



Consejo
Económico y
Social de
Extremadura

DICTAMEN 5/2013

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY
POR EL QUE SE ESTABLECE UN MARCO
ESTABLE PARA LA UNIVERSIDAD DE
EXTREMADURA



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE ESTABLECE UN MARCO DE FINANCIACIÓN ESTABLE PARA LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

ANTECEDENTES

El pasado 24 de abril de 2013 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social de Extremadura, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 11k del Decreto 1811993, de 24 de febrero, la tercera versión -que es objeto del presente dictamen-, de

“El Anteproyecto de Ley de por el que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura”

El pasado 15 de mayo compareció en el Consejo Económico y Social de Extremadura el Sr. Director General de Formación Profesional y Universidad, D. Francisco Javier Hierro Hierro, en donde expuso el texto legal y atendió a todas las cuestiones que se le plantearon desde este Consejo. El mismo 15 de mayo fue formalmente invitado a participar en la Comisión Permanente del CES el representante de la Universidad en este Órgano, el cual justificó su ausencia. El pasado 28 de mayo fue formalmente invitado a participar en la Comisión Permanente del CES el sr. Presidente del Consejo Social de la Universidad de Extremadura, el cual justificó su ausencia.

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la citada Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 1 de julio de 2013 ha acordado aprobar por unanimidad (17 votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención) el siguiente

DICTAMEN

ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social, está formado por una parte expositiva, otra dispositiva vertebrada por un texto articulado de trece artículos estructurados en un Título Preliminar y tres Títulos, y se cierra con tres Disposiciones Transitorias, y dos Disposiciones finales.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo viene a justificar la finalidad de la Ley que se propone, al encarar el futuro de la Universidad de Extremadura, haciendo referencia a las competencias de desarrollo normativo y ejecución indicado en el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y a los Estatutos de la Universidad de Extremadura, por los que ésta desarrolla sus funciones en régimen de autonomía.

También precisa que esta Ley aborda por primera vez el diseño de un modelo de financiación que permita la planificación coordinada y conjunta entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Universidad en un marco plurianual.

Además, la parte expositiva recoge la base competencial en esta materia conferida por el Estatuto de Autonomía de Extremadura y por el Real Decreto de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a nuestra Comunidad Autónoma.

En cuanto a la parte dispositiva:

- El Título Preliminar aborda en los dos primeros artículos el objeto y el ámbito de aplicación.
- El Título I, a través de los artículos 3 a 7, define las partidas correspondientes al estado de ingresos y fija el modelo de financiación en torno a tres componentes: financiación genérica, financiación vinculada a objetivos y financiación de infraestructuras; haciendo especial mención a los principios de suficiencia financiera, transparencia, eficacia, eficiencia e incentivo en la consecución de objetivos. Así mismo se establece la forma en la que la Universidad de Extremadura rendirá cuentas a la Consejería competente.
- El Título II de la Ley (artículos 8 a 12) viene a crear y desarrollar la Comisión Mixta de Financiación, con amplias competencias en materia de ejecución y desarrollo del modelo de financiación, así como la posibilidad de crear comisiones técnicas de apoyo para el trabajo de la Comisión Mixta.

El Título III, a través del artículo 13, contempla la posibilidad de revisión del modelo de financiación cada cuatro años por la Comisión Mixta de Financiación.

VALORACIONES

De carácter general.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen de este Consejo Económico y Social fue presentado con anterioridad (22/6/2010) a ese mismo objeto y posteriormente retirado por la Consejería promotora del texto normativo, ante la concreta situación coyunturalmente planteado en la entidad destinataria de la Ley.

Tras la retirada de este Anteproyecto de Ley por el anterior gobierno regional, el 22 de diciembre de 2010 tuvo entrada en este Órgano Consultivo un nuevo Anteproyecto de Ley por el que se establece un marco de financiación para la Universidad de Extremadura, y que fue dictaminado por el Consejo Económico y Social de Extremadura. Este documento se presentaba con algunas variaciones respecto de su redacción anterior, concretamente, se establecía una cláusula del 1% del PIB destinada a la financiación de la Universidad y en la Disposición Adicional cuarta establecía que para garantizar en todo momento el funcionamiento de la Universidad de Extremadura, la financiación, en ningún caso, podrá ser inferior a la

cantidad asignada como transferencia nominativa, por parte de la Consejería competente en materia universitaria, para el ejercicio económico del año 2010.

Este documento tampoco fue publicado y nuevamente se presenta en este Ente Público el Anteproyecto de Ley por el que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura en términos muy parecidos al primer documento que presentó el anterior gobierno regional y que fue retirado.

Antes de entrar en el análisis de los preceptos que integran el texto normativo sobre el que se recaba dictamen, se examinará previamente la documentación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, debe acompañar al texto del Anteproyecto.

De entre la documentación que se enumera en los preceptos citados, que debería anexarse al texto del Anteproyecto de Ley, se han recibido en este Consejo Económico y Social los siguientes documentos:

1. Memoria Económica. Se limita a reseñar aspectos como:

"La determinación de los importes correspondientes a la financiación de estos componentes se realizará tomando en consideración, en la medida de lo posible, los datos resultantes del sistema de contabilidad de costes implantado en la Universidad de Extremadura, que serán facilitados por ésta a la Comisión Mixta de Financiación Comunidad Autónoma de Extremadura – Universidad de Extremadura, regulada por el Título II del Anteproyecto de Ley. De hecho, la metodología a aplicar por la Comisión Mixta en el cálculo, elaboración y ejecución del marco propuesto por el presente Anteproyecto no concluirá necesariamente con un incremento de la financiación de la Universidad".

Consideramos que la Memoria Económica hubiera debido plasmar en términos precisos la traslación de cifras y porcentajes, basadas en indicadores de medida y estándares que permitan efectuar elementos de carácter comparativo y de referencia, tanto respecto de la situación actual, como en función de los objetivos marcados. Así mismo, en esta memoria debería contemplarse si se alcanza el principio de suficiencia financiera que el propio Anteproyecto proclama.

En este sentido, se estima conveniente que la memoria Económica se amplíe para comprender las valoraciones y cifras previstas para la financiación universitaria, sin perjuicio de que la implantación de la contabilidad de costes prevista en la propia norma sirva para individualizar la cuantía y destino de las diferentes partidas de gasto.

2.- Informe sobre la Necesidad y Oportunidad. Incide principalmente este informe en la inexistencia en la comunidad extremeña de una normativa que sirva de marco estable para la financiación de la Universidad de Extremadura, en línea con las consideraciones que se recogen con mayor extensión en la Exposición de motivos del Anteproyecto.

3. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Se centra casi con exclusividad en la habilitación competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura para legislar sobre esta materia, concluyendo en sentido afirmativo. No discrepamos de tal apreciación.

4. Tabla de vigencias. Indica la tabla de vigencias de disposiciones anteriores y de disposiciones que pudieran verse afectadas, tanto de carácter estatal como de carácter autonómico.

5. Informe del Consejo de Gobierno de la Universidad de Extremadura.

La Universidad de Extremadura, en sesión ordinaria del Consejo de Gobierno de fecha 22 de febrero de 2013 acordó emitir este informe, el cual destaca la necesidad de superar la incertidumbre de conocer las fuentes de financiación necesarias para la Universidad; situación que se produce cada año. El informe efectúa numerosas consideraciones, siendo la mayoría en sentido negativo a la aprobación del presente anteproyecto.

6. Informe del Consejo Social de la Universidad de Extremadura.

El Consejo Social de la Universidad de Extremadura, en sesión plenaria de 8 de marzo de 2013 emitió el informe que se adjunta. Destaca la necesidad de disponer de un marco definido y suficiente para la financiación de la Universidad de Extremadura, emitiendo diversas consideraciones en sentido negativo a la aprobación del presente Anteproyecto; sugiriendo la creación de una Comisión de trabajo previa al Anteproyecto.

7. Se hace constar la ausencia de del Informe sobre impacto de género que ha de elaborar el Instituto de la Mujer de Extremadura.

Consideraciones generales.

No podemos sino estar de acuerdo que sea a través de una Ley, con lo que ello significa, que la administración regional adopte el compromiso de dotar a la Universidad Extremeña de una referencia permanente y estable en sus recursos financieros. En este sentido, un marco estable de financiación, supondría un progreso significativo respecto de la situación preexistente, caracterizada por la coyunturalidad, toda vez que no existía una concreción normativa que sirviera de referencia predeterminada para subvenir a las necesidades de la institución universitaria y dotarla de los medios económicos y presupuestarios precisos para alcanzar la excelencia educativa, y el impulso imprescindible en una sociedad que erige la innovación como base para su desarrollo. El establecimiento de unos criterios estables en cuanto a las aportaciones públicas es imprescindible para eliminar cualquier factor de incertidumbre en la regularidad de los recursos, y especialmente para la adopción de programas a largo plazo -inherentes a la labor formativa y de investigación que se lleva a cabo en la Universidad- toda vez que las restantes fuentes de financiación de la Universidad no llegan a cubrir sino una fracción escasa de los recursos necesarios para el sostenimiento de la institución universitaria. No olvidemos que el 80% de la

financiación actual de las universidades públicas españolas procede de fondos públicos, dato similar al de países como Francia, Bélgica, Irlanda o Portugal, mientras en otros países como Reino Unido, EEUU o Japón la cantidad se aproxima al 35%.

En Extremadura, en ausencia de una norma de rango legal de la naturaleza de la ahora dictaminada, los recursos presupuestarios de la Universidad habían venido concertándose en convenios entre la administración autonómica y la dirección universitaria de alcance anual. Esta forma de fijar las aportaciones públicas para la financiación universitaria tiene la doble consecuencia negativa de no garantizar tales dotaciones, dejando al albur de las decisiones políticas y de la coyuntura económica el nivel de esfuerzo económico de la sociedad en pro de su institución universitaria; y de otro lado, interfiere en la previsión a largo plazo de las líneas sobre las que se ha de seguir la actividad investigadora, e incluso la propia adaptación de las carreras y niveles académicos a las exigencias futuras de una sociedad cambiante.

Con este objetivo, el Pacto Social y Político de Reformas por Extremadura incluyó la previsión explícita de abordar una *"Ley de Financiación Universitaria que establezca un modelo realista y ambicioso, que logre casar las necesidades de la Universidad con las de la sociedad extremeña, formalizando un marco de contratos programa mediante los cuales la Universidad podrá acceder a mejoras en su financiación pública siempre que cumpla unos criterios de retorno a la sociedad en forma de eficiencia, investigación y calidad, pero también de compromiso con el desarrollo socioeconómico de nuestra región"*.

Es necesario indicar que el Gobierno Autonómico anterior fracasó al plantear un Anteproyecto de Ley, en términos muy parecidos a la que hoy dictaminamos, que fue rechazado por todos los estamentos sociales.

La cuestión que ahora se plantea es pues, si el Anteproyecto sirve adecuadamente a la finalidad para la que se crea. Son muy a tener en cuenta por este CES el Informe del Consejo de Gobierno de la Universidad (de 22 de febrero de 2013), y el informe del Consejo Social (de 8 de marzo de 2013), en los que claramente se manifiesta un desacuerdo con el texto a dictaminar, pues no recoge las pretensiones básicas de la institución universitaria como son: el que no exista en el texto un compromiso claro de financiación, no establezca un plazo para acometer dicha financiación, no existan parámetros que vinculen a la comisión mixta, no se cite el concepto de equidad institucional o el desequilibrio de representación en la comisión mixta

Sin embargo, es necesario examinar algunas cuestiones concretas, que más que en un examen detallado del articulado desarrollaremos agrupándolas en los siguientes apartados:

a) Nivel de financiación pública que se garantiza. El anteproyecto no refleja ninguna cifra ni parámetros que permitan concretar las cantidades designadas para la Financiación estable de la Universidad. Se desconoce, por tanto, si la UEX dispondrá de recursos comparables a los del resto de universidades españolas. Así mismo, la ausencia de indicadores y su aplicación no permite indicar la existencia de unos

fondos mínimos (denominados en el anterior dictamen del CES como “cláusula suelo”). Dicho de otro modo, no se plantea ningún grado de compromiso.

b) El Anteproyecto trata de fijar el marco del modelo de financiación que se desea establecer, pero al final, se constata que el resultado va a depender de una Comisión Mixta. Es decir, el Anteproyecto no expresa en función de qué parámetros se financia.

c) Respeto a la autonomía Universitaria: Una tercera cuestión que se considera de trascendencia en la nueva regulación contenida en el Anteproyecto es la referente a las relaciones entre ambas instancias administrativas –Junta de Extremadura/Universidad- en la que cabe cuestionarse si se alcanza un adecuado equilibrio entre la necesaria exigencia de transparencia de las cuentas públicas, por un lado, y de otro el respeto al inderogable principio de autonomía universitaria. Ambos principios aparecen formulados de manera expresa en el artículo 3 del Anteproyecto (a diferencia del principio de equidad, que aparecía en la redacción inicial de anteriores anteproyectos como “finalidad principal” de la Ley, pero que ahora ha desaparecido como tal).

Ciertamente, se ha de entender como una cuestión necesaria que la Ley habilite medios para que por parte de la Administración autonómica se disponga de los datos necesarios para el control del gasto y la optimización de los recursos. Desde este punto de vista, las previsiones de la Ley son inobjetables, en los términos que se recogen en el artículo 7 del Anteproyecto. Es más, se valora positivamente que la documentación aportada por la Universidad sea evaluada en términos de eficiencia por parte de la Comisión Mixta de financiación que se cree.

f) Idoneidad del sistema de contabilidad de costes. Este sistema presenta indudables ventajas sobre la metodología de gestión y presentación de estados contables que se vienen efectuando hasta la fecha. La contabilidad de costes es una herramienta útil que sirve para reducir *confusiones*, al tiempo que facilita la transparencia que requiere todo proceso de rendición de cuentas, como expresa el “Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades” de la Estrategia Universidad 2015. Del mismo modo lo explicita el Documento de Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español (12 de febrero de 2013). Asimismo, está desarrollándose por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (Comisión de Contabilidad Analítica) un modelo general para su adopción por las universidades españolas, que se preveía que para 2013 quedara implantado con carácter general; si bien existen retrasos al respecto.

Por consiguiente, no sólo por las ventajas intrínsecas del sistema respecto del actual sino muy especialmente en aras a una necesaria compatibilidad y homogeneidad de criterios contables con el resto del sistema universitario español y del Espacio Europeo de Educación Superior, debe reconocerse el impulso que se

pretende dar, con esta determinación explícita en el Anteproyecto, a la contabilidad analítica y de costes como medio de conocer los costes reales de cada uno de los grados, másteres y doctorados. Queda claro que el espíritu de la reforma de Bolonia persigue también impulsar la eficiencia en la gestión de unos recursos escasos. Así lo determina también el citado informe para la reforma y mejora de localización y eficiencia del sistema universitario español en la página 53:

"El establecimiento de sistemas de contabilidad analítica desincentiva el incremento de costes directos (personal y equipos) y evita financiar ineficiencias. Ahora más que nunca, los sistemas de contabilidad analítica son elementos indispensables para conocer los costes reales de las actividades y proyectos de las universidades y poder tomar decisiones en consecuencia. Identificar dónde hay flexibilidad en las actividades de las universidades, frente a los costes y gastos fijos, es esencial para una buena gestión y el buen gobierno universitario. Por otra parte, sin buenos sistemas nacionales de indicadores así como de datos públicos sobre financiación, actividades y rendimiento de las universidades, cualquier actividad basada en la evaluación y comparación continua (benchmarking), como los rankings o sistemas de incentivos y premios, pierde parte de su valor. La falta de información fiable sobre el sistema universitario, además, fomenta la falta de equidad".

g) Problemática de la regulación prevista para la colaboración interadministrativa: la Comisión Mixta. Otra cuestión de la que necesariamente hemos de ocuparnos es del sistema desarrollado en el Anteproyecto para regular las relaciones entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Universidad de Extremadura en todo lo referente a lo regulado en el Anteproyecto y cuantas disposiciones se dicten para su desarrollo (Título II del Anteproyecto).

Los artículos 8 a 12 determinan la naturaleza, composición, funcionamiento y funciones de la Comisión Mixta. Ahora bien, el examen de la composición de los miembros de esta Comisión revela que la capacidad decisoria final pudiera residir en la administración, al establecer una mayoría –directa o indirecta- del Gobierno de la Comunidad en esta Comisión Mixta. Desde este punto de vista, sería aconsejable que en el Anteproyecto se hubiera adoptado una composición más plural, y con ello, garantizar la adopción de acuerdos de manera más equilibrada.

En conclusión, una vez analizado el texto y leído los diferentes informes tanto del Consejo de Gobierno de la Universidad como del Consejo Social, recomendaríamos al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que antes de continuar con el trámite parlamentario de este Anteproyecto de ley, inicie un periodo de consulta y negociación con la Universidad extremeña que concluya en un acuerdo de compromiso financiero público y transparencia en la gestión, en el que se tenga en cuenta la optimización en la gestión de los recursos que desde la sociedad se le entregan a la Universidad a través de la Administración regional.

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 1 de julio, ha acordado aprobar por unanimidad (17 votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención), el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura



E Secretario General del Consejo
Económico y Social de Extremadura