



SINDICATURA  
DE COMPTES

# Informe sobre la obligación de establecer un sistema de contabilidad analítica en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana

SINDICATURA DE COMPTES  
DE LA COMUNITAT VALENCIANA



**INFORME SOBRE LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER UN  
SISTEMA DE CONTABILIDAD ANALÍTICA EN LAS  
UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA COMUNITAT  
VALENCIANA**



## RESUMEN

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha realizado un informe de fiscalización con la finalidad de analizar el grado de implementación de la contabilidad analítica en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana, respecto del curso académico 2017-2018, de acuerdo con un programa de trabajo común acordado entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo autonómicos.

### Conclusiones del Informe

1. Las universidades públicas disponen de un modelo de contabilidad analítica aprobado por la Intervención General de la Administración del Estado, aunque los resultados obtenidos no han sido suficientes para cumplir con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley orgánica de Universidades, debido principalmente a los problemas de reparto del coste del personal docente investigador en sus diferentes actividades, lo que ha imposibilitado el cálculo de la información de costes y de asignación de ingresos por curso académico, además de por ejercicio económico, así como para obtener costes por asignatura, en lugar de por titulación.

Los trabajos de inicio y desarrollo de dicha implantación se han realizado en su práctica totalidad con cargo a los medios de las cinco universidades, sin que se aprecie una especial tutela de las Administraciones públicas competentes, de acuerdo con los arts. 2.5, 81.4 y 82 de la LOU.

2. En cuanto al proceso de fijación de los precios públicos, el sistema establecido se caracteriza más por su sencillez que por ajustarse a las prescripciones de la ley, todo ello motivado por las dificultades encontradas a la hora de implantar un modelo de costes adecuado. En este sentido se estima que la implantación de un sistema de costes se hace imprescindible a la hora de diseñar una política de fijación de precios públicos adecuada por parte de la Generalitat, conociendo en primer lugar el coste de los distintos estudios de grado y máster, para posteriormente establecer, dentro de la política educativa que se estime conveniente, la contribución o copago a efectuar por el estudiante y su familia, beca indirecta o parte del coste no cubierto por el precio público que se satisface con los recursos de la Generalitat.

La evolución en la financiación del servicio público de educación superior muestra el aumento del esfuerzo realizado por la Generalitat en todos los cursos, mientras que la aportación del estudiante de grado y máster no experimenta variación, a excepción del curso 2017-2018, en el que se produce una reducción del precio del 7% en la primera matrícula.



3. No hay un modelo de financiación en vigor de las universidades públicas, pues el último Plan de Financiación Plurianual de estas se aprobó en septiembre de 2010. Estaba previsto que tuviera vigencia en el periodo 2010-2017, aunque no se aplicó en ninguno de estos ejercicios, y desde 2013, por efecto de un ajuste del gasto público, las universidades públicas valencianas reciben una transferencia ordinaria inferior a la que les correspondía hasta entonces.

Los criterios de reparto actuales han quedado desfasados respecto al volumen o coste de prestación del servicio público de cada universidad. En este sentido, baste decir que se siguen utilizando los criterios de proporcionalidad determinados en 2010, hace más de diez años, para repartir una cantidad de fondos limitada.

Igualmente cabe indicar que, al no contar con un modelo de financiación ordinaria de las universidades en vigor, no existen criterios e indicadores de reparto y se sigue asignando una misma cantidad a cada universidad y esta solo se revisa para dar cobertura a algunos costes, no todos, inducidos por normativa ajena a la universidad.

4. En lo referente al sistema transitorio de financiación de ayudas al estudio universitario, no se ha cumplido con la finalidad de la reforma establecida en el artículo 7.1 del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, por las dificultades encontradas en la implantación de un modelo de costes, de manera que no se sustenta la continuidad en el tiempo del modelo transitorio de financiación de ayudas al estudio universitario.
5. Se ha observado que el sistema transitorio establecido no es neutral respecto de las obligaciones financieras de las comunidades autónomas, de modo que el efecto de la subida de los precios públicos se traslada a los presupuestos de las comunidades autónomas, por la parte del componente de beca de matrícula no cubierta por el Estado.

#### **NOTA**

---

Este resumen pretende ayudar a la comprensión de los resultados de nuestro Informe y facilitar la labor a los lectores y a los medios de comunicación. Recomendamos su lectura para conocer el verdadero alcance del trabajo realizado.



| <b>ÍNDICE</b>  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| <b>1. Antecedentes y motivación de la fiscalización</b>  | <b>3</b>      |
| <b>2. Objetivo y alcance de la fiscalización</b>   | <b>4</b>      |
| <b>3. Marco legal</b>  | <b>6</b>      |
| 3.1 Los precios públicos universitarios  | 6             |
| 3.2 Política de becas, ayudas y créditos para el alumnado  | 6             |
| <b>4. Objetivo I. Grado de implementación de un modelo de costes por parte de las universidades</b>  | <b>8</b>      |
| 4.1 Implementación de la contabilidad analítica en las universidades públicas  | 8             |
| 4.2 Universitat de València (UV)   | 10            |
| 4.3 Universitat Politècnica de València (UPV)  | 13            |
| 4.4 Universidad de Alicante (UA)   | 16            |
| 4.5 Universitat Jaume I (UJI)  | 18            |
| 4.6 Universidad Miguel Hernández de Elche (UMH)  | 20            |
| <b>5. Objetivo II. Procedimiento de fijación y modificación de los precios públicos relativos a estudios conducentes a títulos oficiales</b>                                     | <b>21</b>     |
| <b>6. Objetivo III. Modelo de financiación ordinaria de las universidades</b>  | <b>26</b>     |
| <b>7. Objetivo IV. Repercusiones de la fijación de precios públicos según el coste del servicio en el sistema transitorio de financiación de ayudas al estudio universitario</b> | <b>27</b>     |
| <b>8. Conclusiones</b>   | <b>33</b>     |
| <b>TRÁMITE DE ALEGACIONES</b>  | <b>36</b>     |
| <b>APROBACIÓN DEL INFORME</b>  | <b>37</b>     |

#### NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA

Todos los datos económicos del Informe vienen expresados en euros. Se ha efectuado un redondeo para no mostrar decimales; los datos representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados. Los porcentajes también están calculados sobre los valores exactos y no sobre los redondeos.

## 1. ANTECEDENTES Y MOTIVACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN

La Resolución de 28 de abril de 2015, aprobada por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el informe de fiscalización de las universidades públicas del ejercicio 2012, instaba a las universidades a la instauración de un sistema de contabilidad analítica, con el objeto de incrementar la transparencia de sus cuentas, la gestión del personal y los costes de los distintos estudios, en línea con lo incluido en el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que señala la obligatoriedad de su establecimiento a lo largo del curso 2015-2016.

Por su parte, también instaba al Tribunal de Cuentas a realizar, en relación con el ejercicio 2017, un informe, memoria o nota sobre el estado de la implantación por las universidades públicas del sistema de contabilidad analítica. En este sentido, y a la vista del contenido de la citada resolución, se ha previsto realizar las actuaciones fiscalizadoras correspondientes con la finalidad de examinar la contabilidad analítica que hayan implantado finalmente las universidades en el ejercicio 2017, respecto del curso académico 2017-2018.

Las actuaciones fiscalizadoras traen su causa en la reunión de la Comisión de Coordinación en el ámbito autonómico del Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo autonómicos (OCEX), que tuvo lugar el 24 de octubre de 2018, en la que se convino la necesidad de acometer, entre otras fiscalizaciones a realizar de forma coordinada, las actuaciones oportunas en relación con la situación actual respecto de las cuestiones relacionadas con el contenido de la citada resolución.

Como continuación de lo acordado sobre las actuaciones a realizar sobre la situación actual del estado de la implantación por las universidades públicas del sistema de contabilidad analítica, se han celebrado diversas reuniones entre representantes del Tribunal de Cuentas y de los OCEX, en las que se acordó la puesta en común de un programa de trabajo que contiene los elementos esenciales de las actuaciones que se pretenden realizar, junto con un borrador de cuestionario con la petición de aquella documentación necesaria para su ejecución.

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la LSC<sup>1</sup> y conforme a lo previsto en el apartado 6 del Programa Anual de Actuación de 2020, ha realizado las actuaciones de fiscalización correspondientes, con la finalidad de analizar el grado de implementación de la contabilidad analítica en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana, respecto del curso académico 2017-2018. Las

---

<sup>1</sup> Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, de acuerdo con la nueva redacción y artículos reenumerados por la Ley 16/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat.

conclusiones de la obligación de establecer un sistema de contabilidad analítica por las universidades públicas valencianas se recogen en el apartado 8 de este informe.

De acuerdo con el marco legal aplicable, la implantación de este sistema de contabilidad analítica está relacionada con la fijación o modificación de la cuantía de los precios públicos por estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional; con el modelo de financiación ordinaria de las universidades a recibir de sus respectivas comunidades autónomas, de manera que el modelo de costes a implantar facilite a los poderes públicos el establecimiento de una financiación adecuada; y finalmente, a fin de instrumentar una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado, cuya financiación corre a cargo de los presupuestos generales del estado y los presupuestos de las comunidades autónomas, en la manera establecida legalmente–sistema transitorio de financiación del artículo 7.2 del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril.

## **2. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

El objetivo de la presente fiscalización es expresar unas conclusiones sobre el grado de implementación de la obligación de establecer un sistema de contabilidad analítica por las universidades públicas de la Comunitat Valenciana y el trabajo desarrollado se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo y con las normas técnicas de fiscalización, aprobadas por el Consell de la Sindicatura, recogidas en el *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes. En el trabajo se ha utilizado, de forma especial, el programa de trabajo y la documentación elaborada por el Tribunal de Cuentas y los OCEX, referidos a las actuaciones a realizar.

De acuerdo con lo expuesto se han seleccionado los siguientes objetivos, con el fin de obtener la evidencia suficiente y adecuada para fundamentar las conclusiones:

- Objetivo 1: Establecimiento por parte de la universidad de un sistema de contabilidad analítica.

Se pretende obtener adecuada evidencia sobre el grado de implementación de un modelo de costes por parte de las universidades, que sirva de sustento en las actualizaciones anuales que se hagan a la hora de determinar los precios públicos de los servicios académicos universitarios. Se aspira a analizar la situación tanto en el curso fiscalizado como la situación actual, obteniendo la información oportuna sobre la tutela ejercida por otras administraciones públicas en este proceso de implantación, como la Administración del Estado, en especial la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), y la Generalitat.

- Objetivo 2: Procedimiento de fijación y modificación de los precios públicos relativos a estudios conducentes a títulos oficiales.

Se trata de verificar el procedimiento de aprobación de los precios públicos, con la documentación justificativa pertinente, desde que el Consejo de Coordinación Universitaria establezca los límites de los precios públicos relativos a estudios conducentes a títulos oficiales hasta la publicación del decreto de la Generalitat en el que se fijan o modifican los correspondientes precios públicos.

- Objetivo 3: Modelo de financiación ordinaria de las universidades.

Con este objetivo se pretende verificar lo establecido en la disposición adicional octava de la LOU<sup>2</sup>, al establecer la necesidad de implantar un sistema de costes para relacionarlo posteriormente con la financiación ordinaria de las universidades a recibir de la Generalitat.

Se analizará el modelo de financiación de las universidades públicas vigente en el ejercicio 2017, o en el curso académico 2017-2018. Los indicadores propuestos son fundamentalmente dos: los ingresos por financiación pública básica de las universidades públicas españolas por estudiante y los precios públicos por estudiante, y su correspondiente evolución.

- Objetivo 4: Repercusiones de la fijación de precios públicos según el coste del servicio en el sistema transitorio de financiación de ayudas al estudio universitario.

Con este objetivo se pretende analizar –una vez determinado el procedimiento utilizado por la Comunitat Valenciana en la fijación de los precios públicos de los servicios relativos a estudios conducentes a títulos oficiales, según se establece en el objetivo 2– las repercusiones que la nueva normativa relativa a la determinación de los precios según porcentajes de su coste ha tenido en la correspondiente reforma del sistema estatal de becas y ayudas al estudio establecido, concretamente en el sistema transitorio del artículo 7.2 del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, y los sistemas complementarios si los hubiera, centrandó este estudio en las becas directamente relacionadas con las ayudas de matrícula.

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

### **3. MARCO LEGAL**

#### **3.1 Los precios públicos universitarios**

La relación entre el precio del servicio público universitario y su coste estaba establecida en un primer momento de manera implícita en la LRU<sup>3</sup>, al señalar en su artículo 54.3.b) el procedimiento para el establecimiento de las tasas académicas y demás derechos, indicando que, en el caso de estudios conducentes a títulos oficiales, las tasas académicas las fijará la comunidad autónoma, dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades.

En el artículo 81.3.b) de la LOU se dispone que el presupuesto de las universidades contendrá en su estado de ingresos los correspondientes por los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los precios públicos y derechos los fijará la comunidad autónoma, dentro de los límites máximos que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, y que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio. Asimismo, se consignarán las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos y demás derechos.

La disposición adicional octava de la LOU, por otra parte, ha regulado la necesidad de implantar un sistema de costes, pero relacionándolo con la financiación ordinaria de las universidades a recibir de sus respectivas comunidades autónomas, estableciéndose que, en el plazo máximo de un año, la Conferencia General de Política Universitaria, previo informe del Consejo de Universidades, elaborará un modelo referencial de costes que facilite a los poderes públicos el establecimiento de una financiación adecuada de las universidades públicas que, atendiendo a lo previsto en el artículo 79.1 de la LOU, favorezca su plena participación en el Espacio Europeo de Educación Superior. El citado precepto legal dispone que las universidades tendrán autonomía económica y financiera, al tiempo que establece que se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad.

#### **3.2 Política de becas, ayudas y créditos para el alumnado**

En el artículo 45 de la LOU se dispone que el Gobierno determinará con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas.

El desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio corresponde a las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia y en colaboración con las universidades, con el fin de facilitar la gestión descentralizada y la atención a las peculiaridades territoriales que la legislación contemple.

En todo caso, para asegurar que los resultados de la aplicación del sistema general de becas y ayudas al estudio propicien el derecho de todos los ciudadanos a la educación y garanticen el principio de igualdad en su obtención, se establecerán los oportunos mecanismos de coordinación entre el Gobierno y las comunidades autónomas en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria.

Con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el Gobierno y las comunidades autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado y, en el caso de las universidades públicas, establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos. En todos los casos, se prestará especial atención a las personas con cargas familiares, víctimas de la violencia de género y personas con dependencia y discapacidad, garantizando así su acceso y permanencia a los estudios universitarios.

La cuantía de la beca de matrícula cubre el importe de los créditos de que se haya matriculado el estudiante por primera vez en el curso 2017-2018, con exclusión de los que se formalicen para segunda y posteriores matrículas, y se corresponde con el precio público oficial que se fije en el curso 2017-2018 para los servicios académicos. Se establecen normas particulares para los estudiantes de universidades privadas. Este componente de la beca se hará efectivo mediante la exención al becario del importe correspondiente y su compensación a las universidades.

En el ámbito autonómico, la Orden 22/2016, de 10 de junio, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana, desarrolla una línea de becas o ayudas dirigidas a atender los gastos de matrícula de aquellos alumnos de las universidades públicas de la Comunitat Valenciana que lo soliciten, en coordinación con el sistema general de becas estatal.

La Generalitat regula las becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios, cuyo importe máximo por beneficiario no será superior a 6.000 euros, estableciéndose expresamente el carácter

complementario con la beca salario estatal. Para la concesión de esta beca salario también se establece la combinación de requisitos económicos y académicos.

#### **4. OBJETIVO I. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE COSTES POR PARTE DE LAS UNIVERSIDADES**

##### **4.1 Implementación de la contabilidad analítica en las universidades públicas**

La iniciativa de la implantación de la contabilidad analítica en las universidades públicas españolas proviene de las conclusiones del “Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del sistema universitario español”, aprobado en sesión conjunta del Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria de 26 de abril de 2010.

La IGAE había desarrollado en el año 1994 el proyecto CANOA con una concepción generalista y, posteriormente, en el año 2004 se elaboró el documento sobre principios generales de contabilidad analítica en las administraciones públicas.

En junio de 2010 la Secretaría General de Universidades creó la Comisión de Contabilidad Analítica, con el objetivo de desarrollar un modelo de contabilidad analítica adaptado a las universidades. Dicha comisión se integraba por miembros de la Secretaría General de Universidades y la Subdirección General de Contabilidad del Ministerio de Economía y Hacienda. Esta comisión se creó con tres objetivos básicos:

- Desarrollo de un modelo de referencia de contabilidad de costes adaptado a las universidades públicas españolas.
- Determinación de criterios de reparto de los costes que permitan la comparabilidad de la información.
- Determinación de un conjunto de informes e indicadores estándar.

La verdadera dimensión práctica perseguida por esta iniciativa de la Secretaría General de Universidades era que el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Hacienda aceptasen en la justificación de subvenciones de los proyectos de I+D+i solo aquellos gastos que fueran justificados con esos protocolos de contabilidad de costes. En este contexto, la única posibilidad de recuperar los costes indirectos de los proyectos en los de ámbito nacional era implantando realmente una contabilidad analítica, pues de otro modo las universidades deberían justificar todos y cada uno de los gastos como directos.

Como resultado de los trabajos de la Comisión de Contabilidad Analítica, en fecha 1 de marzo de 2011 la IGAE publicó el modelo de contabilidad analítica para universidades, particularización del modelo CANOA. Este modelo debería permitir un mejor conocimiento de los costes reales de las diferentes actividades de las universidades y su relación con su financiación pública y privada.

En el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, se fijaban umbrales en los precios públicos para aproximar gradualmente su cuantía a los costes de prestación del servicio. En el artículo 7 del citado real decreto ley se establecía el curso universitario 2015-2016 como el límite máximo, posteriormente aplazado, para que las universidades implantaran sus sistemas de contabilidad analítica.

El modelo CANOA se ha venido contrastando con las gerencias universitarias en los últimos ejercicios y sus normas de aplicación se han venido actualizando hasta el ejercicio 2017, específicamente la denominada regla 23 del modelo, que determina los criterios de reparto de los costes de personal referidos al personal docente e investigador (PDI) entre las actividades de docencia, gestión inducida no retribuida e investigación.

En marzo de 2017 se remitió a la Secretaría General de Universidades el documento “Determinación de precios públicos en función de los costes de prestación de servicio en los que incurran las universidades y plazos para la implantación de la contabilidad analítica”, aprobado en la asamblea general de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). El documento incluye los problemas experimentados por las universidades en la aplicación de los precios públicos, en el sentido expuesto en el artículo 81.3.b) de la LOU.

Por otra parte, las universidades catalanas disponían de un modelo simplificado, conocido como CASUC, que se presentó al grupo de trabajo de la CRUE en septiembre de 2017. Fue valorado positivamente como punto de partida para diseñar un modelo consensuado para el sistema universitario español (SUE). El diseño de un nuevo modelo permitiría actualizar elementos de CANOA-Universidades que podían necesitar revisión por los cambios normativos experimentados por el SUE. Se iniciaron entonces contactos con la Subdirección General de Coordinación y Seguimiento Universitario, que en octubre de 2017 se mostró muy receptiva al planteamiento del grupo de trabajo. La Subdirección General de Universidades dio apoyo a la propuesta de diseñar un modelo que adaptara CANOA-Universidades al contexto de ese momento, haciendo mención del documento aprobado por la CRUE en marzo de ese año.

A lo largo del año 2018, el grupo de trabajo tuvo un intenso ritmo de reuniones y propuso como metodología el diseño de un nuevo documento que siguiera la estructura y principios de CANOA-Universidades. De ese modo se buscaba adaptar lo existente en ese momento, manteniendo la

compatibilidad con el modelo que ya habían implantado dos universidades. El grupo, que contrastó elementos críticos como la nueva regla 23 con la sectorial de la CRUE de I+D+i, dispuso de un modelo prácticamente definitivo en marzo de 2019.

Se mantuvieron reuniones con la IGAE y con la Secretaría General de Universidades. Las primeras resultaron complicadas y no condujeron a acuerdos, pues desde la IGAE se fijaban una serie de “líneas rojas”, como la presentación de resultados por curso, pese al escaso valor añadido apuntado por quienes ya habían implantado el modelo, o la presentación de resultados por asignatura. Las reuniones con la Secretaría General de Universidades fueron muy productivas, pues sus responsables vieron la oportunidad de disponer de un modelo consensuado y unos plazos realistas para su implantación, con un horizonte temporal de dos años.

El *impasse* creado por la situación política de un gobierno interino y la repetición de elecciones frenaron el ritmo al que se habían producido avances en 2018 y en el primer semestre de 2019. En estos momentos estamos en puertas de la posible aprobación del modelo definitivo por parte de la asamblea general de la CRUE y su presentación al Ministerio de Universidades.

Se ha producido un replanteamiento del modelo inicial CANOA y la propuesta de un nuevo modelo de contabilidad analítica para las universidades públicas españolas, elaborado en 2018 y 2019 por el grupo de trabajo sobre contabilidad analítica de la Comisión Sectorial de Gerentes de las Universidades Españolas. La propuesta de dicho modelo ha planteado una serie de discrepancias y dificultades con la IGAE, que es la institución responsable de su supervisión, de cara a que los distintos ministerios competentes en materia de hacienda y universidades adopten las decisiones oportunas.

En la actualidad, conjuntamente con el Ministerio de Universidades y con información continuada a la IGAE, la Comisión Sectorial de Gerentes de las Universidades Españolas ha propuesto una serie de modificaciones en la metodología CANOA tendentes a clarificar y agilizar la implantación de la contabilidad analítica.

La contabilidad analítica constituye una fuente de información esencial para conocer tanto la estructura de costes de las diferentes actividades llevadas a cabo por las universidades como, en aquellos casos en los que procede, su margen de cobertura.

#### **4.2 Universitat de València (UV)**

El trabajo para la implantación del sistema de contabilidad analítica en la UV se inició con anterioridad a la publicación del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, y se ha desarrollado de la siguiente forma:

- En fecha de 11 de enero de 2011, la UV presentó las alegaciones al borrador de Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades del 1 de diciembre de 2010.
- El 6 de febrero de 2012, la UV presentó al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el informe de personalización del modelo de contabilidad analítica, elaborado por el equipo de investigación de la propia universidad, emitiendo la IGAE el 10 de febrero de 2012 un informe de valoración del informe de personalización.
- El día 6 de mayo de 2012, la UV presentó al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el segundo informe de personalización, incorporando las sugerencias de la IGAE, y el modelo fue definitivamente aprobado por esta en fecha 29 de octubre de 2014, tras la valoración de este segundo informe.
- El 22 de diciembre de 2016 se presentó la primera versión de la aplicación para la gestión del proyecto de contabilidad analítica de las administraciones públicas (CANOA) en la UV, que incluye funcionalidades como carga y validación de fuentes; carga y validación de diccionarios de datos; carga, modificación y validación de mapas; aplicación de las fases del procedimiento CANOA, y obtención de informes e indicadores.
- En fecha 7 de noviembre de 2019 se presentó una nueva versión de la aplicación para la gestión del procedimiento CANOA y los informes contables e indicadores del ejercicio 2015. La versión incluía mejoras y adaptaciones realizadas a partir de las aclaraciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; nuevas fuentes de datos no disponibles en la primera fase, tales como grupos de investigación, innovación docente y personas equivalentes; modificaciones de fuentes, diccionarios y mapas; registro de fechas de carga; mejoras en la visualización de inconsistencias, y elaboración de informes adicionales a los requeridos en el modelo.
- El día 10 de febrero de 2020, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas remite el documento modelo de contabilidad analítica para las universidades públicas españolas 2020 y el informe para el secretario general de Universidades.

En la fecha en la que se emite este informe, la UV está trabajando en la introducción de datos para la obtención de los informes de la contabilidad analítica del ejercicio 2018.

La aplicación informática que ha utilizado la Universitat para la implantación del modelo es de desarrollo propio, no compartida con otra universidad.

Los principales problemas que han surgido de la implantación del modelo son los siguientes:

- Los sistemas informáticos utilizados en la gestión ordinaria de la UV no están diseñados para proporcionar la información que requiere un modelo de contabilidad analítica. En este sentido, procede indicar que el modelo CANOA exige la identificación de centros de costes y actividades, no contemplados inicialmente en gran parte de los sistemas operacionales de gestión de la UV, de forma que su implementación ha requerido la construcción de mapas de relación que deben actualizarse periódicamente.

Por otra parte, la contabilidad analítica de un ejercicio cerrado se obtiene a partir de la información histórica de ese ejercicio, no disponible inicialmente en muchos de los sistemas informáticos. En este sentido, para obtener información relevante para la contabilidad analítica en un momento determinado, como los espacios y su asignación a departamentos y otras estructuras universitarias o la distribución de las personas en estos, ha sido necesario desarrollar herramientas informáticas de soporte o modificar los sistemas existentes.

- El modelo CANOA presenta ambigüedades y dificultades de adaptación al ámbito universitario. Esta circunstancia ha obligado, en numerosas ocasiones, a suspender la implementación en espera de obtener las necesarias aclaraciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que no siempre se han producido.

Por otra parte, el modelo, aplicado al ámbito universitario, se alimenta de información tanto de carácter anual, como la información contable, como de información relativa a un curso académico: dedicación docente del profesorado, lo que genera dificultades de obtención y tratamiento de datos.

También resulta relevante la dificultad de aplicación de las reglas de asignación y reparto de costes de CANOA que, en algunos casos, exigen el uso de variables o relaciones no disponibles de forma directa en los sistemas de información de la UV, como puede ser el número de personas equivalentes, el personal de administración y servicios asociado a actividades docentes o la asignación de centros a bibliotecas. En muchas ocasiones se ha recurrido a reglas de reparto difíciles de mantener en distintos ejercicios.

Finalmente, el tratamiento y gestión de las excepciones admitidas en el modelo CANOA ha dificultado su implementación en el sistema informático desarrollado y los procedimientos de trabajo.

- Obtener la información que el modelo CANOA requiere para ejecutar el proceso de contabilidad analítica ha sido el problema más

importante y que más recursos ha consumido, tanto en la fase de implementación como en la ejecución de la contabilidad analítica de los distintos ejercicios. Han surgido, entre otros, los siguientes problemas específicos:

- La necesidad de relacionar bases de datos de diferentes sistemas, con la dificultad añadida de no existir, en algunos casos, las mismas claves primarias, ni existir relaciones biunívocas entre los elementos de las bases de datos.
- La existencia de campos identificativos de tipo texto en las fuentes de datos, sin identificador numérico único, con la necesidad de aplicar procedimientos adicionales de agrupación de registros.
- La existencia, en los sistemas informáticos de la UV, de información relevante para el modelo CANOA cuya cumplimentación no es obligada o no está normalizada, por no ser necesaria en la gestión ordinaria. La omisión o incorrección de esta información ha exigido la inclusión de mecanismos de corrección de errores, herramientas de validación de fuentes y tareas de revisión no automática de estas.
- La existencia de información relevante para el modelo CANOA que no se registraba en sistemas informáticos institucionales de la UV, estando disponible únicamente en soporte papel, hojas de cálculo o en bases de datos alojadas en servidores locales o en ordenadores del personal de servicio.

Se ha adquirido equipamiento informático para construir un entorno de test de la herramienta, adecuado para la realización de pruebas del aplicativo, y un entorno de producción formado por un servidor de aplicaciones y un sistema de gestión de base de datos redundante.

En cuanto al proceso establecido entre la Generalitat y la UV a fin de tutelar y validar el proceso de implantación de la contabilidad analítica, de acuerdo con las competencias previstas en los artículos. 81.4 y 82 de la LOU, cabe hacer mención a que la Dirección General de Universidades convocó a las cinco universidades públicas valencianas a una reunión el día 24 de septiembre de 2014, en la que se solicitó información sobre el estado del proyecto de implantación de la contabilidad analítica. No se han producido más comunicaciones de la citada dirección general al respecto.

#### **4.3 Universitat Politècnica de València (UPV)**

La UPV comenzó en el año 2008 la implantación de la contabilidad de costes con la finalidad de optar al sistema de financiación por “costes totales” en los proyectos de investigación del Séptimo Programa Marco de

Investigación y Desarrollo Tecnológico, que en ese momento era el principal instrumento de la Unión Europea en relación con la financiación de la investigación en Europa. El citado programa abarca el período comprendido entre 2007 y 2013, y la UPV procedió a la implantación de un modelo de contabilidad de costes que fue auditado por la Comisión Europea y que se encuentra operativo en la actualidad, presentando resultados de cálculo de costes directos e indirectos de las actividades de docencia e investigación desde 2007 hasta 2018 y que se continúan utilizando para la justificación de los proyectos europeos de investigación acogidos a dicha modalidad.

En estos momentos, se puede afirmar que la elaboración del modelo de contabilidad analítica se ha convertido en una de las funciones generales del área económica de la UPV. La existencia de un grupo de trabajo estable ha permitido, a lo largo de los ejercicios, mejorar y depurar las bases informativas de referencia, lo que redundará en una mayor precisión a la hora de llevar a cabo las correspondientes imputaciones de costes y, de este modo, aumentar la fiabilidad de las explotaciones demandadas al modelo.

Como ha venido siendo norma habitual desde el principio de este trabajo, la UPV persigue dos objetivos fundamentales con la elaboración del modelo de contabilidad analítica:

- Proporcionar a la dirección de la UPV información detallada sobre los costes de los servicios que proporciona y el destino de los ingresos recibidos, que ayude a la toma de decisiones por parte del equipo de gobierno de la institución.
- Disponer de un instrumento objetivo de información que permita cumplir con el mandato de rendición de cuentas de la gestión realizada.

El modelo contable de costes se puede definir como el método utilizado para analizar los costes y determinar los resultados de la organización en función del tiempo, permitiendo responder a las preguntas básicas de todo sistema de costes: qué se consume, cómo y para qué se consume y quién lo consume. La estructura del modelo aplicado en la UPV está validada por la Secretaría General de Universidades y la IGAE a través del documento de personalización del modelo CANOA UPV, aprobado en febrero de 2013, y reúne las principales características planteadas en el modelo de contabilidad analítica para las universidades públicas, elaborado por el Ministerio de Educación en el año 2011, al que posteriormente se añadió la regla 23 del modelo CANOA para las universidades sobre el tratamiento de la dedicación del personal docente e investigador.

Las características del modelo aplicado en la UPV son comparabilidad, adaptabilidad, utilización de costes reales o históricos, utilización de costes completos, determinación estratificada del coste, utilización del

principio de devengo estricto e independencia del sistema de contabilidad financiera. Además, está diseñado para tener la posibilidad de obtener una doble visión del ciclo productivo: curso académico y año natural. En este modelo se definen cuatro estructuras básicas:

- Elementos de coste
- Elementos de ingreso
- Centros de coste
- Actividades

Esta parte del modelo está completamente desarrollada y presenta resultados disponibles para los costes de las actividades con el máximo desglose para los ejercicios 2015 a 2018.

Para la obtención de los márgenes de cobertura de las actividades, la UPV considera que son ingresos los flujos que determinan los recursos percibidos, producidos a lo largo del ejercicio por las operaciones conocidas de naturaleza presupuestaria o no presupuestaria, cuyo objetivo fundamental es la financiación de sus gastos corrientes y de capital. El modelo de contabilidad analítica para universidades públicas, al objeto de diferenciar los conceptos de transferencias y subvenciones, establece una premisa, según la cual todo ingreso recibido por una universidad tendrá la consideración de ingreso en el sistema de contabilidad analítica, independientemente de su afectación o no a una actividad concreta, o de su consideración como ingreso o transferencia corriente o de capital. Esta afirmación subraya la importancia de realizar dos distinciones fundamentales de ingresos, según su naturaleza económica y según la relación con las actividades.

En relación con la afectación de ingresos a las actividades, la UPV ha concluido en la actualidad la fase de análisis y determinación de las correspondientes asignaciones, imputaciones y repartos, y se encuentra en la fase de cálculo y cuadro de los resultados contables de los ejercicios 2015 a 2018, así como de la consecuente obtención de los correspondientes márgenes de cobertura de las actividades.

La aplicación informática que ha utilizado la UPV para la implantación del modelo ha sido una aplicación de desarrollo propio, basada en informes del sistema de información UPV que funciona sobre una plataforma *data warehouse* de Microstrategy.

Los principales problemas surgidos en relación con el modelo son los que se describen en el informe de la Comisión Sectorial de Gerentes de las Universidades Españolas sobre el particular y, específicamente, la imposibilidad de calcular información de costes y de asignación de ingresos por curso académico, además de ejercicio económico, y obtener costes por asignatura, en lugar de por titulación.

No ha existido en el pasado, ni existe en la actualidad, ningún proceso establecido entre la UPV con la Generalitat Valenciana o con otras administraciones públicas que tutele o valide el proceso de implantación de la contabilidad analítica en la UPV, salvo los establecidos con la IGAE.

#### **4.4 Universidad de Alicante (UA)**

A partir de la promulgación del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, la UA asignó diversos recursos con la finalidad de conseguir la implantación de una contabilidad analítica. En este contexto la UA, mediante sus propios servicios informáticos, desarrolló una aplicación propia, cuya implantación comportó que se dispusiera de la contabilidad analítica correspondiente a los ejercicios desde 2014 hasta 2017, con los problemas que se comentan más adelante.

La UA, a partir del modelo CANOA para universidades que la IGAE había desarrollado y que el propio Ministerio de Educación había propuesto, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Universidades, acabó definiendo su propio modelo inicial de datos, imprescindible para poder acometer las sucesivas fases del proyecto.

Una vez asimilado el contenido del modelo CANOA, la UA preparó y remitió a la IGAE la adaptación y personalización del modelo a la propia universidad. De hecho, fue uno de los primeros en ser validado, tras una corrección del modelo inicialmente planteado, y fue definitivamente aprobado por la IGAE en fecha 20 de febrero de 2012.

Los desarrollos informáticos iniciales se probaron con los datos relativos a 2013, aunque dicha anualidad no se llegó a consolidar, dada la inconsistencia de algunos de los datos de origen utilizados.

Con la finalidad de llevar a cabo el desarrollo e implementación del modelo se constituyó una comisión con diversos responsables de la UA, bajo la presidencia del gerente, y sus resultados fueron expuestos ante el Consejo de Dirección de la UA en junio de 2016, una vez que el desarrollo de la aplicación estaba prácticamente finalizado en sus primeras fases. Los requerimientos planteados exigieron la colaboración de buena parte de los servicios universitarios y del Servicio de Informática. De hecho, fue necesario modificar o implantar algunas de las aplicaciones de gestión con que la universidad cuenta.

Tras la aprobación del modelo se asignaron los correspondientes recursos informáticos y en el año 2016, con la aplicación ya desarrollada, se procedió a alimentarla con los datos correspondientes a los ejercicios de 2014 y 2015. Una vez finalizado el año 2016 se hizo lo propio con los datos de este año y, tras una última implementación de actualizaciones y el posterior cierre de la contabilidad de 2017, se obtuvieron los costes relativos a esta anualidad.

En el año 2018 la UA se vio obligada a promover la implantación de una nueva aplicación que integre la gestión económica financiera y la contabilidad, dadas las carencias de la preexistente. Esta circunstancia ha determinado la paralización del trabajo de la aplicación de costes hasta que la mencionada aplicación esté plenamente operativa.

Por todo ello, el definitivo procedimiento de explotación de la contabilidad analítica en la UA se encuentra paralizado, a la espera de adoptar las medidas necesarias para la adaptación de la aplicación de costes a la nueva aplicación económica y al replanteamiento del modelo CANOA.

La UA ha utilizado una aplicación informática con desarrollos propios para implantar el modelo de contabilidad analítica. El modelo se basa en la plataforma de análisis de datos MicroStrategy. Ni el desarrollo ni el uso de la aplicación se han planteado de manera compartida con otras universidades.

Los principales problemas surgidos en la implantación del modelo de contabilidad analítica han sido los siguientes:

- Ausencia de cultura organizativa sobre contabilidad de costes.
- Datos en bases de datos locales: consumos, partes de mantenimiento, seguridad y vigilancia, limpieza, suministros, titulaciones propias.
- Limitación de los recursos asignados dada la magnitud del proyecto.
- Falta de liderazgo MEC/MAP y GVA.
- Ausencia o ambigüedad de los criterios establecidos.
- Modelo de contabilidad analítica-CANOA no estable.
- Adaptaciones de la base de datos del sistema de información geográfica de la propia universidad, para la sincronización con el modelo CANOA propio.

No se estableció un proceso preciso de coordinación, tutela o validación del proceso con la Generalitat Valenciana o con el Ministerio de Educación, de forma que el único interlocutor real durante el proceso de implantación fue la IGAE, que además de validar el modelo personalizado aclaraba y resolvía las dudas que se iban planteando.

La UA manifiesta que el papel de la Generalitat se ha limitado a convocar una reunión con la finalidad de dar a conocer el grado de implantación de la adaptación del modelo CANOA, al tiempo que se ha interesado por el grado de avance del modelo.

Por parte del Ministerio de Educación solo consta una jornada inicial en Madrid en el año 2012 para la presentación del modelo CANOA para universidades.

#### **4.5 Universitat Jaume I (UJI)**

En relación con la obligación legal de disponer de un modelo de contabilidad analítica, la UJI considera que, en atención a la redacción del artículo 7.2 del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, a fecha de hoy no existe dicha obligación.

El citado precepto legal dice literalmente que hasta que todas las universidades implanten sistemas de contabilidad analítica y, como máximo, hasta el curso universitario 2015-2016, la parte del componente de matrícula que se financiará con cargo a los presupuestos generales del Estado será el precio público vigente para cada titulación en el momento de entrada en vigor de este real decreto ley. Estas cantidades se actualizarán cada curso mediante la aplicación del coeficiente que determine la Conferencia General de Política Universitaria.

En este sentido, la UJI considera que no hay un límite temporal impuesto a la implantación de sistemas de contabilidad analítica, pues la referencia a un límite temporal para el curso universitario 2015-2016 es una limitación al plazo para determinar el componente de matrícula que se financiará con cargo a los presupuestos generales del estado.

En cualquier caso, la UJI activó un proyecto para la implantación de la contabilidad analítica bajo la dirección y supervisión de un profesor del Departamento de Contabilidad y Finanzas y del jefe del Servicio de Información Contable. El trabajo se había iniciado con anterioridad a la aparición del modelo CANOA de contabilidad analítica para universidades y, una vez publicado este modelo, se inició el trabajo de personalización por parte de la UJI. El trabajo fue presentado a la IGAE en diciembre de 2012 y posteriormente, tras diversas modificaciones, se consideró que la personalización presentada era compatible con CANOA-Universidades en diciembre de 2014.

La UJI dispone de *software* de desarrollo propio para la gestión económica, que incluye la contabilidad presupuestaria y financiera. Con la validación del proyecto personalizado de la UJI por parte de la IGAE, se inició el proceso de especificación y codificación que explotara la información disponible en estos sistemas propios. En poco más de un año se disponía de la capacidad de generar informes relativos a los centros de costes y se pasó a acometer el reporte por actividades. Esta segunda fase resultó mucho más compleja de lo esperado y surgieron numerosos problemas para adaptar la información recogida en la base de datos corporativa a la especificación, por ejemplo, de la regla 23 (reparto de la dedicación del PDI a diversas actividades). Este era un problema común a muchas otras

universidades españolas, con las que se estaba en contacto a través de diversos foros de las gerencias universitarias.

En el año 2016 la CRUE creó un grupo de trabajo para estudiar el estado de la contabilidad analítica en las universidades públicas españolas, pues había consenso en que su implantación resultaba excesivamente dificultosa. La UJI, a través de su gerencia, forma parte del grupo de trabajo desde su constitución el 21 de enero de 2016, en la Universidad de Castilla-La Mancha. El primer resultado del grupo de trabajo fue un análisis de la implantación de la contabilidad analítica en el sistema universitario, difundido en noviembre de ese año. Al mismo tiempo, se inició un trabajo de estudio que explicara las principales dificultades encontradas en la implantación del análisis de costes, que se pueden resumir, de una forma simplificada, en las siguientes:

- Problemas de conciliación con la contabilidad patrimonial o presupuestaria si se exige información por curso, ya que todos los sistemas de información de gestión contable toman el año natural como base.
- Problemas con el nivel de desagregación exigido, pues un nivel de desagregación excesivo podía conducir a la presentación de resultados no comparables entre diferentes universidades, limitando la utilidad de los sistemas y generando potenciales problemas, si se usaban para hacer comparaciones sin contexto.
- Problemas con el cumplimiento de la denominada regla 23, que reparte el coste de cada PDI entre las actividades a las que dedica su tiempo. Es una regla de gran importancia y resulta problemática por la escasa precisión en su reparto y porque las bases de datos corporativas no siempre disponen de la información requerida.
- Problemas con la determinación de los costes de prestación del servicio o coste de las enseñanzas universitarias, a los que se refiere el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, pues estos no aparecen definidos con precisión y no pueden ni deben reducirse al coste de la impartición de las clases.

La UJI, conocedora del proceso, por formar parte del grupo de trabajo a través de su gerencia, ha sido prudente en la realización de esfuerzos por implantar un modelo que aún no tiene validez formal.

Está previsto que el módulo de contabilidad analítica se desarrolle internamente, de la misma forma que el que se aplica para la gestión económica. Todo el *software* de la UJI se distribuye con licencia de código abierto, por lo que podría ser utilizado por otras universidades.

La UJI dedicó al proyecto el esfuerzo de un grupo significativo de su personal durante varios años. Se llegó a disponer de un sistema capaz de

generar análisis de costes por centros de coste en un estado que permitía entrar en producción. No obstante, al proceder al reparto de costes por actividades se produjeron los problemas que han sido comentados anteriormente, por lo que se decidió suspender el desarrollo hasta disponer de un nuevo modelo.

En cuanto al proceso establecido entre la Generalitat y la Universitat, en su caso, o con otras administraciones públicas, a fin de tutelar y validar el proceso de implantación de la contabilidad analítica, de acuerdo con las competencias previstas en los artículos. 81.4 y 82 de la LOU, hay que indicar que la Generalitat no ha requerido a las universidades públicas valencianas que dispongan de un modelo de contabilidad analítica. No ha habido, pues, tutela o validación del proceso.

La UJI ha estado en permanente contacto con el resto de universidades públicas, en tanto ha sido parte muy activa del grupo de trabajo que ha confeccionado el modelo revisado, aunque la responsabilidad última corresponde a la IGAE.

#### **4.6 Universidad Miguel Hernández de Elche (UMH)**

En atención al Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, la UMH procedió a iniciar los trámites necesarios para la implantación de una contabilidad analítica y para ello licitó un contrato de prestación de servicios con la empresa Oficina de Cooperación Universitaria, que consistía en un proyecto completo de análisis, recopilación de datos, construcción de un modelo propio, uso de una aplicación informática y su mantenimiento.

La UMH remitió el modelo CANOA para universidades adaptado a sus características a la IGAE y fue aprobado en febrero de 2016. Sobre ese modelo cargaron los datos del ejercicio 2013 y se obtuvieron los primeros resultados en diciembre de 2016.

En la actualidad la UMH está elaborando la remisión de los datos del ejercicio 2017, procediendo a actualizar la información anterior y estando pendiente de finalizar los trabajos, para lo cual cuenta con el apoyo externo de SIIG, una empresa contratada, y con la aplicación informática para la contabilidad analítica de la Oficina de Cooperación Universitaria (OCU).

Los problemas principales en la implantación del modelo de contabilidad analítica han sido los siguientes:

- La dispersión de los datos y de las fuentes de información.
- Las dificultades para ajustar la información al disponer de datos por períodos anuales, de 1 de enero a 31 de diciembre, y otros datos por cursos académicos, de 1 de septiembre a 30 de junio.

- La carencia de modelos de referencia en la materia de contabilidad analítica en el sector público.
- La gran diversidad de actividades, centros y elementos de una universidad pública.
- Los cambios continuos en algunas definiciones del modelo CANOA para universidades, en especial en la regla 23 de este, referida al coste del personal docente investigador en sus diferentes actividades.

Con relación a la implantación del modelo de contabilidad analítica no se ha ejercido tutela alguna por la Generalitat. Con la IGAE ha habido intercambio de información, a los efectos de la validación y aprobación del modelo. La interlocución principal fue realizada por la OCU con la IGAE, con la que mantuvo continuas reuniones de trabajo para resolver las dudas que se iban produciendo al ir elaborando y aplicando el modelo de contabilidad analítica.

## **5. OBJETIVO II. PROCEDIMIENTO DE FIJACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PRECIOS PÚBLICOS RELATIVOS A ESTUDIOS CONDUCENTES A TÍTULOS OFICIALES**

En cuanto al proceso de fijación de los precios públicos, en el Programa Plurianual de Financiación del Sistema Público Universitario Valenciano 1999-2003 se establecieron unos costes estándar para las titulaciones universitarias según niveles de experimentalidad. A partir de esa estructura, en cada curso académico, mediante decreto del Consell, se fijan los importes que tiene que satisfacer el alumnado por la prestación del servicio público de enseñanza universitaria, que pueden sufrir variación o mantenerse respecto al curso anterior, dentro de los límites establecidos por la Conferencia General de Política Universitaria.

El procedimiento establecido para la tramitación del decreto que se aprueba anualmente precisa actualizar la información sobre las titulaciones que se van a impartir en cada curso académico y propuestas sobre modificaciones, que no incluyen revisión de costes estándar según el nivel de experimentalidad de los estudios, por lo que la documentación que, en su caso, aporten las universidades en sus propuestas no está referida a costes del servicio o cambios en los precios.

La normativa aplicable en el curso 2017-2018, en relación con el establecimiento de los precios públicos por estudios conducentes a títulos oficiales, se fijó en el Decreto 108/2017, de 28 de julio, del Consell, por el que se fijan las tasas por la prestación de servicios académicos universitarios para dicho curso, que se fundamenta en los informes económicos que sustentan los importes establecidos.

Asimismo, mediante la Resolución de 9 de noviembre de 2018, se concedió una subvención para la compensación de la disminución de ingresos de

las cinco universidades públicas de la Comunitat Valenciana, por la reducción de los precios públicos universitarios en el curso 2017-2018.

Con el objeto de realizar un estudio sobre la evolución de las variables relacionadas con el modelo de financiación, desde la implantación en 2012 de los porcentajes de cobertura en los precios públicos del correspondiente coste del servicio académico, se recogen a continuación diversos cuadros con la información facilitada por cada una de las universidades, donde figuran los ingresos por financiación pública básica recibidos y los ingresos por precios públicos correspondientes a cada curso académico (todo ello en euros), junto con el factor de homogeneización correspondiente, es decir, la ponderación de estos indicadores por el número de estudiantes de cada curso<sup>4</sup>. Se completa cada uno de los cuadros con los datos relativos a las enseñanzas de grado y máster.

### **Cuadro 1. UV. Financiación pública básica y precios públicos por estudiante**

|                                       | EJERCICIO/CURSO |             |             |             |             |             |
|---------------------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                       | 2012            | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        |
| Financiación pública básica           | 250.918.091     | 226.910.907 | 225.870.734 | 225.870.734 | 228.027.840 | 228.027.840 |
| Financiación por precios públicos     | 46.497.794      | 48.626.036  | 59.519.403  | 49.831.832  | 52.784.712  | 49.643.943  |
| Estudiantes matriculados              | 53.367          | 52.339      | 51.592      | 51.218      | 50.348      | 50.065      |
| Financiación públ. básica/estudiantes | 4.702           | 4.335       | 4.378       | 4.410       | 4.529       | 4.555       |
| Precios públicos/estudiantes          | 871             | 929         | 1.154       | 973         | 1.048       | 992         |
| Estudiantes matriculados en grado     | 30.590          | 36.013      | 38.715      | 39.823      | 39.922      | 39.876      |
| Estudiantes matriculados en máster    | 4.447           | 4.770       | 5.228       | 5.303       | 5.754       | 6.034       |

Fuente: UV. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

<sup>4</sup> La referencia al ejercicio económico se corresponde con el curso académico que se inicia en este, es decir, el ejercicio 2016 se corresponde con el curso académico 2016-2017, por la imposibilidad de imputar la transferencia anual recibida de la Generalitat a los dos cursos que se suceden en un mismo ejercicio.

### Cuadro 2. UPV. Financiación pública básica y precios públicos por estudiante

|                                       | EJERCICIO/CURSO |             |             |             |             |             |
|---------------------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                       | 2012            | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        |
| Financiación pública básica           | 222.332.221     | 201.134.347 | 200.248.980 | 200.248.980 | 201.984.430 | 201.984.430 |
| Financiación por precios públicos     | 33.305.477      | 34.691.545  | 35.394.993  | 35.896.168  | 34.772.876  | 35.881.963  |
| Estudiantes matriculados              | 36.611          | 34.769      | 32.894      | 30.507      | 29.789      | 28.105      |
| Financiación públ. básica/estudiantes | 6.073           | 5.785       | 6.088       | 6.564       | 6.781       | 7.187       |
| Precios públicos/estudiantes          | 910             | 998         | 1.076       | 1.177       | 1.167       | 1.277       |
| Estudiantes matriculados en grado     | 16.076          | 19.483      | 20.868      | 21.051      | 20.802      | 20.630      |
| Estudiantes matriculados en máster    | 2.822           | 2.629       | 3.425       | 4.181       | 4.983       | 5.334       |

Fuente: UPV. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

### Cuadro 3. UA. Financiación pública básica y precios públicos por estudiante

|                                       | EJERCICIO/CURSO |             |             |             |             |             |
|---------------------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                       | 2012            | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        |
| Financiación pública básica           | 133.604.982     | 121.060.736 | 120.522.068 | 123.036.274 | 130.973.167 | 139.387.738 |
| Financiación por precios públicos     | 32.094.970      | 28.236.578  | 28.795.608  | 29.383.967  | 30.073.837  | 27.872.017  |
| Estudiantes matriculados              | 30.376          | 29.780      | 28.767      | 27.468      | 26.251      | 25.256      |
| Financiación públ. básica/estudiantes | 4.398           | 4.065       | 4.190       | 4.479       | 4.989       | 5.519       |
| Precios públicos/estudiantes          | 1.057           | 948         | 1.001       | 1.070       | 1.146       | 1.104       |
| Estudiantes matriculados en grado     | 16.916          | 20.668      | 22.185      | 22.333      | 22.236      | 21.987      |
| Estudiantes matriculados en máster    | 1.393           | 1.390       | 1.681       | 1.770       | 1.781       | 1.767       |

Fuente: UA. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

#### Cuadro 4. UJI. Financiación pública básica y precios públicos por estudiante

|                                       | EJERCICIO/CURSO |            |            |            |            |            |
|---------------------------------------|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                                       | 2012            | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
| Financiación pública básica           | 68.157.291      | 61.483.938 | 61.232.154 | 62.465.702 | 63.060.100 | 63.247.049 |
| Financiación por precios públicos     | 14.367.257      | 17.021.439 | 17.806.139 | 18.211.162 | 17.796.251 | 16.368.573 |
| Estudiantes matriculados              | 15.678          | 14.964     | 14.523     | 14.576     | 14.424     | 13.923     |
| Financiación públ. básica/estudiantes | 4.347           | 4.109      | 4.216      | 4.286      | 4.372      | 4.543      |
| Precios públicos/estudiantes          | 916             | 1.137      | 1.226      | 1.249      | 1.234      | 1.176      |
| Estudiantes matriculados en grado     | 8.749           | 10.565     | 11.526     | 11.857     | 11.911     | 11.835     |
| Estudiantes matriculados en máster    | 1.913           | 1.415      | 1.309      | 1.315      | 1.456      | 1.489      |

Fuente: UJI. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

#### Cuadro 5. UMH. Financiación pública básica y precios públicos por estudiante

|                                       | EJERCICIO/CURSO |            |            |            |            |            |
|---------------------------------------|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                                       | 2012            | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
| Financiación pública básica           | 64.654.769      | 58.093.909 | 57.748.947 | 57.797.182 | 58.369.743 | 58.451.105 |
| Financiación por precios públicos     | 10.742.114      | 15.443.892 | 16.253.413 | 12.098.999 | 16.088.367 | 15.429.055 |
| Estudiantes matriculados              | 13.580          | 14.707     | 14.606     | 13.677     | 13.578     | 13.002     |
| Financiación públ. básica/estudiantes | 4.761           | 3.950      | 3.954      | 4.226      | 4.299      | 4.496      |
| Precios públicos/estudiantes          | 791             | 1.050      | 1.113      | 885        | 1.185      | 1.187      |
| Estudiantes matriculados en grado     | 5.922           | 8.141      | 8.718      | 9.622      | 9.776      | 10.057     |
| Estudiantes matriculados en máster    | 1.376           | 1.631      | 1.891      | 2.122      | 2.302      | 2.406      |

Fuente: UMH. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

Como se observa en los cuadros anteriores de las cinco universidades y por efecto del ajuste en el gasto público, en el año 2013 se redujo de forma notable la financiación pública respecto a la que se recibió en el ejercicio anterior, habiéndose mantenido constante en los años posteriores.

Hay que indicar que la aportación del estudiante de grado apenas ha sufrido variación durante el periodo 2012-2017, siendo la única variación significativa la disminución del precio público del grado un 7% en la primera matrícula en el ejercicio 2017 respecto al anterior. A modo de ejemplo, en el cuadro que se recoge a continuación, con las cifras expresadas en euros, se muestra la evolución de los precios públicos de los créditos en los grados de experimentalidad 1 durante el periodo 2012-2017 en las cinco universidades.

**Cuadro 6. Evolución de los precios públicos de los créditos en grado de experimentalidad 1**

| Curso académico | Importe 1 <sup>a</sup> matrícula | Importe 2 <sup>a</sup> matrícula | Importe 3 <sup>a</sup> matrícula | Importe 4 <sup>a</sup> y posteriores matrículas |
|-----------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|
| 2012            | 16,2                             | 28,3                             | 60,6                             | 80,7  |
| 2013            | 16,3                             | 28,5                             | 60,6                             | 80,7  |
| 2014            | 16,3                             | 28,5                             | 60,6                             | 80,7  |
| 2015            | 16,3                             | 28,5                             | 60,6                             | 80,7  |
| 2016            | 16,3                             | 28,5                             | 60,6                             | 80,7  |
| 2017            | 15,2                             | 28,5                             | 60,6                             | 80,7  |

En el mismo sentido, la aportación del estudiante de máster tampoco ha sufrido variaciones significativas durante el periodo 2012-2017, siendo la única variación a reseñar la disminución del precio público un 7% en la primera matrícula en el ejercicio 2017 respecto al anterior. A modo de ejemplo, en el cuadro que se recoge a continuación, con las cifras expresadas en euros, se muestra la evolución de los precios de los créditos de máster con grado de experimentalidad 2 durante el periodo 2012-2017 en las cinco universidades.

**Cuadro 7. Evolución de los precios públicos de los créditos de máster con grado de experimentalidad 2**

| Curso académico | Importe 1 <sup>a</sup> matrícula | Importe 2 <sup>a</sup> matrícula | Importe 3 <sup>a</sup> matrícula | Importe 4 <sup>a</sup> y posteriores matrículas |
|-----------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|
| 2012            | 17,4                             | 30,5                             | 65,4                             | 87,1  |
| 2013            | 17,6                             | 30,8                             | 65,4                             | 87,1  |
| 2014            | 17,6                             | 30,8                             | 65,4                             | 87,1  |
| 2015            | 17,6                             | 30,8                             | 65,4                             | 87,1  |
| 2016            | 17,6                             | 30,8                             | 65,4                             | 87,1  |
| 2017            | 16,4                             | 30,8                             | 65,4                             | 87,1  |

Cabe concluir de las consideraciones anteriores que la implantación de un sistema de costes se hace imprescindible a la hora de diseñar una política de fijación de precios públicos adecuada por parte de la Generalitat, conociendo en primer lugar el coste de los distintos estudios de grado y máster, para posteriormente establecer, dentro de la política educativa que se estime conveniente, la contribución o copago a efectuar por el estudiante y su familia, que constituye una beca indirecta o parte del coste no cubierto por el precio público que se satisface con los recursos de la

Generalitat. Todo ello complementado con una adecuada política de becas y ayudas al estudio para los estudiantes con mayor necesidad.

En este sentido, el sistema establecido en la Comunitat Valenciana se caracteriza más por su sencillez que por ajustarse a las prescripciones del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, debido en gran parte a las dificultades encontradas a la hora de implantar un modelo de costes adecuado.

## **6. OBJETIVO III. MODELO DE FINANCIACIÓN ORDINARIA DE LAS UNIVERSIDADES**

En la Comunitat Valenciana no hay una ley autonómica que desarrolle la LOU, y la concreción del modelo de financiación se plasmó mediante la aprobación del Plan de Financiación Plurianual (PPF). Estaba previsto que el PPF tuviera vigencia en el periodo 2010-2017, aunque no se aplicó en ninguno de estos años y desde el año 2013, y por efecto de un ajuste del gasto público, las universidades públicas valencianas reciben una transferencia ordinaria inferior a la que les correspondía hasta entonces.

Los criterios de reparto actuales han quedado desfasados y se ha desacoplado su relación con el volumen o coste de prestación del servicio público de cada universidad. En este sentido, baste decir que se siguen utilizando los criterios de proporcionalidad determinados en 2010, hace más de diez años, para repartir una cantidad de fondos limitada.

Actualmente la Generalitat ha creado un grupo de expertos en financiación universitaria, que se ha constituido formalmente, para proponer un nuevo modelo de financiación plurianual.

Igualmente cabe indicar que, como consecuencia de no existir un modelo de financiación ordinaria de las universidades en vigor, no existen criterios e indicadores de reparto y se sigue asignando una misma cantidad a cada universidad y esta solo se revisa para dar cobertura a algunos costes en materia de personal producidos por las leyes de presupuestos de la Generalitat.

Hay que insistir en la desconexión existente entre financiación pública y volumen o coste de prestación del servicio en el sistema universitario público valenciano. En este sentido, la falta de aprobación de un plan de financiación plurianual ha supuesto una carencia muy significativa para las universidades públicas valencianas, al no disponer del necesario instrumento para realizar una planificación estratégica a medio y largo plazo.

## 7. OBJETIVO IV. REPERCUSIONES DE LA FIJACIÓN DE PRECIOS PÚBLICOS SEGÚN EL COSTE DEL SERVICIO EN EL SISTEMA TRANSITORIO DE FINANCIACIÓN DE AYUDAS AL ESTUDIO UNIVERSITARIO

Con la finalidad de analizar las posibles repercusiones de la fijación de precios públicos, según el coste del servicio, en el sistema transitorio de financiación de ayudas al estudio universitario, se ha solicitado a las diversas universidades la documentación necesaria, que se expone en los siguientes cuadros.

**Cuadro 8. UV. Evolución de la beca por estudiante**

| Curso   | Compensación Estado becarios (1) | Compensación Estado familia numerosa | Compensación Generalitat becarios (2) | Estudiantes con beca (3) | Beca/ estudiante (1+2)/(3) | Beca Estado/ estudiante | Beca Generalitat/ estudiante |
|---------|----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 2012-13 | 9.630.659                        | 1.514.469                            | 4.828.270                             | 13.599                   | 1.063                      | 708                     | 355                          |
| 2013-14 | 10.642.873                       | 1.480.392                            | 4.870.097                             | 14.497                   | 1.070                      | 734                     | 336                          |
| 2014-15 | 11.471.744                       | 1.527.315                            | 5.324.131                             | 15.345                   | 1.095                      | 748                     | 347                          |
| 2015-16 | 12.094.238                       | 1.599.217                            | 5.531.272                             | 15.816                   | 1.114                      | 765                     | 350                          |
| 2016-17 | 11.514.992                       | 1.697.016                            | 5.806.172                             | 16.049                   | 1.079                      | 717                     | 362                          |
| 2017-18 | 11.928.698                       | 1.796.688                            | 4.660.266                             | 16.531                   | 1.004                      | 722                     | 282                          |

Fuente: UV. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

En el cuadro anterior se observan aumentos constantes en las compensaciones, tanto por parte del Estado como de la Generalitat, exceptuando el curso 2016-2017 por parte del Estado y el curso 2017-2018 por parte de la Generalitat, en el que se producen reducciones de la compensación.

Todo esto supone un aumento contenido de la ayuda en función de los estudiantes con beca, que pasa de una beca estudiante de 1.063 euros en el curso 2012-2013 a una de 1.114 euros en el curso 2015-2016. En el curso 2016-2017 y en el curso 2017-2018 se produce una reducción de la beca estudiante, situándola en el último curso de la serie en 1.004 euros.

### Cuadro 9. UPV. Evolución de la beca por estudiante

| Curso   | Compensación Estado becarios (1) | Compensación/ Estado familia numerosa | Compensación/ Generalitat becarios (2) | Estudiantes con beca (4) | Beca/ estudiante (1+2)/(3) | Beca Estado/ estudiante | Beca Generalitat/ estudiante |
|---------|----------------------------------|---------------------------------------|--|--------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 2012-13 | 6.442.462                        | 883.021                               | 2.061.931                              | 6.741                    | 1.262                      | 956                     | 306                          |
| 2013-14 | 6.556.480                        | 1.220.325                             | 2.273.882                              | 7.449                    | 1.185                      | 880                     | 305                          |
| 2014-15 | 6.403.118                        | 1.214.622                             | 2.227.983                              | 7.309                    | 1.181                      | 876                     | 305                          |
| 2015-16 | 6.780.142                        | 1.277.644                             | 2.183.863                              | 7.405                    | 1.211                      | 916                     | 295                          |
| 2016-17 | 6.558.967                        | 1.342.839                             | 2.083.153                              | 7.172                    | 1.205                      | 915                     | 290                          |
| 2017-18 | 6.362.804                        | 1.379.583                             | 1.476.215                              | 7.026                    | 1.116                      | 906                     | 210                          |

Fuente: UPV. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

En el cuadro anterior se observan pequeñas variaciones en las compensaciones a becarios, con una tendencia a la disminución que es más pronunciada en la compensación de la Generalitat, que pasa de 2.061.931 euros en el curso 2012-2013 a 1.476.215 euros en el curso 2017-2018.

Todo esto, supone una disminución contenida de la ayuda en función de los estudiantes con beca, que pasa de una beca de 1.262 euros en el curso 2012-2013 a una de 1.116 euros en el curso 2017-2018.

### Cuadro 10. UA. Evolución de la beca por estudiante

| Curso   | Compensación Estado becarios (1) | Compensación/ Estado familia numerosa | Compensación /Generalitat becarios (2) | Estudiantes con beca (3) | Beca/ estudiante (1+2)/(3) | Beca Estado/ estudiante | Beca Generalitat/ estudiante |
|---------|----------------------------------|---------------------------------------|--|--------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 2012-13 | 6.342.852                        | 680.757                               | 471.927                                | 7.987                    | 853                        | 794                     | 59                           |
| 2013-14 | 9.393.473                        | 984.057                               | 428.308                                | 9.127                    | 1.076                      | 1.029                   | 47                           |
| 2014-15 | 9.347.861                        | 957.598                               | 504.336                                | 9.217                    | 1.069                      | 1.014                   | 55                           |
| 2015-16 | 9.653.257                        | 947.947                               | 777.007                                | 9.479                    | 1.100                      | 1.018                   | 82                           |
| 2016-17 | 8.970.360                        | 997.920                               | 780.192                                | 9.358                    | 1.042                      | 959                     | 83                           |
| 2017-18 | 8.466.927                        | 1.027.447                             | 898.890                                | 9.697                    | 966                        | 873                     | 93                           |

Fuente: UA. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

En el cuadro anterior se observa un importante aumento del importe de la compensación del Estado en el primer curso de aplicación de la reforma, mientras que la compensación de la Generalitat aumenta de forma uniforme, a excepción del curso 2013-2014, en el que se reduce la aportación.

Todo esto supone un aumento significativo de la ayuda en función de los estudiantes con beca, que pasa de una beca de 853 euros en el curso 2012-2013 a otra de 1.076 euros en el curso siguiente.

A partir del curso 2013-2014 se van produciendo pequeñas disminuciones de la beca estudiante de la parte del Estado, mientras que la beca estudiante de la Generalitat se sigue incrementando anualmente, lo que compensa, en parte, la disminución de la beca estudiante del Estado.

### Cuadro 11. UJI. Evolución de la beca por estudiante

| Curso   | Compensación Estado becarios (1) | Compensación /Estado familia numerosa | Compensación/ comunidad autónoma becarios (2) | Estudiantes con beca (3) | Beca/ estudiante (1+2)/(3) | Beca Estado/ estudiante | Beca/ estudiante |
|---------|----------------------------------|---------------------------------------|---|--------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------|
| 2012-13 | 2.167.622                        | 221.498                               | 1.127.729                                     | 3.037                    | 1.085                      | 714                     | 371              |
| 2013-14 | 3.074.809                        | 224.556                               | 1.296.575                                     | 3.765                    | 1.161                      | 817                     | 344              |
| 2014-15 | 3.174.282                        | 227.927                               | 1.354.588                                     | 4.056                    | 1.117                      | 783                     | 334              |
| 2015-16 | 3.160.747                        | 227.639                               | 1.485.814                                     | 4.222                    | 1.101                      | 749                     | 352              |
| 2016-17 | 2.937.531                        | 264.178                               | 1.290.180                                     | 4.368                    | 968                        | 673                     | 295              |
| 2017-18 | 3.129.593                        | 210.196                               | 2.147.444                                     | 4.481                    | 1.178                      | 698                     | 479              |

Fuente: UJI. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

En el cuadro anterior se observa un importante aumento en el primer curso de aplicación de la reforma del importe de la compensación del Estado, mientras que la compensación de la Generalitat es más constante a lo largo de los cinco cursos. En ambos casos se observa que en el curso 2016-2017 se produce una minoración de la compensación.

Estas variaciones suponen un aumento de la ayuda en función de los estudiantes con beca, que pasa de una beca de 1.085 euros en el curso 2012-2013 a una de 1.178 euros en el curso 2017-2018.

## Cuadro 12. UMH. Evolución de la beca por estudiante

| Curso   | Compensación Estado becarios (1) | Compensación/ Estado familia numerosa | Compensación/ comunidad autónoma becarios (2) | Estudiantes con beca (3) | Beca/ estudiante (1+2)/(3) | Beca Estado/ estudiante | Beca Generalitat/ estudiante |
|---------|----------------------------------|---------------------------------------|---|--------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 2012-13 | 2.858.310                        | 345.000                               | 1.068.584                                     | 3.543                    | 1.108                      | 807                     | 302                          |
| 2013-14 | 3.202.175                        | 396.379                               | 1.372.863                                     | 4.063                    | 1.126                      | 788                     | 338                          |
| 2014-15 | 2.936.671                        | 510.220                               | 1.360.289                                     | 3.946                    | 1.089                      | 744                     | 345                          |
| 2015-16 | 3.394.361                        | 436.675                               | 1.758.586                                     | 4.201                    | 1.227                      | 808                     | 419                          |
| 2016-17 | 3.324.648                        | 378.665                               | 2.289.620                                     | 4.232                    | 1.327                      | 786                     | 541                          |
| 2017-18 | 3.345.000                        | 463.896                               | 2.317.837                                     | 4.359                    | 1.299                      | 767                     | 532                          |

Fuente: UMH. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

En el cuadro anterior se observa aumentos constantes en las compensaciones, tanto por parte del Estado como de la Generalitat, exceptuando el curso 2014-2015, en el que se produce una pequeña reducción de la compensación.

Todo esto supone un aumento contenido de la ayuda en función de los estudiantes con beca, que pasa de una beca de 1.108 euros en el curso 2012-2013 a otra de 1.299 euros en el curso 2017-2018. Hay que indicar que si bien la beca estudiante del Estado disminuye y pasa de 807 euros en el curso 2012-2013 a 767 euros en el curso 2017-2018, esta es compensada con el incremento de la beca estudiante de la Generalitat, que pasa de 302 euros a 532 euros en el mismo periodo.

Como consecuencia de las necesidades de consolidación fiscal, desde el curso 2013-2014 el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto establece un nuevo sistema de becas y ayudas al estudio de carácter general, reduciendo componentes de beca que, tras este real decreto, quedan establecidos en las de cuantías fijas a la beca de matrícula, la beca ligada a la renta (beca salario), la beca ligada a la residencia y la beca básica; mientras que la de componente variable resulta de la ponderación de la nota media del expediente del estudiante y de su renta familiar.

Se ha observado que el sistema transitorio establecido no es neutral respecto de las obligaciones financieras de las comunidades autónomas. En este sentido, la finalidad de la reforma del artículo 81 de la LOU residía en incrementar el esfuerzo fiscal del estudiante, para posibilitar un ahorro en el modelo de financiación vía transferencias a cargo de la Administración autonómica. La incidencia de este sistema en el caso de exención total en el pago de matrícula reside en que el Estado compensa a las universidades en función de un parámetro igual al del precio público fijado para la titulación correspondiente en el curso 2011-2012, actualizada en un 1%, de manera que cuando la cantidad aportada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional a la universidad pública resultase

inferior al coste de las becas de matrícula, corresponderá a la comunidad autónoma compensar a las universidades públicas por la diferencia, de modo que el beneficiario de la beca quede efectivamente exento de cualquier obligación económica. En consecuencia, el efecto de la subida de los precios públicos se traslada a los presupuestos de las comunidades autónomas, por la parte del componente de beca de matrícula no cubierta por el Estado.

Por lo tanto, cabe concluir con respecto a las posibles repercusiones de la fijación de precios públicos, según el coste del servicio, que la finalidad de la reforma no se ha cumplido, ante las dificultades habidas en la implantación de un modelo de costes, de manera que no se sustenta la continuidad en el tiempo del modelo transitorio de financiación de ayudas al estudio universitario.

Con respecto a las becas y las ayudas al estudio en la enseñanza universitaria, en el marco de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, interesa destacar que estas han establecido programas de ayudas propios, complementarios del estatal y financiados con sus propios presupuestos.

En los cuadros que se recogen a continuación se muestra la evolución de las ayudas al estudio autonómicas concedidas en cada una de las cinco universidades, que complementan las ayudas estatales al estudio universitario, en concreto, las ayudas a estudiantes en riesgo de abandonar sus estudios por no disponer de recursos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a sus estudios universitarios.

### Cuadro 13. UV. Evolución de otras ayudas al estudio autonómicas

| Curso     | Importes aprobados<br>(según convocatoria) |           |           | Importes<br>concedidos | Importes liquidados<br>presupuesto gastos |
|-----------|--|-----------|-----------|------------------------|---|
|           | Generalitat                                | UV        | Total     |                        |   |
| 2012-2013 | 88.942                                     | 1.057.500 | 1.146.442 | 523.019                | 434.076                                   |
| 2013-2014 | 26.611                                     | 1.016.475 | 1.043.086 | 533.439                | 506.828                                   |
| 2014-2015 | 10.988                                     | 839.151   | 850.139   | 601.983                | 590.996                                   |
| 2015-2016 | 6.651                                      | 689.151   | 695.802   | 529.121                | 522.470                                   |
| 2016-2017 | 2.042.058                                  | 689.151   | 2.731.209 | 2.400.327              | 2.312.769                                 |
| 2017-2018 | 3.637.819                                  | 701.151   | 4.338.970 | 3.962.526              | 3.866.208                                 |

Fuente: UV. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

**Cuadro 14. UPV. Evolución de otras ayudas al estudio autonómicas**

| Curso     | Importes aprobados<br>(según convocatoria) |         |           | Importes<br>concedidos | Importes liquidados<br>presupuesto gastos |
|-----------|--|---------|-----------|------------------------|---|
|           | Generalitat                                | UPV     | Total     |                        |   |
| 2012-2013 | 575.206                                    | 179.989 | 755.195   | 827.163                | 827.163                                   |
| 2013-2014 | 524.114                                    | 215.689 | 739.803   | 617.330                | 617.330                                   |
| 2014-2015 | 462.205                                    | 215.689 | 677.894   | 641.708                | 641.708                                   |
| 2015-2016 | 754.544                                    | 215.689 | 970.233   | 926.378                | 926.378                                   |
| 2016-2017 | 1.296.865                                  | 215.689 | 1.512.554 | 1.464.984              | 1.464.984                                 |
| 2017-2018 | 1.236.132                                  | 215.689 | 1.451.821 | 1.357.879              | 1.357.879                                 |

Fuente: UPV. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

**Cuadro 15. UA. Evolución de otras ayudas al estudio autonómicas**

| Curso     | Importes aprobados<br>(según convocatoria) |         |           | Importes<br>concedidos | Importes liquidados<br>presupuesto gastos |
|-----------|--|---------|-----------|------------------------|---|
|           | Generalitat                                | UA      | Total     |                        |   |
| 2012-2013 | 0  | 248.268 | 248.268   | 496.537                | 744.805                                   |
| 2013-2014 | 0  | 236.014 | 236.014   | 472.028                | 708.043                                   |
| 2014-2015 | 0  | 233.528 | 233.528   | 467.056                | 700.583                                   |
| 2015-2016 | 0  | 187.743 | 187.743   | 375.485                | 563.228                                   |
| 2016-2017 | 1.059.000                                  | 277.229 | 1.336.229 | 1.613.457              | 2.949.686                                 |
| 2017-2018 | 2.190.000                                  | 281.334 | 2.471.334 | 2.752.668              | 5.224.003                                 |

Fuente: UA. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

### Cuadro 16. UJI. Evolución de otras ayudas al estudio autonómicas

| Curso     | Importes aprobados<br>(según convocatoria) |         |           | Importes<br>concedidos | Importes liquidados<br>presupuesto gastos |
|-----------|--|---------|-----------|------------------------|---|
|           | Generalitat                                | UJI     | Total     |                        |   |
| 2012-2013 | 0  | 111.988 | 111.988   | 111.988                | 111.988                                   |
| 2013-2014 | 0  | 126.505 | 126.505   | 126.505                | 126.505                                   |
| 2014-2015 | 0  | 126.579 | 126.579   | 126.579                | 126.579                                   |
| 2015-2016 | 0  | 112.637 | 112.637   | 112.637                | 112.637                                   |
| 2016-2017 | 463.500                                    | 114.810 | 578.310   | 578.310                | 578.310                                   |
| 2017-2018 | 960.000                                    | 80.039  | 1.040.039 | 1.040.039              | 1.040.039                                 |

Fuente: UJI. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

### Cuadro 17. UMH. Evolución de otras ayudas al estudio autonómicas

| Curso     | Importes aprobados<br>(según convocatoria) |         |           | Importes<br>concedidos | Importes liquidados<br>presupuesto gastos |
|-----------|--|---------|-----------|------------------------|---|
|           | Generalitat                                | UMH     | Total     |                        |   |
| 2012-2013 | 0  | 150.744 | 150.744   | 150.744                | 150.744                                   |
| 2013-2014 | 0  | 320.328 | 320.328   | 320.328                | 320.328                                   |
| 2014-2015 | 0  | 329.806 | 329.806   | 329.806                | 329.806                                   |
| 2015-2016 | 0  | 356.343 | 356.343   | 356.343                | 356.343                                   |
| 2016-2017 | 346.621                                    | 420.049 | 766.670   | 766.670                | 766.670                                   |
| 2017-2018 | 995.953                                    | 440.110 | 1.436.063 | 1.436.063              | 1.436.063                                 |

Fuente: UMH. Las cifras del cuadro están expresadas en euros.

## 8. CONCLUSIONES

1. Las universidades públicas disponen de un modelo de contabilidad analítica aprobado por la IGAE, aunque los resultados obtenidos no han sido suficientes para cumplir con lo dispuesto en el artículo 81 de la LOU, debido principalmente a las variaciones del modelo CANOA, de referencia para el sector universidades, en especial en su regla 23, referida al coste del personal docente investigador en sus diferentes actividades, lo que ha imposibilitado el cálculo de la información de costes y de asignación de ingresos por curso académico, además de por ejercicio económico, así como para obtener costes por asignatura, en lugar de por titulación.

Los trabajos de inicio y desarrollo de dicha implantación se han realizado en su práctica totalidad con cargo a los medios de las cinco universidades sin que se aprecie una especial tutela de las

administraciones públicas competentes, de acuerdo con los artículos. 2.5, 81.4 y 82 de la LOU.

2. En cuanto al proceso de fijación de los precios públicos, el sistema establecido se caracteriza más por su sencillez que por ajustarse a las prescripciones de la ley, todo ello motivado por las dificultades encontradas a la hora de implantar un modelo de costes adecuado. En este sentido se estima que la implantación de un sistema de costes se hace imprescindible a la hora de diseñar una política de fijación de precios públicos adecuada por parte de la Generalitat, conociendo en primer lugar el coste de los distintos estudios de grado y máster, para posteriormente establecer, dentro de la política educativa que se estime conveniente, la contribución o copago a efectuar por el estudiante y su familia, beca indirecta o parte del coste no cubierto por el precio público que se satisface con los recursos de la Generalitat.

La evolución en la financiación del servicio público de educación superior muestra el aumento del esfuerzo realizado por la Generalitat en todos los cursos, mientras que la aportación del estudiante de grado y máster no experimenta variación, a excepción del curso 2017-2018, en el que se produce una reducción del precio del 7% en la primera matrícula.

3. No hay modelo de financiación en vigor. El último PPF de las universidades públicas valencianas se aprobó en septiembre de 2010. Estaba previsto que tuviera vigencia en el periodo 2010-2017, aunque no se aplicó en ninguno de estos ejercicios y desde 2013, por efecto de un ajuste del gasto público, las universidades públicas valencianas reciben una transferencia ordinaria inferior a la que les correspondía hasta entonces.

Los criterios de reparto actuales han quedado desfasados respecto al volumen o coste de prestación del servicio público de cada universidad. En este sentido, baste decir que se siguen utilizando los criterios de proporcionalidad determinados en 2010, hace más de diez años, para repartir una cantidad de fondos limitada.

Igualmente cabe indicar que, como consecuencia de no existir un modelo de financiación ordinaria de las universidades en vigor, no existen criterios e indicadores de reparto y se sigue asignando una misma cantidad a cada universidad y esta solo se revisa para dar cobertura a algunos costes, no todos, inducidos por normativa ajena a la universidad.

4. En lo referente al sistema transitorio de financiación de ayudas al estudio universitario, no se ha cumplido con la finalidad de la reforma establecida en el artículo 7.1 del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, por las dificultades encontradas en la implantación de



un modelo de costes, de manera que no se sustenta la continuidad en el tiempo del modelo transitorio de financiación de ayudas al estudio universitario.

5. Se ha observado que el sistema transitorio establecido no es neutral respecto de las obligaciones financieras de las comunidades autónomas, de modo que el efecto de la subida de los precios públicos se traslada a los presupuestos de las comunidades autónomas, por la parte del componente de beca de matrícula no cubierta por el Estado.

## **TRÁMITE DE ALEGACIONES**

Previamente al trámite de alegaciones y conforme a lo previsto en la sección 1220 del *Manual de fiscalización* de esta Sindicatura, el borrador previo del Informe de fiscalización se discutió con los responsables de las universidades públicas de la Comunitat Valenciana para su conocimiento y para que, en su caso, efectuaran las observaciones que estimaran pertinentes.

Posteriormente, en cumplimiento del artículo 16 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, de acuerdo con la redacción dada por la Ley de la Generalitat Valenciana 16/2017, de 10 de noviembre, y del artículo 55.1.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes, así como del acuerdo del Consell de esta Institución por el que tuvo conocimiento del borrador de Informe de fiscalización, el mismo se remitió al cuentadante para que, en el plazo concedido, formulara alegaciones.

Transcurrido dicho plazo no se han recibido alegaciones.



## **APROBACIÓN DEL INFORME**

En cumplimiento del artículo 19.j) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes de acuerdo con la redacción dada por la Ley de la Generalitat Valenciana 16/2017, de 10 de noviembre y del artículo 55.1.h) de su Reglamento de Régimen Interior y, del Programa Anual de Actuación de 2020 de esta Institución, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión del día 18 de junio de 2020, aprobó este Informe de fiscalización.