contradictorio”. Además, el tercer epígrafe del mismo artículo establece que este tipo de fiscalización se realizará con plena autonomía respecto del órgano cuya gestión sea objeto de control”.

Para asegurar dicha independencia, la reforma del Reglamento modifica la relación funcional del control interno con respecto a otros órganos de la Universidad. En efecto, las funciones que antes correspondían al rector u a otros órganos de gestión (como el gerente) se atribuyen ahora al consejo social. Así ha sucedido, por ejemplo, con la aprobación del programa de trabajo del servicio de control interno, que antes correspondía al rector y ahora se residencia en dicho colegio¹⁴. El cambio también ha afectado a la memoria anual que recoge los resultados más relevantes de las actuaciones y las recomendaciones del servicio de control interno. Antes, esta se rendía ante el rector y al gerente, mientras que ahora se presenta ante el consejo social¹⁵.

La Universidad de Valladolid ha seguido, pues, las recomendaciones formuladas por el Consejo de Cuentas de Castilla y León. Dicho órgano, en su informe de fiscalización de las cuentas de la Universidad de Valladolid del ejercicio 2016, instó a esta institución a tomar determinadas medidas. La primera de ellas consistía en que el servicio de control interno se encar-

13 Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo de 17 de octubre de 2023, por el que se aprueba la modificación el Reglamento del servicio de control interno de la Universidad de Valladolid, BOCyL n.º 205 de 25 de octubre 2023, <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=25/10/2023>.

14 Art. 9.1.

15 Art. 8.5.

dinara “tanto orgánica como funcionalmente dentro de la estructura del consejo social”¹⁶.

Acerca de esta solución, es preciso realizar algunas consideraciones. En primer lugar, hay que puntualizar que, aunque sea conforme con lo establecido en el art. 59.3 de la LOSU, no es la única alternativa que este precepto permite. En efecto, sólo exige que el control interno esté dotado de autonomía funcional y únicamente prohíbe que dependa de los órganos de gobierno unipersonales de la universidad. La clave del precepto está, pues, en asegurar la independencia del control interno con respecto al órgano de gestión. Este es, además, el sentido de las recomendaciones del TCu, que, en su informe de fiscalización de las universidades públicas de 2012, afirmó literalmente que la unidad operativa de control interno “debe incardinarse respecto de quien le permita ...actuar con independencia”¹⁷. Es cierto que el TCu se refiere, preferentemente, al consejo social, pero esta no es la única solución que deja abierta.

Es evidente que el controlador no puede estar bajo la supervisión del controlado, como sucedía antes de la reforma de la que estamos hablando. Ahora bien, también cabe dudar de la conveniencia de garantizar la independencia creando nuevos vínculos de dependencia, aunque estos se generen con respecto a órganos ajenos a la gestión, como son los consejos sociales.

El modelo que se ha implantado en la Universidad de Valladolid, a instancias del Consejo de Cuentas, recuerda, en cierta medida, la relación que la Constitución establece entre el órgano externo de fiscalización y el parlamento. Recordemos que, según el art. 136 CE, el TCu depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas.

Pues bien, este modelo no se está demostrando satisfactorio porque induce a confusiones. En principio, está pensado para asegurar la independencia del TCu, ya que obedece a la necesidad de asegurarla frente al poder eje-

16 Dicho informe aparece recogido en <https://sirdoc.ccy.es/sirdoc/PDF/PUBLOFI/INFO/10L/IF-10-000128-00%20Informe%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n%20de%20las%20Cuentas%20Anuales%20de%20la%20Universidad%20de%20Valladolid,%20ejercicio%202016.pdf>, pág. 26.

17 Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización de las Universidades públicas, ejercicio 2012*, pág. 253, <https://www.tcu.es/repositorio/72728740-c2ec-4606-8866-d0dc8e227978/11079.pdf>, visitado 17 octubre 2024.

cutivo¹⁸. Ahora bien, en la práctica, puede dar lugar a que el parlamento intente mediatizar la independencia del órgano de control, imponiendo criterios subjetivos a una fiscalización que, para ser independiente, ha de respetar siempre los deberes que impone la objetividad y la neutralidad.

No cabe descartar, a priori, que la relación entre el consejo social y el control interno pueda estar sujeta a similares riesgos. Es cierto que los consejos sociales son los órganos de participación y representación de la sociedad en la Universidad. Ahora bien, precisamente por su composición¹⁹, puede ser que defiendan intereses sectoriales en contraste con los generales de la universidad. Y, sobre todo, cabe dudar de que dispongan de los medios adecuados para influir en un asunto tan técnico como es el control económico-financiero. En cualquier caso, es, al menos discutible que, para garantizar la independencia en la actuación de un órgano, se establezca su dependencia con respecto a otro. Por último, cabe observar que ningún otro órgano de control interno en nuestro país está sujeto a ese tipo de vinculación. En efecto, ni la intervención del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales están vinculadas a órganos colegiados que representen a la sociedad, sino que están dotadas de plena autonomía funcional.

Lo cierto es que, quizá por estos motivos, algunas universidades han seguido un modelo distinto al impuesto por el Consejo de Cuentas de Castilla y León a las universidades públicas de dicha comunidad. Muy recientemente, la Universidad de Zaragoza ha reformado su Reglamento²⁰, en el

18 Tuve ocasión de tratar este tema en “Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 37, 1996, pág. 38.

19 El art. 25 de la Ley 12/2010, de universidades de Castilla y León, por ejemplo, dispone que, además, de los siete miembros internos a la Universidad, el Consejo esté compuesto por seis miembros designados a propuesta de las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma, seis miembros a propuesta de las centrales sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, un miembro a propuesta de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, un miembro a propuesta de la Consejería competente en materia de Parques Tecnológicos o Científicos de la Comunidad Autónoma, seis miembros de reconocido prestigio del mundo de la cultura a propuesta de la Consejería de Educación y Cultura y tres miembros a propuesta de las Cortes de Castilla y León.

20 Resolución de 3 de octubre de 2024, del Rector de la Universidad de Zaragoza, por la que se acuerda la publicación en el Boletín oficial de Aragón el Reglamento del Régimen de control interno de la Universidad de Zaragoza, aprobado por acuerdo de 27 de septiembre de 2024, del Consejo de Gobierno. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1248572, visitado 18 octubre 2024.

que, sin perjuicio de las funciones que se residenan en el consejo social, atribuye a dicho órgano sólo competencias de supervisión sobre el servicio de control interno, sin crear la relación de dependencia del control interno con respecto al consejo social que, sin embargo, literalmente establece el art. 1.3 del Reglamento de la Universidad de Valladolid. Otro diseño distinto es el seguido en la Universidad de Córdoba. En el Reglamento que regula el control interno, algunas de las funciones que en Valladolid se han atribuido al consejo social corresponden al consejo de gobierno. Así sucede con dos importantes tareas, como son la aprobación del plan anual y el conocimiento del informe anual de control interno²¹.

Para finalizar este tema, es preciso hacer una breve referencia a otra peculiaridad que afecta al control interno de la Universidad. Esta consiste en el peso que, en el ejercicio del mismo, corresponde a las comunidades autónomas. Sirva como ejemplo que el art. 2.2 a) de la Ley 2/2008, de la hacienda y del sector público de la Comunidad de Castilla y León incorpora a las universidades públicas al sector público institucional de la Comunidad, por lo que su art. 276.3 somete sus cuentas a la auditoría anual de Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma. Por ello, esta última entidad puede, como de hecho hace, incorporar a las universidades a su plan de auditorías²².

Es evidente que, para la buena utilización de los caudales públicos, cuanto más control, mejor. Ahora bien, también es posible poner en tela de juicio que el mejor camino posible sea atribuir el control interno a otro órgano de control interno, pero externo a la universidad. En este tema, cuyo carácter manifiestamente técnico escapa a las posibilidades de quien escribe estas páginas, lo mejor es recurrir a la opinión de los expertos. Dos autores tan reputados como Julio García Muñoz y Antonio Arias Rodríguez se han mostrado críticos ante esta situación, denunciando que, como el sistema de rendición de cuentas establecido no arroja confianza alguna, el ejecutivo

21 Reglamento 5/2018, de Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre, por el que se regula el Control Interno en la Universidad de Córdoba, <https://sede.uco.es/bouco/bandajaAnuncios/BOUCO/2018/00825#>, visitado 18 octubre 2024.

22 Ver, por ejemplo, el Informe de recomendaciones de control interno e informe adicional de auditoría de cuentas (IRCIA), Universidad de Valladolid, ejercicio 2022, emitido por Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, <https://consejosocial.uva.es/informes-supervision-control/>, visitado 17 octubre 2024..

autonómico a través de su control interno asume las funciones de control externo reservadas a los OCEX y al TCu. Segú su opinión:

De este modo, no resulta extraño observar cómo las intervenciones autonómicas incluyen a las universidades públicas integradas en su ámbito territorial en sus programas anuales, donde se extralimitan competencialmente en el alcance de los trabajos de control²³.

Y, ante esta situación, concluyen que las “universidades callan o ladran sin morder” para no menoscabar la obtención de fondos²⁴.

III.2. Un control externo debilitado

Es claro que el control interno resulta imprescindible para la correcta utilización de los caudales públicos en el seno de la universidad. No sólo es conforme al principio constitucional de autonomía universitaria, sino que, además, es el que mejor protege a quienes tienen la responsabilidad de gestionar esos fondos. A veces, este tipo de fiscalización, sobre todo cuando es previa, puede suscitar críticas por conllevar trámites y retrasos. Ahora bien, no solo resulta imprescindible para evitar posibles abusos, sino que, también, da seguridad a quienes manejan los caudales, porque protege de la comisión de errores involuntarios.

Que el control interno sea necesario no significa, sin embargo, que sea suficiente. En efecto, la mayor garantía de la independencia de cualquier tipo de fiscalización es su naturaleza heterónoma, esto es, que sea ejercido por una entidad externa a la gestión de los caudales. Aunque esta idea está bien consolidada tanto en el ámbito nacional como en el plano internacional²⁵, no parece que haya sido bien plasmada en el sistema actual de control de las universidades.

23 En Rivero Ortega, (dir) *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario*, Navarra, 2023, pág. 178.

24 *Ibidem*, pág. 179.

25 Ver, por ejemplo, la Declaración de Lima de 1977, realizada en el seno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), <https://sirc.idi.no/document-database/documents/spanish/58-intosai-p-1-la-declaracion-de-lima>. Visitado el 22 octubre 2024.

En principio, podría pensarse que estas entidades están sujetas al solapamiento de controles externos que caracteriza en nuestro ordenamiento. Como es conocido, en virtud del principio dispositivo recogido en el art. 147 CE, algunas comunidades autónomas (como, por ejemplo, Cataluña, Galicia y Navarra), recogieron en sus normas institucionales básicas la figura de una cámara, consejo, o sindicatura de cuentas a las que se atribuyó el control externo de los fondos públicos. Esta fue la solución que, amparada en el art. 22 de la LO 8/1980, de financiación de las comunidades autónomas, predominó en la mayoría de ellas, que, con el tiempo, mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía y la aprobación de las respectivas leyes, fueron creando sus propios órganos de control externo. Este es el caso, por ejemplo, de Castilla y León. El art. 90 del Estatuto de Autonomía recoge dicha figura, a la que atribuye la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León, lo que incluye a las universidades.

Ahora bien, como también es sabido, la creación de estas instituciones no desapoderó al TCu del destacado papel que le asigna el art. 136.2 CE, según el cual es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica no sólo del Estado, sino de todo el sector público. Las atribuciones que siguen correspondiendo a la institución estatal se refuerzan, además, en el art. 153.d) de nuestra norma fundamental, según el cual conserva el control económico y presupuestario de los órganos de las comunidades autónomas.

Ahora bien, la relación entre OCEX y TCu no es de competencia, sino que, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el órgano nacional conserva una posición de supremacía con respecto a los consejos de cuentas. En efecto, para el máximo intérprete de nuestra norma fundamental, el TCu no tiene por qué ser el único órgano de fiscalización existente en nuestro ordenamiento, sino que, en virtud del principio de autonomía, su control puede coexistir con el que ejercen los órganos de control externo de las comunidades autónomas. Ahora bien, el TCu mantiene una relación de supremacía con respecto a las instituciones regionales²⁶. En definitiva, “la Constitución no exige que el TCu sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores”²⁷.

26 STC 187/1988

27 STC 18/1991, 190/2000 y 98/2001

Este tipo de solapamiento, muy distinto a la articulación que existe en otros Estados compuestos, genera disfunciones. Puede ser que, en algunos casos, estas consistan en la duplicidad de los controles. Ahora bien, paradójicamente, en el caso de las universidades, el resultado puede ser precisamente el contrario, esto es, que, en determinados supuestos, se generen lagunas en la fiscalización externa.

La situación que existe en la actualidad es bastante compleja, porque responde a dos modelos distintos. El más sencillo de describir es el que afecta a las dos universidades que siguen siendo estatales, esto es, la UNED y la Menéndez Pelayo²⁸. En estos casos, el TCu puede llevar a cabo informes de fiscalización específicos, a iniciativa propia o de las Cortes Generales. Ahora bien, junto a ello, el TCu controla anualmente la gestión económico-financiera de ambas universidades porque sus cuentas aparecen recogidas en la cuenta general del Estado.

Distinto es el sistema de fiscalización sobre las universidades de las comunidades autónomas que cuentan con OCEX. Según la información que proporciona el propio TCu²⁹, las cuentas de la mayoría de ellas no se integran en la cuenta general de la comunidad autónoma, por lo que el órgano de control externo no fiscaliza anualmente su gestión económico-financiera. Un buen ejemplo de esta situación, aunque no el único, es Castilla y León. A pesar de que el art. 2 de la Ley 2/2008, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad incluye a las universidades, el art. 228.1 de la misma norma excluye a estas entidades de la formación de la cuenta general de la comunidad autónoma. Sus cuentas sólo figuran como anexo, por lo que no son objeto de consolidación³⁰. Esto significa que no son objeto de

28 Más complejo es el modelo de fiscalización de las universidades que se encuentran en Comunidades Autónomas que no tienen un consejo de cuentas propio, esto es, las de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, la Rioja y Murcia, cuya fiscalización sigue correspondiendo al Tribunal de Cuentas, pero de acuerdo a lo dispuesto en la normativa autonómica.

29 Informe de fiscalización del sector público autonómico, ejercicios 2019 y 2020, n. 1.526, pág. 31, <https://www.tcu.es/repositorio/5033748a-8de5-4630-b875-b05661e664d3/II526.pdf>, visitado 7 noviembre 2024.

30 Art. 229.4 la Ley 2/2008 de Castilla y León.

fiscalización cuando el Consejo de Cuentas lleva a cabo su informe anual sobre la cuenta general de la comunidad autónoma³¹.

IV. CONCLUSIÓN

No es fácil determinar cuáles son las razones que han propiciado esta intensa limitación en la fiscalización externa. Tampoco es sencillo identificar las consecuencias que dicha restricción puede tener en la correcta gestión de los caudales públicos, al menos para quienes no somos expertos en el asunto. Ahora bien, sí que es posible formular algunas consideraciones relacionadas con la posición institucional de los OCEX y de las propias universidades.

Cabe observar, en primer lugar, que las fiscalizaciones que los OCEX hacen de las universidades públicas no han sido muy numerosas. Como señala el propio Consejo de Cuentas de Castilla y León, desde que, en 2016, las cuentas generales de las universidades dejaron de formar parte de la Cuenta General de la Comunidad, el Consejo de Cuentas consideró conveniente incorporar a su programación la fiscalización una universidad cada año. Así, según los datos más recientes, han sido objeto de fiscalización la Universidad de Valladolid (ejercicio 2016, con datos referidos al período 2014 a 2017), la Universidad de Salamanca (ejercicio 2018 y los tres anteriores), la Universidad de Burgos (ejercicio 2022 y los tres anteriores) y Universidad de León (ejercicio 2019 y los tres anteriores). Junto a ello, se ha llevado a cabo un informe sobre la gestión de la investigación de las universidades públicas.

Hay que tener presente, además, que los consejos de cuentas mantienen una relación de cooperación con el TCu, en virtud de la cual se han llevado a cabo fiscalizaciones conjuntas, como fue el informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2012³² o, más recientemente, la fis-

31 En efecto, en su informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, ejercicio 2022, el Consejo de Cuentas afirma, el ámbito subjetivo de la fiscalización sólo comprende “el conjunto de entidades cuyas cuentas generales se incluyen en la Cuenta General de la Comunidad, esto es, la Administración General (JCYL) como entidad dominante y las entidades dependientes que forman parte del perímetro de consolidación, controladas directa o indirectamente por la entidad matriz” (tomo I, pág. 117).

32 Ver nota 17.

calización de la situación de la implantación de la contabilidad analítica en dichas universidades³³.

Como consecuencia de estas fiscalizaciones, la gestión económico-financiera de las universidades ha mejorado. Ya no se trata sólo de las mayores garantías de independencia del control interno con respecto a los órganos de gestión, tema que ya se ha mencionado, o de la implantación de la contabilidad analítica, asunto que se acaba de citar, sino que también se han introducido mejoras en otros ámbitos. Sirva, como ejemplo, que el art. 64.3 de la LOSU recoge la reducción de la contratación temporal del personal docente e investigación que aconsejaba el TCu o que dicha Ley concreta, en muchos de sus preceptos, la recomendación que tanto dicho órgano como los OCEX han reiterado acerca de que las universidades satisfagan las exigencias impuestas por el principio de paridad.

Ahora bien, también es verdad que la situación actual de la fiscalización de las universidades es paradójica. En efecto, y como se ha visto en apartados anteriores, el control que ejerce la Intervención General de las Comunidades Autónomas es muy intenso, lo que contrasta, sin embargo, con la debilidad del control externo que, en la mayoría de las ocasiones, corresponde a los OCEX. Estos, como hemos visto, fiscalizan a las universidades según su plan de trabajo, pero sin embargo no las incluyen cuando se trata de analizar anualmente la cuenta general de las comunidades autónomas.

La situación que se acaba de describir deja algunas cuestiones abiertas. La primera de ellas consiste en preguntarse si este modelo de control es compatible con la autonomía universitaria proclamada en el art. 27.10 CE y que se concreta, en su vertiente económica y financiera, en el art. 3.2.e) de la LOSU. La segunda duda versa sobre su avenencia con la propia esencia de la fiscalización en un Estado social y democrático de derecho. Es cierto que residenciar el control en la Intervención General de las Comunidades Autónomas puede resultar eficiente. Ahora bien, conviene recordar que la justificación del control reside en que los OCEX actúan por delegación de los parlamentos. Estos, como representantes de los ciudadanos, aprueban

33 Fiscalización de la situación de la implantación de la contabilidad analítica en las Universidades públicas de Castilla y León en colaboración con el Tribunal de Cuentas, https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-situacion-implantacion-contabilidad-analitica.ficheros/77437-208%20-%20CE_09_2021%20INFORME%20CONTABILIDAD%20ANAL%C3%8DTICA%20UUPP%20CYL.pdf., visitado 8 noviembre 2011.

los presupuestos y tienen derecho a conocer, a través de las instituciones de fiscalización, que los fondos han sido usados de manera adecuada y conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico.

V. BIBLIOGRAFÍA

V.1. Libros y artículos

- ARAGÓN REYES, M., “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987.
- “El control jurisdiccional como paradigma del control jurídico”, en *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Argentina, 1995, pág. 92, https://www.academia.edu/29802975/CONSTITUCI%C3%93N_Y_CONTROL_DEL_PODER_INTRODUCCI%C3%93N_A_UNA_TEOR%C3%8DA_CONSTITUCIONAL_DEL_CONTROL?auto=download&work_id=9554617.
- ARIAS RODRÍGUEZ, A., *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*, Madrid, 2015, tercera edición.
- BIGLINO CAMPOS, P., “La forma de gobierno de las Universidades”, en Delgado del Rincón, L; Rama Cerbán, F. (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía de las universidades públicas*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2023, págs. 29-48, <https://www.fundacionmgimenezabad.es/los-limites-organicos-internos-la-autonomia-de-las-universidades-publicas>.
- “Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 37, 1996.
- BLANES, M. A., “¿Por qué no se castigan los incumplimientos de las leyes de transparencia?”, *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*, <https://miguelangelblanes.com/2018/01/09/por-que-no-se-castigan-los-incumplimientos-de-las-leyes-de-transparencia/>.
- DELGADO DEL RINCÓN, L. y MATIA PORTILLA, J. (dir), *Transparencia y rendición de cuentas en las universidades públicas: evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de la gestión de las solicitudes de acceso a la información*, Zaragoza, 2024, <https://www.funda->

cionmgimenezabad.es/publicaciones-libros-por-capitulos/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-las-universidades.

- EFE, “Sexenio 2000-2006 fue “brillante” para la economía española, según FUNCAS”, el Economista, 10 de enero 2008, <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/342621/01/08/Sexenio-20002006-fue-brillante-para-la-economia-espanola-segun-FUNCAS.html>.
- FUENTE Y DE LA CALLE, M^a J. de la, “Aspectos jurídicos de los procedimientos de fiscalización”, *Seminario de fiscalización*, 30 y 31 de octubre 1995, ejemplar mecanografiado.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “la responsabilidad de los poderes públicos” según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 67, enero-abril 2003
- GARCÍA MUÑOZ, J. ARIAS RODRÍGUEZ, A., “Régimen económico y financiero de las universidades públicas”, en Rivero Ortega, (dir) *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario*, Navarra, 2023, págs. 163-184.

V.2. Documentos

- Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo de 17 de octubre de 2023, por el que se aprueba la modificación el Reglamento del servicio de control interno de la Universidad de Valladolid, BOCyL n.º 205 de 25 de octubre 2023, <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=25/10/2023>.
- Consejo de Cuentas de Castilla y León, Fiscalización de las cuentas de la Universidad de Valladolid. Ejercicio 2016, <https://sirdoc.ccy.es/sirdoc/PDF/PUBLOFI/INFO/10L/IF-10-000128-00%20Informe%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n%20de%20las%20Cuentas%20Anuales%20de%20la%20Universidad%20de%20Valladolid,%20ejercicio%202016.pdf>
- Declaración de Lima de 1977, INTOSAI, <https://sirc.idi.no/document-database/documents/spanish/58-intosai-p-1-la-declaracion-de-lima>

- *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*, año 2023, resultados definitivos, <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECV2023.htm>, visitado 30 septiembre 2024.
- Fiscalización de la situación de la implantación de la contabilidad analítica en las Universidades públicas de Castilla y León en colaboración con el Tribunal de Cuentas, https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-situacion-implantacion-contabilidad-analitica.ficheros/77437-208%20-%20CE_09_2021%20INFORME%20CONTABILIDAD%20ANAL%20C3%20DTICA%20UUPP%20CYL.pdf.
- Informe de recomendaciones de control interno e informe adicional de auditoría de cuentas (IRCIA), Universidad de Valladolid, ejercicio 2022, emitido por Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, <https://consejosocial.uva.es/informes-supervision-control/>.
- Reglamento 5/2018, de Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre, por el que se regula el Control Interno en la Universidad de Córdoba, <https://sede.uco.es/bouco/bandejaAnuncios/BOUCO/2018/00825#>.
- Resolución de 3 de octubre de 2024, del Rector de la Universidad de Zaragoza, por la que se acuerda la publicar en el Boletín oficial de Aragón el Reglamento del Régimen de control interno de la Universidad de Zaragoza, aprobado por acuerdo de 27 de septiembre de 2024, del Consejo de Gobierno. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1248572.
- Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización del sector público autonómico, ejercicios 2019 y 2020*, n. 1.526, <https://www.tcu.es/repositorio/5033748a-8de5-4630-b875-b05661e664d3/I1526.pdf>
- *Informe de fiscalización de las Universidades públicas, ejercicio 2012*, <https://www.tcu.es/repositorio/72728740-c2ec-4606-8866-d0d-c8e227978/I1079.pdf>