



EKONOMIA ETA OGASUN  
SAILA

Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol  
Ekonomikoko Sailburuordetza  
*Ekonomia Kontrolerako Bulegoa*

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

Viceconsejería de Economía,  
Presupuestos y Control Económico  
*Oficina de Control Económico*

## **INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN AL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DE UNIBASQ-AGENCIA DE CALIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO VASCO**

---

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, esta Oficina de Control Económico emite el siguiente

### **INFORME**

#### **I. OBJETO, DOCUMENTACIÓN Y ANTECEDENTES**

##### **A) OBJETO:**

El proyecto epigrafiado en el encabezamiento tiene por objeto la aprobación de los Estatutos de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco (*en adelante la Agencia*), en desarrollo de la Disposición Final primera de la ley 13/2012, de 28 de junio, de Unibasq- Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco (BOPV nº 130, de 4 de julio). Al propio tiempo, la disposición remitida a informe procede a la derogación de los anteriores estatutos (entonces de Uniquial) a través de la derogación del Decreto 349/2010, de 28 de diciembre, de modificación del Decreto por el que se aprueban los estatutos de Uniquial Euskal Unibertsitate Sistemaren Kalitatea Ebaluatu eta Egiazatzeko Agentzia-Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco y del Decreto 138/2006, de 27 de junio, por el que se aprueban los estatutos de Uniquial Euskal Unibertsitate Sistemaren Kalitatea Ebaluatu eta Egiazatzeko Agentzia-Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco.

A tales efectos, el DEUI ha tramitado un expediente que modifica a fondo los Estatutos de la Agencia para propiciar su adaptación a la Ley citada 13/2012. Según la Memoria departamental "A pesar de que el motivo principal es cumplir con lo establecido en la normativa y modificar los Estatutos, la Agencia Unibasq tiene como finalidad conseguir que las entidades responsables de la acreditación de la calidad Europea compartan criterios y procedimientos y que estos sean públicos y transparentes, con el objetivo de llegar al reconocimiento mutuo de los procesos de evaluación llevados a cabo por las distintas agencias. De esta forma se cumplirá con el criterio relativo a la independencia de la misma, separando las funciones del gobierno y de evaluación y consolidando el papel de la agencia como órgano asesor de las autoridades educativas en lo relativo a la garantía de calidad en el ámbito de la educación superior. Con los nuevos Estatutos principalmente se llevaran a cabo las siguientes modificaciones: Modificación del nombre de la agencia con el objetivo de evidenciar el compromiso con las funciones que se le otorgan, que van más allá de la acreditación y certificación del profesorado y las titulaciones. Se añade una referencia a la rendición de cuentas a la sociedad, se amplía su espacio de actuación en el contexto de la creación del espacio europeo de educación superior y del espacio europeo de investigación y se definen con mayor claridad sus funciones. Se introducen dos artículos en los que se recogen los principios fundamentales que deben regir la actividad de evaluación y los procedimientos de rendición de cuentas. La separación de las funciones de gobierno de las evaluaciones pretende dar cumplimiento al principio de independencia de la agencia en su labor de evaluación. Así, el Consejo de Gobierno, con representantes de las universidades y el Gobierno Vasco, es el responsable del gobierno estratégico de la agencia y de la definición de los objetivos de la misma. La Comisión Asesora es la responsable de la planificación y organización de la evaluación y del desarrollo de las decisiones estratégicas. La modificación de la composición de los órganos de la agencia busca una mayor apertura hacia el exterior del sistema universitario vasco. La participación del alumnado en los órganos de la agencia de cumplimiento a otra de las recomendaciones de ENQA a sus miembros. Igualdad entre hombres y mujeres en lo referente a la composición de los órganos de la agencia".

## **B) DOCUMENTACIÓN:**

El expediente relativo al asunto epigrafiado en el encabezamiento del presente informe ha sido remitido a esta Oficina, quedando finalmente integrado por, además de las órdenes de inicio y aprobación previa del proyecto de Decreto suscritas por la Consejera de UEI, la siguiente documentación:

**1º.-** Certificado de la Secretaria del Consejo de Administración de la Agencia, acreditativo de que el Consejo de Administración de la misma aprobó la modificación de los estatutos el 20 de septiembre de 2012.

**2º.-** Memoria justificativa de la disposición proyectada, de 4 de octubre de 2012.

**3º.-** Informe del Consejo Vasco de Universidades sobre los Estatutos de 7 de noviembre de 2012 (favorable).

**4º.-** Informe del Consejo de Coordinación de la Enseñanza Pública Universitaria sobre los Estatutos de 7 de noviembre de 2012 (favorable).

**5º.-** Informe departamental sobre la falta de relevancia del proyecto desde el punto de vista de género de 30 de octubre de 2012.

**6º.-** Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 5 de noviembre de 2012.

**7º.-** Borrador del texto del Decreto proyectado que incorpora los estatutos aprobados por el Consejo de Administración de Agencia. Segundo borrador

**8º.-** Informe jurídico de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de Promotor, de 22 de octubre 2012.

**9º.-** Memoria Económica de 10 de diciembre de 2012, de la Directora de Universidades acerca de la falta de impacto económico de la norma.

**10º.-** Carátula de remisión del expediente a la Oficina de Control Económico, para la substanciación del trámite de control previo.

Esta documentación no puede darse por completa ya que falta un Informe que se antoja esencial en este trámite al tratarse de una importante modificación organizativa en la administración institucional adscrita al Departamento de EUI y es el Informe de la Dirección de Innovación y Administración Electrónica, cuya preceptividad deviene del artículo 17.c) del Decreto 472/2009.

### **C) ANTECEDENTES:**

Los Estatutos vigentes, que ahora son objeto de derogación, fueron informados por esta OCE con fecha 29 de junio de 2010. En aquel informe se realizaban una serie de propuestas y sugerencias en torno al Capítulo IV del borrador entonces remitido y finalmente aprobado (Personal, Régimen Económico, Patrimonial Jurídico y Laboral, en el borrador actual también se llama así) las cuales, solo de modo parcial fueron tomadas en consideración por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, por lo cual algunas de ellas serán objeto de nuevo recuerdo en este informe con el fin de lograr el texto más acorde a la regulación de las materias propias de la Hacienda General del País Vasco. Del mismo modo, esta OCE hizo algunas sugerencias al proyecto de ley de Unibasq (luego Ley 13/2012, de 28 de junio) en fecha 8 de noviembre de 2011 que ahora pueden tener interés, particularmente en el bloque relativo al Capítulo IV de los presentes estatutos. A ellos nos referiremos también más adelante en forma de sugerencias de redacción.

Por lo demás, examinada la documentación finalmente remitida, se considera que la misma no se acomoda completamente a las previsiones del artículo 41 y siguientes del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de Euskadi, al faltar una Memoria Económica con todos los extremos requeridos por la normativa de control (en la remitida, de fecha 10 de diciembre de 2012, falta cumplimentar el contenido del artículo 43, además de otros extremos que se mencionarán más adelante). Aún así, esta Oficina materializa su actuación de Control económico normativo, modalidad económico-organizativa, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Comoquiera que el expediente ha de ser informado por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi de conformidad a la normativa vigente, debe indicarse que si se introdujeran en el texto de los estatutos que finalmente se presentasen a la aprobación del Gobierno, variaciones como consecuencia de las observaciones, sugerencias y propuestas efectuadas

bien por ella misma, bien por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico, estándose a lo prevenido en la Circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de misma a la hora de materializar los extremos a informar y la forma de hacerlo.

## **II. ANÁLISIS**

Efectuadas las indicaciones recogidas en el apartado precedente del presente informe, en este apartado se examina la posible incidencia económica, tanto presupuestaria en ingresos y gastos públicos como extrapresupuestaria (*así como en el régimen de la Tesorería General del País Vasco, patrimonial, contable, de contratación, tributario propio, de endeudamiento o de concesión de garantías vigente en cada momento, así como en el régimen presupuestario y de ejecución del gasto e ingresos públicos recogidos en la ley de Régimen Presupuestario o en la ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2012 y siguientes*), de la disposición examinada.

Ello sin embargo, dado que se trata de una norma esencialmente organizativa, esta Oficina viene obligada, conforme al artículo 26 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a emitir un juicio razonado acerca de la eficacia de los servicios que presta la Agencia y un pronunciamiento sobre la situación, evolución y modificación del coste y rendimiento de los mismos. Es por ello que antes de abordar la incidencia económica de la norma y su repercusión en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, se realizan unas reflexiones en relación a otros aspectos de los Estatutos ahora modificados, en la seguridad de que repercuten en los aspectos económicos, dotaciones de medios materiales y personales y relativos al funcionamiento de la Agencia que han de comentarse.

Como ya viene siendo habitual en los informes de esta OCE relativos a los estatutos de la Agencia y a su régimen jurídico, se dividirán las reflexiones en tres partes, la **primera** dedicada a las modificaciones que se incorporan al bloque estatutario de fines-funcionamiento-funciones de la Agencia, la **segunda** dedicada a las alteraciones en el bloque composición-quehaceres de los órganos de la Agencia y una **tercera**, que enlaza con los aspectos económicos y financieros, dedicado a la opinión que merece la nueva relación entre la administración general y la Agencia a través del instrumento del contrato-programa.

Antes de ello, sin embargo una cuestión de técnica normativa relativa al artículo 1 del proyecto. Resulta confuso y desacertado citar el artículo 79 de la Ley 3/2004 en este artículo ya que se trata de un artículo derogado por la Ley 13/2012 por lo que debiera evitarse la redacción pretendida. Nada añade, además, el comienzo del artículo 1 del proyecto pudiendo solo hacerse referencia a la norma legal de 2012 y evitar normas anteriores.

### ***a) Modificaciones en el bloque estatutario "Fines, funciones y modo de funcionamiento"***

En este bloque se procede a una revisión de los actuales artículos 3 a 6 del decreto estatutario ahora vigente para su acomodación a la norma

legal. En nuestra opinión y más allá de la técnica de repetición de la ley de la que trae causa (se reproducen los artículos 2, 3.1, 3.2, 4 entero, 5 casi entero y 11.3 de la ley), el contenido del Decreto resulta coherente y con poca trascendencia económico-normativa. Solo dos cuestiones de interés no comentados y que se refieren a los párrafos 8 y 9 del artículo 5 y el tema funcional del artículo 6.

Respecto a los párrafos 8 y 9 del artículo 5, totalmente nuevos, resultan opcionales y más propios de un reglamento interno de funcionamiento que de unos estatutos.

Respecto al tema funcional del artículo 6 procede reproducir aquí algunas cuestiones de interés de nuestro informe a los estatutos anteriores. Allí decíamos que *“En principio, esta Oficina de Control Económico ha mantenido en sus informes de control económico-organizativo un principio general restrictivo a la hora de enjuiciar el desarrollo que se ha hecho vía Decreto en relación a la ampliación o relectura de las funciones que una ley ha establecido para con la administración institucional que se crea. Ello por una elemental cuestión de costes, presupuestos aprobados y organización eficiente que tiene una relación directa con las funciones a desarrollar por tal administración institucional; y ello, a pesar de que, en ocasiones, es la propia ley la que, a través de cláusulas de cierre generales y ampliatorias, propicia movimientos en ese sentido y todo ello, con independencia del carácter jurídicamente posible (legal) de tales iniciativas. Son unas concretas funciones las que determinan una organización justificada y justificable (dentro de un margen de razonabilidad) y unas dotaciones de medios materiales y personales determinados, los cuales, lógicamente deberán replantearse si las funciones cambiasen, como corolario del mismo principio de eficiencia exigible al actuar administrativo. En el fondo, ello implica que cualquier modificación o relectura funcional, por pequeña que sea, debe venir plenamente motivada y ampliamente justificada no solo en su contenido y alcance sino en relación a la hipotética variación que produce en la organización a la que afecta y a los medios materiales, presupuestario y personales implicados en la variación”*.

Consecuente con esa tendencia, el Decreto de Estatutos de la Agencia debería limitarse a “copiar” las funciones que la ley 13/2012, en el artículo 3.2 de la misma, pensó para la Agencia.

En el borrador que se nos presenta hay varias modificaciones a las funciones pensadas para la misma en la ley 13/2012, algunas de las cuales provienen del decreto de estatutos anterior [en concreto las enunciadas con las letras c), f), g) y h) de este artículo 6] que, en la perspectiva mencionada en los dos párrafos anteriores, debemos comentar y sobre los cuales se debe opinar desde los protocolos habituales de carácter económico-normativo y económico-organizativo.

En general, las modificaciones introducidas en las funciones de la Agencia (en relación a las funciones que figuran en la Ley) deberían, como mucho, desarrollar aquellas que actualmente tiene y, motivadamente, incorporar nuevas o reformular las existentes siempre bajo fórmulas de analogía funcional en relación a su ámbito de actuación y siempre dejando claras las consecuencias que tales cambios operan, en su caso, en la organización y medios de que deba disponer la Agencia y con parámetros de suficiencia y razonabilidad en el planteamiento. Ello sin embargo, por lo que apreciamos hay algunas variaciones cuya razón de ser o bien no se concreta o bien se da por sobreentendida en el objeto general que motiva el cambio estatuario.

En general, ninguna de estas funciones heredadas en este decreto del decreto estatutario anterior desvirtúa por sí misma la organización de la

Agencia ni influye sobremanera en su modelo económico ni en su montante presupuestario, por lo que, no vemos problema alguno desde la perspectiva económico-normativa en su inclusión.

Ahora bien, si lo que se desea es establecer un elenco funcional exhaustivo y agotado para la Agencia en estos estatutos (más allá del contenido de la última letra de este párrafo 2 del artículo 6) debiera meditarse la inclusión de otras funciones que la propia ley 3/2004 reserva para la Agencia y que no vienen mencionadas ni siquiera en la ley 13/2012. Nos referimos, solo enunciativamente, a los artículos 48 o 74 de la Ley 3/2004, del sistema Universitario Vasco; bien que ello fuera de una forma general que englobase esas funciones.

***b) Modificaciones en el bloque estatutario "composición, régimen, funciones y funcionamiento de los órganos y otras Comisiones de la Agencia".***

Con un interés más de informe jurídico que de control económico, este bloque procede a incorporar algunas modificaciones en el régimen organizativo y funcional de los órganos de la Agencia (Consejo de Gobierno, antes de Administración, y Dirección) y en los órganos técnicos (Comisión asesora, antes de expertos, y Comités de evaluación) existentes y que forman parte de su estructura. Estas modificaciones proceden, en general, a alterar y, en su caso, endurecer las condiciones de determinados miembros para formar parte del Consejo de Gobierno y otros órganos colegiados, regular más precisamente el régimen de cese de los mismos y, en teoría, profesionalizar la labor de los asesores/expertos y de los comités de evaluación. Todo ello, igualmente, tiene que ver con el cumplimiento de los requerimientos de la nueva Ley de la Agencia de junio de 2012 e, indirectamente, con los requerimientos ENQA y el refuerzo de aquellos extremos estatutarios que coadyuven a ello. Realizaremos algunas observaciones desde el punto de vista económico-organizativo más como sugerencia que como reparo.

**En primer lugar**, debería, de copiarse, incorporarse al artículo 10.b) la dicción completa de la letra b) del artículo 7.3 de la Ley 13/2012 ya que se ha omitido como causa de destitución de del Director o Directora por parte del Consejo de Gobierno la mala gestión.

**En segundo lugar**, en relación a la amalgama documental que se realiza en el artículo 10.e) sería preferible distinguir entre la documentación económica y financiera y la que no lo es. Así, debería sacarse de la letra la Memoria anual de actividades de la Agencia (la cual no tiene una particular tramitación ante el departamento competente en materia de universidades y va unida incluso en a ley al plan de gestión y su cumplimiento –artículo 5.2 de la ley 13/2012-) y situarla en la letra d), por ejemplo, ya que el anteproyecto de presupuestos, los estados financieros y la liquidación de cuentas sí tienen una manera de ser tramitadas a través del Departamento de adscripción.

**En tercer lugar**, esta OCE duda de la virtualidad de la letras g) y h) de este artículo 10 (ninguna de ellas en la ley) ya que es complejo entender que el Consejo de Gobierno deba recibir propuestas de actuación de las universidades o de la Comisión asesora (más bien al revés), dada la

independencia de actuación que tiene y, más dudoso aún, que el Consejo de Gobierno evalúe la Agencia periódicamente cuando, de conformidad a la ley tanto las cuentas como su actuación sectorial ya están sujetas a evaluación externa y a auditoría por imperio de la ley (artículo 5, párrafos 3 y 5 de la Ley 13/2012). Se sugiere su eliminación, al menos la de la letra h).

**En cuarto lugar**, alguna reflexión en torno a la Dirección ya que, al margen de alguna nueva función, hay algunas cuestiones relevantes desde lo económico-organizativo que deben comentarse. Por una parte, en el artículo 13.3 se establece un régimen de incompatibilidades para el Director/a citando el relativo a altos cargos como aplicable.

Ciertamente ello puede inducir a confusión ya que el Director/a no es técnicamente un alto cargo sino personal directivo de un EPDP. Es por ello mucho más preciso y adecuado citar el Decreto 130/1999, de 23 de febrero, como aplicable al caso que nos ocupa. En este sentido, debe sustituirse la parte final de este artículo 13.3 pretendido por el texto real del artículo 13.4 del Decreto estatutario hoy vigente aprobado por Decreto 349/2010, de 28 de diciembre.

Por otra parte, se sugiere eliminar la parte final de la letra j) del párrafo 4 de este artículo 13 ya que la expresión "bases de ejecución presupuestaria" resulta inaplicable en la Administración de la CAE siendo más propia de los presupuestos de las administraciones de régimen local.

Para concluir y más desde un punto de vista jurídico, no parece muy propio que los casos de ausencia, vacante o enfermedad de la Dirección general se cubran mediante una delegación del presidente. Esta situación no parece lógica dado el modo de designación de la Dirección y su régimen jurídico.

**En quinto y último lugar**, las modificaciones introducidas en los artículos dedicados a la Comisión asesora y los Comités de Evaluación incorporan regulaciones importantes en relación a aspectos jurídico-procedimentales pero no tan relevantes desde lo económico-normativo, no siendo ni presupuestaria ni financieramente importante la nueva regulación en materia de administración electrónica que figura en el párrafo 9 del artículo 15 ni la formación que se establece, en seguimiento de la ley, en el párrafo 5 del artículo 16 del proyecto.

***c) Modificaciones en el bloque estatutario de "régimen económico y financiero con especial alusión a la nueva relación entre la Administración General y la Agencia a través del instrumento relacional del contrato-programa".***

En principio, y tal y como se dijo en el anterior informe de la OCE sobre los Estatutos hoy vigentes, en relación con los regímenes patrimonial, presupuestario, financiero y contable; así como el de contratación y control interno de la Agencia, esta Oficina entiende que a la misma le resultan de aplicación los regímenes que para los Entes Públicos de Derecho Privado se establecen en las respectivas disposiciones hacendísticas sectoriales que se encuentren en vigor en cada momento, por imperio de la Ley, sin que los

estatutos tengan que prever mucho más al respecto salvo las adecuaciones ordinarias.

Por lo demás, este Capítulo IV (artículos 18 a 22 para lo que a esta Oficina interesa ya que son los artículos dedicados, dentro del Capítulo, al régimen económico-financiero de la Agencia) resulta idéntico al capítulo IV de los estatutos actuales, siendo por lo tanto predicable del mismo lo dicho en el informe anterior por esta Oficina en fecha 29 de junio de 2010; salvo, lógicamente, las apreciaciones realizadas por esta OCE en torno a la conveniencia y oportunidad de que la exigencia del instrumento relacional “contrato-programa” esté en una norma de rango legal, cosa que ya sucede toda vez que, siquiera muy esquemáticamente, la Ley 13/2012 ya incorpora esta figura en sus artículos 5.1 (rendición de cuentas) y 12.2 (financiación).

Dividiremos nuestros comentarios relativos a este Capítulo en dos partes, la **primera** dedicada a los artículos 18, 19, 21 y 22 del proyecto y la **segunda** dedicada a comentar algunos extremos del diseño que se ha realizado del contrato-programa en el artículo 20 del borrador.

En relación a la primera de las cuestiones, esta OCE entiende más constructivo reproducir las sugerencias realizadas por esta Oficina a la Ley 13/2012 y completar el régimen económico-financiero de la Agencia ya que los artículos 12 y 13 de la citada ley no hacen más que establecer un mínimo de regulación. En este sentido, una regulación relativamente ortodoxa de los aspectos económico-financieros del ente, debería recoger lo que sigue a continuación, en el bien entendido que los mismos debieran sustituir los cuatro artículos citados, o proceder a su compleción, a voluntad departamental (en ningún caso se plantearía repetir completo el texto legal en estos artículos).

**Artículo xxx.- Recursos económicos**

*La Agencia contará, para el cumplimiento de sus fines, con los siguientes recursos económicos:*

- a) las asignaciones que se establezcan anualmente con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi,*
- b) los bienes y derechos que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo,*
- c) Los rendimientos de las tasas y de los precios públicos que, de conformidad con la normativa vigente en la materia, tenga derecho a percibir,*
- d) cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.*

**Artículo xxx.- Presupuesto y Régimen contable**

*La Agencia elaborará y aprobará con carácter anual el correspondiente anteproyecto de presupuesto y lo remitirá al Gobierno Vasco para que sea integrado en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la legislación reguladora del régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

*El presupuesto de la Agencia se regirá por lo que dispongan la normativa reguladora de los Entes Públicos de derecho privado, la reguladora de sus finanzas públicas y las sucesivas leyes de presupuestos.*

*Será de aplicación a la Agencia el Plan de contabilidad pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

**Artículo xxx.- Control económico**



*El control económico de la Agencia se ejercerá en la modalidad de control económico-financiero y de gestión, de acuerdo con lo establecido en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad, y normativa de desarrollo.*

*La Agencia estará sometida a la fiscalización de sus actividades económico-financieras y contables por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-Herri Kontuen Euskal Epaitegia.*

#### **4.- Régimen patrimonial y de contratación**

*La actividad contractual de la Agencia se ajustará a las disposiciones legales aplicables a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

*El Director o Directora de la Agencia será el órgano de contratación de la misma.*

*La CAE adscribirá a la Agencia los bienes y el patrimonio precisos para el desarrollo de sus funciones. El patrimonio de la Agencia se encontrará integrado en el patrimonio de la CAE y regulado por la normativa aplicable a dicho patrimonio.*

*La Agencia prestará la colaboración que se requiera para la confección del Inventario General de la CAE llevado a cabo por el órgano competente del Departamento de Economía y Hacienda. En cualquier caso, la Agencia tiene que elaborar y mantener actualizado el inventario de sus bienes y derechos con la única excepción de los de carácter consumible. El inventario se realizará anualmente con referencia al 31 de diciembre y se someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno en el prior trimestre del ejercicio siguiente.*

En relación a la segunda de las cuestiones, esta OCE entiende que ya no cabe discutir sobre la procedencia o no del instrumento relacional sino apreciar, si a la luz del diseño legal realizado de este modelo, la normación propuesta resulta adecuada o no.

Como es sabido, no existe en el ordenamiento autonómico vasco una definición general de qué es un contrato programa, y las diversas acepciones o ejemplos particulares existentes demuestran que bajo ese nombre se esconden realidades jurídicas diferentes. Aún así, **puede decirse que los contratos-programa son instrumentos convencionales que se formalizan entre una Administración y otras entidades, pertenezcan o no a su administración institucional, cuya finalidad esencial es acordar determinados objetivos y acciones concretos a desarrollar (con indicadores evaluables) por parte de la entidad de que se trate y los niveles de calidad subjetiva y objetiva con que ello deba darse y de cuyo cumplimiento dependerá la financiación que a estas entidades conceda la Administración correspondiente** (definición nuestra con valor solo instrumental). **Son, además**, en opinión generalmente aceptada, instrumentos y métodos de trabajo que permiten incorporar elementos sustanciales para la asignación de recursos, relacionar costes con actividad e ir introduciendo herramientas de gestión internas. **Por otra parte**, será preciso que la entidad suscriptora del contrato-programa, que puede estar o no bajo la tutela de la Administración financiadora, tenga un mínimo de autonomía frente a ésta que le permita negociar el contenido del mismo, si bien sólo en los casos de independencia funcional se puede hablar de la existencia de dos partes en pie de igualdad. **Por lo común**, los contratos-programa son instrumentos financieros relacionales que se utilizan para con entidades que actúan en el mercado y que, además, lo hacen en un contexto de mayor o menor competencia, con lo que su nota mercantil es relativamente acusada.

Una vez realizadas las reflexiones anteriores y situado el modo de leer el contexto en el que, tendencialmente al menos, ha de inscribirse la existencia de un contrato-programa, debe acometerse la tarea de si resulta apropiado y oportuno el diseño que se hecho de este instrumento en el nuevo artículo 20 que se quiere incorporar a los Estatutos de la Agencia y valorar su adecuación económico-organizativa y económico-normativa.

¿Qué decir, pues, de la concreta normación propuesta?. Ciertamente, resulta excesivamente general y enunciativa, prácticamente no normativa, lejos de los estándares que se entienden adecuados para el contenido aceptable de un contrato-programa (recuérdense las normativas comparadas de la Ley General Presupuestaria y las del ejemplo de la CA de Cataluña alas que nos referíamos en nuestro informe de 29 de junio de 2010) pero, sobre todo, no establece los efectos de un incumplimiento de los compromisos acordados ni es posible exigir su cumplimiento ya que no estamos en presencia de un contrato propiamente dicho sino de una relación administrativa peculiar y dictada para el caso.

Por todo ello, esta Oficina entiende que la voluntad de la Ley 13/2012 no es tanto establecer una relación peculiar con la Agencia (o de ésta con la Administración educativa universitaria) sino la de configurar un "**marco estable de financiación**" de modo y manera que con la forma y nombre que se quiera (contrato-programa, convenio, protocolo financiero, etc) quede de manifiesto que el compromiso de presupuestación (no la asignación final que es producto de la Ley de Presupuestos generales) de los recursos de la Agencia para un periodo determinado se convenia mutuamente y responde al logro de unos objetivos, asimismo, previamente pactados.

En relación a la normación concreta solo nos resta recordar algunas **observaciones** que ya se hacían por parte de esta Oficina en el informe a los estatutos vigentes:

- *resulta ininteligible por inconcreta la expresión "para la mayoría de las actividades" del 20.1 propuesto, debiendo quedar claro que se trata de de relaciones financieras ya que otro tipo de relaciones derivadas de la ley o de los propios estatutos ni forman ni deben formar parte de ningún contrato-programa.*

- *El artículo 20.2 propuesto, en términos económicos, viene a coincidir con las memorias de los programas presupuestarios que la Agencia ha de confeccionar anualmente en cumplimiento de la normativa de Régimen Presupuestario de Euskadi (presupuesto por programas con sus objetivos, acciones e indicadores, art.51 de la LRPE) que han de realizarse obligatoriamente, debiendo, los del contrato-programa, ser coincidentes con aquellos.*

- *El 20.3 se refiere más a los contenidos del Contrato-programa que a sus finalidades siendo así que los compromisos de la letra a) de este número (el primer punto y seguido es repetición de lo ya dicho en el 20.1) han de ser exclusivamente financieros y presupuestarios para la Administración general y no estar ésta sujeta a rendir cuentas a la Agencia en ningún caso (salvo que se estipule por ley) por ser la propia Administración general de manera irrenunciable la que ejerce el control y seguimiento de su administración institucional, como corolario al régimen de adscripción.*

- *Los objetivos generales de la Agencia en relación a la garantía de calidad del Sistema Universitario Vasco que aparecen en la letra b) del 20.3 se parecen más al elenco funcional de la Agencia que a objetivos concretos de gestión que son los típicos de un contrato-programa. No deben, pues, confundirse siendo ello trascendente desde la perspectiva económico-organizativa.*

- La letra c) de este 20.3, por su parte, viene a decir lo mismo que el 20.4 por lo que es poco entendible. Está incluido y no debiera repetirse.

- El propio 20.4 repite el artículo 12.2 de la Ley 13/2012 a través del mecanismo de la garantía de la suficiencia financiera de la Agencia, lo cual se debe entender, como ya se ha anticipado, como compromiso de presupuestación y variabilidad financiera en el periodo. La Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi ya contiene mecanismos para, sin acudir necesariamente a contratos-programa, establecer previsiones económicas y financieras para periodos superiores a un año, siempre que ello se refiera a actuaciones concretas.

En cuanto a la incidencia económico-presupuestaria de la norma, hay que indicar, en primer lugar, que los presupuestos de explotación y de capital de la Agencia para 2012, fueron aprobados por la ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012.

Por su parte, la memoria que obra en el expediente, indica que la aprobación de los estatutos de la agencia no comportará incremento alguno de las cantidades aprobadas y consignadas en los Presupuestos Generales de Euskadi para 2012.

### **III. CONCLUSIÓN:**

Analizado el expediente remitido por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, se constata la viabilidad de la norma propuesta y la carencia de incidencia económica directa, tanto presupuestaria en ingresos y gastos públicos como extrapresupuestaria de la norma examinada, si bien su incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco (régimenes patrimonial, presupuestario, financiero y contable; así como el de contratación) es muy importante, particularmente en lo referido a la relación financiera a través de un contrato-programa de nueva creación. Asimismo, la incidencia económico-organizativa es alta.

Se sugiere al Departamento para que una vez examinadas las observaciones contenidas en el presente Informe, particularmente en su apartado de "Análisis", proceda, si lo estima oportuno, a reconsiderar los extremos analizados y, en su caso, reelabore los contenidos de los artículos afectados.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el asunto de referencia, se da traslado del presente informe al órgano promotor de la iniciativa.

En Vitoria-Gasteiz, a 11 de diciembre de 2012