

LOS CONTRATOS PROGRAMA DE LAS UNIVERSIDADES

Antonio ARIAS RODRÍGUEZ*

Resumen

Los contratos-programa son acuerdos plurianuales para regular las relaciones jurídicas o económicas de dos organizaciones del sector público, una de las cuales ostenta la potestad financiadora de la otra, que es de carácter instrumental y que compromete el logro de determinados resultados, en régimen de elevada autonomía. La herramienta ha demostrado ser muy útil en las Universidades Públicas españolas donde fomenta la dirección por objetivos, la transparencia y la rendición de cuentas.

Palabras clave

Contrato-programa, presupuestos, financiación universitaria, Instituciones sanitarias, rendición de cuentas.

Abstract

Framework contracts are multiyear agreements regulating the legal and/ or economic relations of two public sector organisations: one of which holds financing power over the other, which -instrumentally- will aim to achieve certain targets. We shall address in this article the regulation and effects of the framework contracts in Spain. We will also elaborate on the origins of this system and the main experiences in the Spanish educational and health institutions, where it has shown to be a useful tool for management by results which also fosters transparency and accountability.

Keywords

Framework contracts, budgets, higher education funding, health institutions, accountability.

* Técnico de la Universidad de Oviedo. Licenciado en derecho y en ciencias económicas. Doctor por la Universidad de Salamanca. Ex-síndico de Cuentas del Principado de Asturias (2005-2019). Miembro correspondiente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia. ariasantonio@uniovi.es

SUMARIO: I. Justificación de su necesidad. II. Naturaleza y requisitos. III. Doctrina de nuestro Tribunal Supremo sobre el incumplimiento. IV. Su aplicación en las CC.AA. V. Experiencias en el ámbito universitario. VI. El futuro. VII. Bibliografía.

I. JUSTIFICACIÓN DE SU NECESIDAD

La moderna teoría de la Hacienda Pública ha dedicado muchos esfuerzos a estudiar las relaciones Agente-Principal y los recíprocos vínculos productivos y financieros entre la Administración subvencionadora y los variados prestadores de servicios al ciudadano. En este marco, surgen los denominados *contratos presupuestarios*, que aspiran a coordinar la autonomía de los entes satélite, *alineando* los respectivos intereses y evitando el «riesgo moral» o posibilidad de que el agente persiga sus propios objetivos en detrimento de la ciudadanía (1).

Para lograrlo, el contrato-programa se ha manifestado adecuado en aquellas instituciones consideradas *burocracias profesionales*, es decir, aquellas que emplean trabajadores del conocimiento con amplio margen de decisión sobre su propio trabajo, con una formación continua y elevada, así como un trato directo con los clientes (2). Frente a la clásica *burocracia maquilinal*, dominada por los principios de jerarquía, uniformidad o formalismo, encontramos aquellas organizaciones donde trabajan especialistas en estructuras con pocos niveles jerárquicos como la Universidad o el hospital, donde es necesario favorecer el pensamiento estratégico e imponer un pacto de objetivos entre la dirección y los profesionales.

Durante la década de los 60, el *Informe Nora* apuntó al Gobierno francés una nueva figura, los contratos *de programa* para sus sociedades públicas, ampliado después a los establecimientos administrativos, sin base mercantil. Desde entonces ha constituido la técnica habitual para formalizar las relaciones administrativas en el entramado de organismos del Estado.

En España, esa herramienta contractual se introdujo tras la Ley 11/1977, General Presupuestaria (LGP) para las sociedades estatales, formalizando unos convenios con cláusulas de hipótesis macroeconómicas, de personal y de reestructuración. Durante los años 80 se *pactan* planes de modernización y saneamiento en los sectores de reconversión industrial, como la minería o los astilleros. Ahí se usarán con intensidad para gestionar las subvenciones nominativas de los Presupuestos Generales del Estado, condicionándolas a la reducción del déficit de las empresas públicas (3).

(1) ALBI IBÁÑEZ, E., y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2015.

(2) MINTZBERG, H., *La naturaleza del trabajo directivo*, Ariel, 1983.

(3) CAMPO SAINZ DE ROZAS, J., «La metodología de los contratos de programa», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1/1979. pp. 77-84. HUNOSA formalizaría en 1981 su primer contrato-programa, al igual que RENFE en 1984.

Con la implantación simultánea del presupuesto por programas y el seguimiento de sus objetivos creció el protagonismo de los responsables del Ministerio de Hacienda frente a los directivos sectoriales, menos comprometidos a formalizar su actividad en términos medibles. Desde entonces, encontramos la preponderancia de las direcciones generales de presupuestos como tercer elemento de la relación que ejerce un fuerte liderazgo, fruto de considerar el seguimiento de resultados un eje prioritario de cualquier agenda gubernamental para cumplir los pactos de estabilidad y sostenibilidad.

En la actualidad, el contrato-programa ha ampliado su inicial campo de actuación a otros servicios transferidos a las CC.AA, como la sanidad o la educación, tratando de introducir un elemento incentivador y competitivo en el sector público y buscando mejorar la eficacia y eficiencia de las prestaciones de nuestro Estado del Bienestar.

II. NATURALEZA Y REQUISITOS

El contrato-programa es, hoy por hoy, una variante de los convenios administrativos, regulados en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en siete artículos de carácter básico (4). Se formalizan por unas *partes* que tienen personalidad jurídica distinta (5) tanto entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública o bien con «un sujeto de Derecho privado» (47.2.c), aserto que incluye las sociedades o fundaciones públicas. Es el documento habitual suscrito entre el Departamento competente y las universidades o los hospitales públicos con base fundacional o mercantil.

En la citada ley, el artículo 50.1 exige («sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever») acompañar una memoria justificativa de su necesidad y oportunidad, de su impacto económico y del carácter no contractual de la actividad. Además, cuando superen los 600.000 euros, deberán remitirse electrónicamente (art. 53 de la LRJSP) al Tribunal de Cuentas (6) u órgano externo de fiscalización de la comunidad autónoma, según corresponda, junto a sus eventuales modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, así como la alteración de los compromisos económicos asumidos o la propia extinción. Por último, la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, contempla en todo caso su publicación (art. 8.1.b) entre las obligaciones de publicidad activa.

(4) La nueva regulación ha sistematizado y desarrollado un régimen jurídico completo de los convenios para todas las AA.PP., sus requisitos de validez, contenido mínimo, tipología, duración, extinción y control, dejando espacio para el desarrollo autonómico, tal como apuntó el Consejo de Estado en su Dictamen 274/2015 sobre el anteproyecto.

(5) Si una de ellas es un servicio administrativo de la otra (v. g., un centro de salud o un instituto de enseñanza secundaria) o bien una sección o programa presupuestario entonces estamos ante una *encomienda de gestión* prevista en el artículo 11.3 de la LRJSP. Son contratos-programa *impropios* que buscan aumentar la autonomía de los gestores y la transparencia de sus objetivos incentivando la participación voluntaria de los profesionales.

(6)

El tipo fundamental de contrato-programa está vinculado a las transferencias y subvenciones nominativas corrientes y de capital de las administraciones territoriales hacia su sector público institucional.

El artículo 48 de la LRJSP mantiene una lógica referencia al cumplimiento por todos los convenios de «la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (art. 48.2), así como un requisito para su validez y eficacia (art. 48.5): «ser financieramente sostenibles», debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiarlos durante su vigencia.

En el caso de los convenios plurianuales de la Administración del Estado, la LRJSP (art. 50.2-d) ha tenido la precaución de «condicionar» sus anualidades futuras «a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos». No ha querido el legislador nacional hacer básico este artículo para no invadir competencias autonómicas. En conclusión, si la otra parte de un contrato-programa ha cumplido satisfactoriamente sus compromisos y justifica esos gastos, se puede instar la correspondiente liquidación y pago en base a la doctrina jurisprudencial que veremos en el epígrafe siguiente.

Por último, el artículo 52 de la LRJSP aporta unas reglas para liquidar los convenios con compromisos financieros, siempre basados en los gastos efectivamente realizados, y dice: «con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos». Curiosa técnica legislativa la del artículo 52.2.b: reiterar el límite como si de un discurso retórico se tratase, pues no se nos escapa que un límite fijado por ley, cuando es máximo, no puede sobrepasarse salvo que la propia norma lo prevea, lo que no es el caso.

En la actualidad, los contratos-programa de ámbito estatal cuentan con soporte procedimental detallado merced a la previsión del artículo 68.1 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP), que exige, como mínimo, unas cláusulas de hipótesis macroeconómicas, de aportaciones presupuestarias, de objetivos de la política de personal, de rentabilidad, de productividad o de reestructuración, así como sus indicadores de evaluación y los efectos del incumplimiento de los compromisos acordados. Además, con carácter previo a la suscripción se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en caso de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades. Se exige una auditoría del contrato-programa (art. 171 de la LGP) cuando las aportaciones se encuentren condicionadas al cumplimiento de objetivos precisos, a la evolución de determinadas magnitudes financieras o hipótesis macroeconómicas.

III. DOCTRINA DE NUESTRO TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL INCUMPLIMIENTO

El contrato-programa supone, por tanto, una técnica jurídica con doble funcionalidad y naturaleza: por un lado, la propia del contrato, en cuanto a compromiso de ambas partes; por otro, la de programa, propio de las subvenciones en cuanto marca unos fines u objetivos paulatinos o deslizantes según la vigencia del conve-

nio. Por la posición predominante de una parte frente a la otra, en materia de financiación, los economistas hablan de *cuasi negociación* (7). Sin embargo, lejos de considerar las negociaciones un mero formalismo, como veremos, nuestra jurisprudencia les otorga una importancia decisiva.

Pocas oportunidades se presentan, en la práctica, para impugnar en vía contencioso-administrativa los contratos-programa, fuera del ámbito de las universidades que cuentan con autonomía constitucional. Así, en el panorama actual no es imaginable que el presidente de una empresa pública o el gerente de un hospital público demande tal cumplimiento judicial al consejero que lo designó y puede destituir (8).

El Tribunal Supremo ha construido toda una doctrina sobre el cumplimiento de estos convenios con ocasión de las desavenencias universitarias con la Comunidad de Madrid tras el incumplimiento, por esta, del Plan de Financiación 2006-2010 y el Plan de Inversiones 2007-2011, que no encontró en las leyes de presupuestos el reflejo pactado tras los recortes surgidos con la crisis financiera. Aunque no se trataba, como puede colegirse de su denominación, de un contrato-programa en sentido estricto, sus fundamentos son trasladables en tanto que compromisos de infraestructuras acordados con el Gobierno regional (9).

La STS 1945/2013, de 2 de abril de 2013 (ponente, don Segundo Menéndez Pérez) entiende que «el Plan no es una mera previsión de gasto en que la intención de las partes quedara supeditada a lo que establecieran las Leyes de Presupuestos correspondientes», pues establece una obligación para el Gobierno en términos imperativos, sin traslucir «que quedara condicionada a la disponibilidad de unos fondos que ya se cuantificaban y con los que ya se dotaba al Plan». Para nuestro Tribunal Supremo, es relevante que ese plan surja tras una negociación y hable, repetidamente, de «acuerdo», si bien acepta que jurídicamente son cosas distintas el compromiso contraído y la existencia de crédito cuya carencia o insuficiencia «podrá ser causa de invalidez de aquel. Pero esta ha de ser declarada, fijándose sus efectos, sin que quede excluida la posibilidad de continuación de los pactados y bajo las mismas cláusulas del pacto en caso de que la nulidad produjese un grave trastorno al servicio público y mientras se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio». Condena a abonar la diferencia entre lo previsto en el plan para el ejercicio y lo puesto a disposición de la universidad.

Con unos meses de anterioridad, el mismo ponente había calificado (STS 120/2013, de 3-1-2013) el plan de inversiones en las universidades de la Comunidad de Madrid como un verdadero convenio entre administraciones públicas y no una previsión que no autoriza el gasto ni es acto previo de planificación a la

(7) VENTURA VICTORIA, J., «Coordinación e incentivos en la sanidad pública: el caso asturiano», *Revista Asturiana de Economía*, núm. 8/1997 (ejemplar dedicado a *Economía de la salud: eficiencia y gestión*), pp. 49-63.

(8) Además, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 impide (art. 20.c) interponer contra la actividad de una Administración recurso contencioso-administrativo, por las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las CC.AA o las EE.LL respecto de la actividad de la administración de la que dependen exceptuando aquellos a los que por ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha administración matriz y siempre referido a las propias actividades de tutela.

(9) *El País*, 8 de enero de 2020; «Los tribunales obligan a la Comunidad a saldar la deuda de Aguirre con las universidades públicas». El Gobierno de la Comunidad pagará los últimos 99,5 millones de euros entre 2020 y 2024 a las Universidades públicas madrileñas con lo que la factura total ascenderá a 574 millones de euros.

espera de las leyes anuales de presupuestos. Por lo tanto, la comunidad debió abonar a la universidad las cantidades pactadas al considerar estos planes como una «relación bilateral de obligaciones recíprocas cuyo incumplimiento por una de las partes ha de originar el derecho de la otra a que la obligación incumplida sea debidamente satisfecha, sin excluir, por supuesto, la salvaguarda del principio de legalidad presupuestaria». Y, para que no haya dudas, aclara: «su omisión en una determinada ley de presupuestos no puede dar lugar, sin más, a la exoneración de la obligación del cumplimiento de la obligación asumida». No puede decirse mejor (10).

Además de estos pronunciamientos jurisprudenciales sobre planes universitarios, tan citados siempre, hoy contamos con la más reciente STS 2.075, de 22 de diciembre de 2017 (ponente, don Ángel Ramón Arozamena Laso), que resuelve el incumplimiento por parte del Ministerio de Fomento de los compromisos adquiridos con el Gobierno de Canarias en un Convenio de Colaboración en materia de carreteras (2006-2017) que no encontró respaldo presupuestario en el año 2012. Su doctrina es totalmente trasladable a nuestros contratos-programa: «jurídicamente son cosas distintas el compromiso contraído y la existencia de crédito (...) Ahora bien, y es la posición de esta Sala, debe interpretarse que las cláusulas obligan directamente al Estado a dotar el presupuesto del Ministerio en la forma pactada en el propio convenio».

Aunque, la cláusula *Rebus sic stantibus* se entiende implícita en los acuerdos de ejecución sucesiva y larga duración y así lo reconoce la sentencia, da una futura dirección para hacerla valer: reclamar ante la comisión bilateral del convenio y eventualmente ante los tribunales: «Esta, sin duda, parecía la solución más adecuada, pero no el puro y simple incumplimiento del convenio».

IV. SU APLICACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como hemos avanzado, antes del proceso de transferencias educativas o sanitarias, el contrato-programa ya era bien conocido y utilizado. La descentralización territorial del gasto da lugar a lo que se conoce en la moderna literatura económica como el problema de las *limitaciones presupuestarias blandas* (11) al acentuarse entre los gobiernos autonómicos ciertas «expectativas de rescate» por parte del gobierno central. Un escenario con importantes incentivos perversos al déficit ante la falta de coincidencia entre las responsabilidades políticas y fiscales.

Pero la gestión diaria acaba imponiendo sus restricciones y las consejerías autonómicas responsables de la salud ciudadana han venido vinculando, a través de contratos-programa, la sostenibilidad financiera con unos incentivos pactados

(10) Además, la STS de 27 de abril de 2015 (ponente, don Ramón Trillo Torres) condena a la Comunidad de Madrid a abonar a la URJC 22 millones de euros del plan de inversiones, así como otros 12 millones de euros, en aplicación del Plan de Financiación (2006-2010) para dar cobertura financiera a los incrementos de pagas extraordinarias y la parte autonómica del complemento específico, que se comprometieron a integrar en las *nominativas* para gastos corrientes del ejercicio siguiente. En el mismo sentido, la STS 2562/2015, de 8 de junio (ponente, don José Luis Requero Ibáñez), condena a la Comunidad de Madrid a que habilite a favor de la UPM 54,5 millones de euros en ejecución del plan de inversiones.

(11) COSTA FONT, J. (2012), «Descentralización de los sistemas sanitarios europeos: ¿entre la innovación y la eficiencia?», en *Ekonomiaz*, núm. 81, pp. 131-148.

para el cumplimiento de objetivos medibles (12), en un marco más o menos participativo se intenta vincular y *alinear* los profesionales, formalizando con ellos *acuerdos de gestión*.

Así, se van suscribiendo en los distintos niveles de la organización sanitaria compromisos *en cascada*: la Consejería de Sanidad con el Servicio de Salud y este con las áreas sanitarias y/o centros de salud y hospitales. Todo ello en el marco de los objetivos declarados tanto en el presupuesto por programas como en el respectivo Plan de Salud. El gran reto, en cualquier caso, siempre ha sido que se divulgue la metodología utilizada para la distribución de los incentivos, una vez alcanzados los objetivos, así como las consecuencias de no conseguirlos o que todos los objetivos planteados sean participativos, conocidos y aceptados por las partes (13).

Para que los órganos directivos no caigan en esa *pereza negociadora*, baste traer la STS 108/2018, de 29 de enero (Ponente: don José Luis Requero Ibáñez) que anula los 44 pactos de gestión suscritos entre las gerencias de los hospitales públicos madrileños y los distintos servicios destinados a la mejora de la lista de espera quirúrgica y de pruebas diagnósticas, incentivando al personal sanitario de *adscripción voluntaria*. El recurso, interpuesto por la Federación de Sanidad de CC.OO. contra el Servicio Madrileño de Salud (SERMAS) por el procedimiento de tutela de los derechos fundamentales, denunciaba la infracción del artículo 28.1 de la Constitución, es decir, la libertad sindical.

Razona la sentencia que la palabra «pacto» presume que en su elaboración intervendrían los profesionales de cada servicio. Sin embargo, no se negoció ni tampoco se *consultó* como exige el Estatuto Marco, entendiéndose por consulta –recuerda nuestro TS– «recabar un parecer antes de adoptar una decisión», pues la Administración se limitó a dar cuenta de un «modelo de pacto» en la Mesa Sectorial, impidiendo a los representantes ejercer el derecho a la negociación colectiva, sin que advierta singularidades objetivas «que justifiquen un trato diferente por ser personal estatutario, ni de adscripción voluntaria».

Las instituciones de control externo vienen denunciando en sus informes la ausencia de una verdadera evaluación de objetivos de los gobiernos regionales, sobre todo en el ámbito presupuestario por programas. Casi se ha convertido en una cláusula de estilo entre las limitaciones del trabajo de los auditores. En este ámbito, debería traducir los valores de realización recogidos en los contratos-programa de cada centro o área de gestión al correspondiente indicador del presupuesto, de tal forma que establezca valores para el conjunto del organismo. En palabras del Consello de Contas de Galicia (14): «La información debe publicarse de manera periódica, sistematizarse de forma estructurada y ordenada y, por último, ser accesible, fácilmente interpretable, útil y comparable. Debe aprovecharse el elevado nivel de calidad y desarrollo de los sistemas y tecnologías de la información con los que cuenta la institución».

(12) ESTEBAN ÁLVAREZ, A. I., y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «30 años de reforma sanitaria. Situación actual y perspectivas de la gestión clínica en España», *Revista Española de Control Externo*, vol. 18 (número monográfico sobre la fiscalización operativa), núm. 53, 2016, pp. 67-105.

(13) ESTEBAN ÁLVAREZ, A. I., y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «El contrato programa como herramienta de planificación en las organizaciones sanitarias. Participación, transparencia y evaluación», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 88, 2017, pp. 181-204.

(14) CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, *Informe fiscalización sobre los objetivos del área del Sergas formulados en el documento presupuestario. Ejercicios 2011-2013*, 2016. p. 87.

En este sentido, la reciente Ley de la Comunidad de Madrid 11/2017, de 22 de diciembre, de Buen Gobierno y Profesionalización de la Gestión de los Centros y Organizaciones Sanitarias del SERMAS, intenta dotar de un alto nivel de autonomía a las organizaciones sanitarias, que «se entenderá y ejercerá en marco del presupuesto aprobado y del contrato-programa firmado» (art. 23.3) para lo cual refuerza los órganos de asesoramiento y participación tanto profesional, como de representantes públicos y del tejido asociativo de la ciudadanía. El *alineamiento* se encuentra en el artículo 24.3, que dice textualmente: «en aplicación del principio de descentralización, el contrato-programa se desplegará internamente en acuerdos de gestión con las áreas, institutos, servicios o unidades en las que la organización sanitaria esté internamente constituida, de modo que la combinación de dichos acuerdos sea congruente y sustente el conjunto del contrato-programa».

V. EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO

El éxito de la implantación de los procesos de planificación estratégica en las universidades se facilita en gran medida si la asignación de recursos por parte de las CC.AA. se lleva a cabo a través de modelos de financiación o contratos-programa con unos criterios claros, objetivos y estables (15).

La Ley Orgánica de Universidades (LOU) recoge en el artículo 81.1 esta preferencia por los instrumentos contractuales al indicar:

En el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas, las universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos.

El legislador estaba reconociendo, en el año 2001, un instrumento con importantes precedentes en el mundo universitario francés cuyos *contratos plurianuales* entre el Estado y las universidades son ya una categoría propia desde hace décadas; están regulados actualmente por el artículo L711-1 del Código de Educación. Así, las actividades de formación, investigación y documentación de las universidades están sujetas a *contrats pluriannuels d'établissement* como parte del *mapa* de educación superior. La ley sobre las libertades y responsabilidades de las universidades (LRU) del año 2007 (Sarkozy) aumentó su autonomía –por ejemplo, devolviéndoles la titularidad de su patrimonio– y consolidó la herramienta cuatrienal para promover un «diálogo estratégico entre el Estado y las instituciones de educación superior». En la actualidad, tras la reciente ley de 2013 (Hollande) sobre educación superior e investigación (conocida como ley ESR), se busca «descompartimentar» y agrupar las instituciones de un territorio determinado sobre la base de un proyecto compartido, ya avanzando a la fusión de instituciones, a la simple asociación o a la agrupación.

(15) GORDILLO PÉREZ, L. I., «Los contratos-programa y la universidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74, 2006, pp. 183-236.

Si en Francia estos contratos suponen un *modelo de relación* con las universidades, en España reiteramos que suelen configurarse como su *modelo de financiación*. A diferencia de las transferencias nominativas a las universidades calculadas mediante fórmulas (por ejemplo: en función del número de créditos matriculados) que son siempre retrospectivas, los contratos-programa miran al futuro, avanzando en la sostenibilidad financiera de la universidad, por lo que el Tribunal de Cuentas (16) recomienda, en la medida de lo posible, la implementación de estos marcos financieros estables. Al tener en cuenta objetivos y resultados, presentan una orientación al mercado y exigen algún grado de compromiso entre las partes (17).

En España, debemos mencionar las pioneras experiencias, durante los años 90, de las universidades de las Islas Canarias y de Cataluña, aquél más como instrumento de control que de planificación. Calificamos la experiencia canaria, en su momento como muy intervencionista (18) el primer contrato (1996-1998) y más estratégico el segundo (2001-2004) con objetivos claramente definidos, así como unos indicadores destinados a evaluar su cumplimiento (19).

Por su parte, la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), tras desarrollar un largo y participativo proceso de planificación estratégica en la primera mitad de los pasados años noventa, formaliza su primer contrato-programa (1997-2000) con la Generalitat de Cataluña. Establece, de común acuerdo, los objetivos, cuyo cumplimiento garantiza una financiación *condicionada* plurianual, expresa y regularizable según los resultados logrados y medidos con indicadores en docencia, investigación, organización interna o relaciones con la sociedad, así como coordinados con el presupuesto por programas de la universidad.

Las restantes instituciones catalanas de educación superior fueron adoptando la herramienta para incrementar su financiación. La Generalitat los suscribió sucesivamente con las restantes universidades determinando un modelo que se caracteriza por la confrontación de intereses, la insuficiencia financiera y la desigualdad entre instituciones. El artículo 118 de la Ley 1/2003, de Universidades de Cataluña, determina que la financiación de los gastos de funcionamiento de las universidades públicas consta de tres clases de aportaciones: genérica, complementaria y la efectuada mediante contratos-programa, a los que define con cierta retórica (art. 119)

(16) TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicio 2015*, 2017, como ejemplo de otros muchos.

(17) ARENILLA SÁEZ, M., «La gobernanza del sistema universitario español», en Manuel Arenilla Sáez (dir.), *La Universidad española en riesgo. Un análisis desde su gobernanza*, Netbiblo, 2012, pp. 66-251.

(18) Los compromisos financieros para el trienio son bastante genéricos, aunque establecían una planificación de plantillas. La financiación se condicionaba, de acuerdo a polémicas obligaciones, en varias materias: *titulaciones* (unas nuevas y otras a suprimir), *calidad de la docencia universitaria* (obligación de participar en procesos de evaluación institucional, seguimiento de la tasa de graduación, tasa de fracaso, plan de evaluación del profesorado), *investigación* (remisión anual de los contratos de investigación, supresión de institutos inactivos), *equidad del sistema educativo* (elaboración anual de programas de información y guías de estudios para alumnos de enseñanza secundaria, política de tasas académicas, *personal* (elaboración de relaciones de puestos de trabajo para personal docente y no docente, así como la inspección y el control del horario de ambos). ARIAS RODRÍGUEZ, A., *El régimen económico y financiero de las universidades*, Editorial Complutense, 1.ª edición, 1997, epígrafe 4.2.2.3.

(19) ARIAS RODRÍGUEZ, A., *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*, 2.ª edición, Cooperación Universitaria, 2004.

como «el instrumento de observación, diagnóstico, planificación y adopción de decisiones conjuntas» entre el departamento competente en materia de educación superior y las universidades. El artículo 33 de la Ley 4/2007, de Coordinación del Sistema Universitario Valenciano, copiará literalmente esa redacción.

Nos interesa mencionar la Ley 3/2004, del Sistema Universitario Vasco, porque reconoce, con tanta sencillez como rigor, algunas características de los contratos-programa «específicos» para actividades de investigación. Por un lado, constituyen (art. 92) una financiación condicionada que «quedará definida en función de determinadas actuaciones finalistas y de resultados cuantificables mediante indicadores» que serán evaluados anualmente y, en su caso, podrán ser «rescindidos» cuando no se alcancen (20). Por otro lado, precisa que, como fórmulas de colaboración que son, «tendrán carácter administrativo y naturaleza subvencional» (art. 89). La norma interpreta extensivamente la capacidad de formalizarlos, autorizando (art. 52.3) a todas las instituciones públicas a *firmarlos* «con los grupos de investigación existentes en las universidades así como con los departamentos e institutos universitarios». También, las universidades no públicas supervisadas por la Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco podrán suscribir contratos-programa (21).

El Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades exige a cada institución (art. 88) elaborar su respectivo plan estratégico así como programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación por la Comunidad Autónoma de convenios y contratos programa que «incluirán los medios de financiación, así como los criterios para la específica evaluación del cumplimiento de los mencionados objetivos».

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos regionales han formalizado contratos-programa con las universidades de su ámbito competencial, e incluso más allá, como es el caso de Castilla-La Mancha con la madrileña Universidad de Alcalá de Henares para la docencia en Guadalajara (22).

La imagen final de nuestro sistema público de enseñanza superior no puede evitar mostrar grandes desigualdades. Los modelos de financiación siguen siendo otra de las asignaturas pendientes en nuestro sistema universitario público, con solo 7 CC.AA. (Andalucía, Galicia, Valencia, Canarias, Murcia, Aragón y La Rioja) manteniendo algún componente efectivo de objetivos (23). Prima, de acuer-

(20) El 30 de diciembre de 2014, el Gobierno Vasco aprobó el Plan Universitario 2015-2018 y se suscribieron el 28 de julio de 2015 tres contratos-programa con las UPV, por importe total de 127,2 millones de euros. *Vid.* Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (2017). *Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco*, ejercicio 2015, p. 92.

(21) Además, la citada Ley 3/2004, exige en artículo, 92.2 que los contratos-programa contengan una previsión de sus costes totales, así como del importante matiz de declarar «otras fuentes previstas de financiación y el volumen presumible de ingreso», fuente habitual de conflictos en materia de subvenciones. Asimismo, diferenciarán «las cantidades que puedan asignarse como remuneración, los criterios de evaluación, el periodo de vigencia, las causas de resolución, y las responsabilidades por incumplimiento, incluida la devolución de los fondos transferidos».

(22) *Guadalajara Diario* de 13 de febrero de 2018: «El contrato-programa con la UAH recogerá cuáles serán las inversiones en el nuevo Campus».

(23) OBSERVATORIO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, «¿Quién financia la Universidad? Comparación entre CC.AA en España, Europa y la OCDE». En el estudio no se contempla Cataluña y País Vasco, donde existe también una componente por objetivos, ni Madrid, donde no existe en ese periodo.

do con José Manuel Torralba (24), «la herencia de históricos acuerdos entre la consejería correspondiente y los rectores», a partir de una lista de precios públicos desigual e injusta (horquillas impuestas por la LOU) según un coste medio del sistema, así como una capacidad muy distinta para atraer fondos en proyectos competitivos.

VI. EL FUTURO

Si el buen Gobierno persigue alcanzar cotas aceptables de transparencia, eficacia, eficiencia, cumplimiento de la legalidad y de satisfacción en el ciudadano, entonces la prestación de servicios a través de los contratos-programa es una buena idea. Nuestra clásica doctrina presupuestaria entiende que existen muchas ventajas potenciales en ellos pues fomenta la rendición de cuentas sobre recursos, costes y resultados. Además, en aquellas CC.AA con varias universidades públicas en su ámbito competencial, debería eliminar cualquier resquicio de opacidad en la asignación de los recursos evitando situaciones de favoritismo político.

La herramienta permite terminar con la clásica gestión *incrementalista* y acepta que la consignación de fondos presupuestarios es una decisión política ligada a resultados. También incorpora cierta *racionalidad* mediante una base objetiva para la negociación periódica con cada organismo. Esto no impide la crítica a algunos incentivos, por dar lugar a un énfasis excesivo en la cantidad frente a la calidad o a penalizaciones futuras derivadas del buen desempeño pasado.

En suma, el contrato-programa aporta, sobre el papel, una eficaz herramienta de gestión para alcanzar las metas, objetivos e implementar los valores de la organización, pues promueve la convergencia de intereses del personal (el alineamiento) pero exige de gran transparencia en todo el proceso: desde la planificación y los objetivos estrella en cada periodo o las condiciones en la firma del acuerdo hasta su seguimiento, con la evaluación de incentivos y resultados.

Sin embargo, en muchas CC.AA. abundan los vacíos legales de aspectos que la legislación estatal ha resuelto con solvencia hace años. La LGP es un ejemplo al regular con detalle la figura para la Administración General del Estado pero no es una norma básica. Las CC.AA. deberían reconducir el contenido de los convenios administrativos si quieren regular los contratos-programa dentro del margen que la LRJSP les ha dejado, promulgando normas más precisas al respecto.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALBI IBÁÑEZ, E. y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J.. *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2015.

(24) TORRALBA CASTELLÓ, J. M., «Buscando un modelo de financiación para el sistema público universitario madrileño», en *La Cuestión Universitaria*, núm. 10, 2019, pp. 96-108.

- ARENILLA SÁEZ, M., «La gobernanza del sistema universitario español», en Manuel Arenilla Sáez (dir.), *La Universidad española en riesgo. Un análisis desde su gobernanza*, Netbiblo, 2012, pp. 66-251.
- ARIAS RODRÍGUEZ, A., *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*, 3.ª edición, Editorial Amarante, 2015.
- *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*, 2.ª edición, Cooperación Universitaria, 2004.
- *El régimen económico y financiero de las universidades*, 1.º edición, Editorial Complutense, 1997.
- CAMPO SAINZ DE ROZAS, J., «La metodología de los contratos de programa», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1/1979, pp. 77-84.
- CONSEJO DE CONTAS DE GALICIA (2016), *Informe fiscalización sobre los objetivos del área del Sergas formulados en el documento presupuestario. Ejercicios 2011-2013*.
- COSTA FONT, J., «Descentralización de los sistemas sanitarios europeos: ¿entre la innovación y la eficiencia?», en *Ekonomiaz*, núm. 81/2012, pp. 131-148.
- ESTEBAN ÁLVAREZ, A. I., y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «30 años de reforma sanitaria. Situación actual y perspectivas de la gestión clínica en España», *Revista Española de Control Externo*, vol. 18 (número monográfico sobre la fiscalización operativa), núm. 53/2016, pp. 67-105.
- «El contrato programa como herramienta de planificación en las organizaciones sanitarias. Participación, transparencia y evaluación», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 88/2017, pp. 181-204.
- GORDILLO PÉREZ, L. I., «Los contratos-programa y la universidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74, 2006), pp. 183-236.
- MINTZBERG, H., *La naturaleza del trabajo directivo*, Ariel, 1983.
- TORRALBA CASTELLÓ, J. M., «Buscando un modelo de financiación para el sistema público universitario madrileño», en *La Cuestión Universitaria*, núm. 10, 2019, pp. 96-108.
- OBSERVATORIO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, *¿Quién financia la Universidad?*
- TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS, *Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco, ejercicio 2015*, 2017.
- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicio 2015*, 2017.
- VENTURA VICTORIA, J., «Coordinación e incentivos en la sanidad pública: el caso asturiano», *Revista Asturiana de Economía*, núm. 8 (ejemplar dedicado a *Economía de la salud: eficiencia y gestión*), 1997, pp. 49-63.