

**LOS CONTRATOS-PROGRAMA ENTRE
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Y LAS UNIVERSIDADES.
EL MODELO ADOPTADO POR LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

FERNANDO GURREA CASAMAYOR

SUMARIO: I. LA NECESIDAD DE SALIR DE LA PRESIÓN PRESUPUESTARIA PARA GARANTIZAR LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, LA CALIDAD EN LOS RESULTADOS Y GARANTIZAR LA PAZ SOCIAL EN SECTORES ESPECÍFICOS: 1. El corsé presupuestario y la imposibilidad de ajustar la realidad, dinámica y flexible, a una norma anual. 2. Un instrumento para la planificación: los contrato-programa en la Ley General Presupuestaria. — II. ALGUNOS EJEMPLOS DE CONTRATOS-PROGRAMA EN ESPAÑA DISTINTOS A LOS DE FINANCIACIÓN DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS: 1. El contrato-programa Estado-RENFE. 2. ¿Mejoras en la gestión del sistema sanitario a través de contratos-programa? 3. Otros casos y alguna curiosidad. — III. LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA REGULADA POR LEY QUE INTRODUCE DISTINTAS DECISIONES ENTRE LAS QUE SE ENCUENTRAN LOS CONTRATOS-PROGRAMA: 1. La situación de partida desde el punto de vista competencial y político: la decisión adoptada. 2. El contenido de la regulación legal sobre la financiación de la Universidad de Zaragoza. — IV. EL REGLAMENTO REGULADOR DE LOS CONTRATOS-PROGRAMA CON LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA Y OTRAS EXPERIENCIAS EN DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. Similitudes y diferencias con otras regulaciones autonómicas: el obligado entendimiento en la coordinación y programación universitaria entre CC.AA. y Universidades. 2. Contenidos más relevantes del Reglamento Regulator de los contratos-programa con la Universidad de Zaragoza. — V. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.

"Uniuscuiusque contractus initium spectandum est et causam"⁽¹⁾

I. LA NECESIDAD DE SALIR DE LA PRESIÓN PRESUPUESTARIA PARA GARANTIZAR LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, LA CALIDAD EN LOS RESULTADOS Y GARANTIZAR LA PAZ SOCIAL EN SECTORES ESPECÍFICOS⁽²⁾

El origen de los contratos-programa se encuentra en la necesidad de *superar las trabas* que impiden en el actuar de las administraciones públicas realizar y ejecutar una *planificación a medio plazo*, además de encontrar instrumentos que permitan introducir *criterios de calidad en los resultados*, tan demandados en los últimos años tanto por los ciudadanos como por las instituciones comunitarias. Permiten *fixar el rumbo* en determinadas decisiones en las que intervienen diferentes sujetos con plena autonomía, si se alcanza acuerdo en los objetivos fijados. Tienen *el riesgo de hipotecar la capacidad de decisión futura* en los siguientes ejercicios presupuestarios si existe un uso desmesurado de ellos, y se caracterizan en nuestro país por una parca, escasa, *casi nula regulación jurídica* en cuanto a su forma y contenidos, salvo alguna excepción que se analizará en otros apartados.

1. El corsé presupuestario y la imposibilidad de ajustar la realidad, dinámica y flexible, a una norma anual

Las *actuaciones* de todas las Administraciones públicas están sujetas, entre otras muchas cosas, a sus respectivos *presupuestos*. El presupuesto es uno de los principales instrumentos de *control y de gestión* de cada administración, constituye el reflejo de las elecciones y las grandes prioridades colectivas. Cumple con el propósito de la previsión, la planificación, el control y la estabilización económica, y comprende un conjunto de reglas formales e informales que son la esencia del proceso de elaboración, aprobación y ejecución, que determinan sus resultados.

(1) ULPIANO, D. 17.1.8pr. En cada contrato, se ha de atender al momento de su inicio y a su causa".

(2) El presente trabajo fue presentado y defendido en el *VI Curso sobre régimen de las Universidades públicas*, que tuvo lugar en la Universidad de Almería durante los días 25 a 27 de abril de 2001. En él he incorporado las amables sugerencias que realizaron los participantes en el mismo.

Las universidades públicas se encuentran sometidas a este proceso de organización administrativa de *carácter anual* (art. 134 CE y 54 LORU). No obstante, desde cualquier perspectiva económica, este instrumento debe ser *encontrado en un marco plurianual*, pues la actividad de las administraciones no se ajusta a secuencias temporales anuales, tienen continuidad en el tiempo y se encuentran ligadas a variados compromisos, por lo tanto, los presupuestos se enmarcan dentro de los *ciclos económicos*. Sirvanos de ejemplo la duración de un curso académico que rige el actuar de una universidad, o las obligaciones derivadas para acceder a la Unión Monetaria Europea⁽³⁾, el denominado esfuerzo de convergencia al que se sumó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁽⁴⁾.

El presupuesto se convierte en importante *instrumento de gestión* cuando asigna los recursos a la consecución de determinados objetivos y, de esta forma, ordena las políticas de gasto en el marco de una programación racional de las actividades públicas a *corto plazo*. Todo ello siguiendo el mandato constitucional que establece que: *"El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía"* (art. 31.2 CE). Pero incurriríamos en error si contempláramos el presupuesto desde un punto de vista estático, como una sucesión de partidas contables. Debemos acercarnos a él desde una perspectiva *flexible y dinámica* —siempre en un contexto de disciplina para conseguir un resultado final equilibrado— como consecuencia de que el presupuesto incorpora objetivos que requieren varios ejercicios para ser completados⁽⁵⁾. Esta visión *dinámica* en la que el presupuesto es la primera anualidad de un camino más largo, es especialmente importante, al igual que la flexibilidad.

La rigidez presupuestaria, la fragmentación del presupuesto en miles de pequeños conceptos comunicables entre sí, impide muchas

(3) Representó para todos los Estados miembros una tarea de previa de reducción del déficit público, como mínimo hasta el 3 por 100 del PIB, y de la deuda pública, a cotas inferiores al 60 por 100 del PIB.

(4) Exige que todos los países de la UME mantengan sus niveles de déficit público como máximo en un 3 por 100 del PIB. Además, incluye medidas de reforzamiento de esta política mediante el denominado procedimiento de déficit excesivo, por el que se sanciona a los Estados que no cumplen su compromiso.

(5) La construcción de una carretera, una autovía, una línea de ferrocarril de alta velocidad, una facultad nueva o una biblioteca universitaria, un plan de estabilización de profesorado, un programa de investigación e infinidad de los objetivos establecidos por las distintas Administraciones en el ejercicio de sus competencias y atribuciones superan el límite anual presupuestario.

veces atender las necesidades que se plantean⁽⁶⁾ y alcanzar los objetivos establecidos. Debemos evolucionar hacia una *flexibilidad* que permita conseguir los mejores resultados posibles en la gestión pública, es decir, que el presupuesto no se modifique al alza pero que nos deje alcanzar los fines y objetivos trazados o sobrevenidos.

En ningún caso se cuestiona la necesidad de contar con *instituciones y procedimientos presupuestarios más disciplinados* que nos permitan tener presupuestos de mayor calidad para las tareas de previsión y control, no perder la capacidad de respuesta para contrarrestar las oscilaciones cíclicas de la economía y conseguir enfrentarnos a menores problemas de sostenibilidad a medio y largo plazo. *Esa disciplina es necesaria, contribuye a una gestión más eficiente, pero se trata de encontrar fórmulas que permitan, apuntalando esa disciplina, un margen más amplio que el anual en el horizonte de la planificación* de las administraciones públicas.

Las reformas presupuestarias, en la mayoría de los países de la OCDE, desde los ochenta ya no dan prioridad al cambio del formato presupuestario, sino a la *modificación de la cultura y los comportamientos del gasto*. Actualmente se acepta la posibilidad de utilizar distintos documentos y múltiples clasificaciones presupuestarias, pero lo que se considera más importante es que los participantes en la elaboración y ejecución del presupuesto desarrollen una mayor *consciencia del coste y compromiso por la obtención de un resultado o valor a cambio del gasto*⁽⁷⁾. En nuestro contexto, el de la Unión Europea, este interés, que incluye también la obtención de resultados de calidad, se debe a la *necesidad de gestionar más eficientemente el gasto*, especialmente el gasto social que permite articular el Estado de bienestar.

Consiste en buscar fórmulas que nos permitan introducir mejoras, tales como facilitar la comunicación y fomentar la cooperación con

(6) Sirva de ejemplo este ejercicio presupuestario de 2001, donde las necesidades derivadas de la adopción de medidas extraordinarias relacionadas con la encefalopatía espongiforme bovina y la obligación de incinerar las harinas de origen animal han supuesto un vuelco en todas las previsiones establecidas en las leyes presupuestarias, recientemente aprobadas, del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sin resolverse el primer problema hemos tenido que hacer frente a la epidemia desencadenada en el Reino Unido de fiebre aftosa, que ha obligado a los Estados miembros de la UE a adoptar medidas sanitarias especiales, o a un conjunto de medidas excepcionales relacionadas con las catástrofes generadas por un otoño e invierno especialmente lluvioso. Seguro que aquí no concluirá la necesidad de readaptar lo dispuesto en los presupuestos para el año 2001.

(7) En este sentido v. E. ZAPICO GOÑI, "Del presupuesto por programas al *management* estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda", *Ekonomiaz* n.º 26, 1993, pp. 70 y ss.

los centros gestores, con el fin de reducir la incertidumbre innecesaria para *identificar las zonas de elección colectiva eficaz*. Las relaciones entre las universidades públicas y las comunidades autónomas de las que depende la fijación anual de la subvención incondicionada⁽⁸⁾, principal ingreso de su presupuesto, son un ejemplo de la necesidad de mejora de la comunicación y el fomento de la cooperación entre los centros gestores.

Hay que permitir la descentralización de las decisiones presupuestarias, delimitando claramente las responsabilidades como fórmula para favorecer la participación y mejorar todo el proceso presupuestario. En los últimos años hemos asistido a la creciente importancia de la *planificación en el sector público*. Existen una serie de factores que demandan, cada vez más, a las administraciones que se doten de *instrumentos de planificación a medio plazo, al margen del presupuesto anual, que cumple con el objetivo de planificación a corto plazo*. Entre estas razones se encuentra un exceso de demanda, la amplitud de las necesidades que se han de cubrir en todos los ámbitos de bienes y servicios tradicionalmente ofertados por el sector público en todos sus niveles. La necesidad de ajuste financiero de las administraciones, la concurrencia de administraciones actuando sobre un mismo territorio y la creciente descentralización política son elementos que *han obligado a saltar del presupuesto a la planificación*.

2. Un instrumento para la planificación: los contrato-programa en la Ley General Presupuestaria

Planificar⁽⁹⁾ en el ámbito de los distintos sectores administrativos significa siempre, y en todo caso, una labor de *análisis y diagnóstico* de una realidad existente, *un juicio* acerca del significado positivo o negativo de esa realidad, y una *adopción de medidas, normalmente complejas, interrelacionadas y ordenadas* para evitar y corregir los aspectos negativos de esa realidad. Suelen acompañar a las medidas a adoptar determinadas indicaciones acerca de los signos que permitirán apreciar la *revisión de las mismas*, entendiendo por revisión su modulación, intensificación o incluso paralización o sustitución, en su caso, cuando se den determinadas circunstancias. *La planificación es en la actualidad concebida de forma dinámica, flexible*, muy dependiente de hechos o acontecimientos que no siempre está en la mano prevenir o, simplemente, imaginar, lo que quiere decir que es

(8) Vid. art. 54.3.a) de la LORU.

(9) Detallo el concepto de planificación utilizado por el Gobierno de Aragón en las *Alegaciones al Plan Hidrológico Nacional de 2000*, Gobierno de Aragón-Civitas, Madrid, 2001, p. 35.

consustancial a la idea de planificación la de adaptabilidad o revisión periódica en determinados plazos y en función de concretas circunstancias.

Un instrumento que permite cumplir con los contenidos que conlleva el concepto de planificación que hemos descrito es el contrato-programa. El artículo 74.4⁽¹⁰⁾ de la Ley General Presupuestaria⁽¹¹⁾ lo introduce en nuestro ordenamiento, oficializando una práctica de conducta existente en determinadas administraciones sectoriales desde hacía algunos años, como más adelante veremos.

El artículo 74.4 de la LGP, en su redacción de 1996, establece: "Los órganos de los Departamentos ministeriales y organismos autónomos competentes para la suscripción de convenios de colaboración o contratos-programa con otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas necesitarán autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que de ellos se derive sea de cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores. Con carácter previo a la suscripción se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en casos de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades. La autorización del Consejo de Ministros llevará implícita la aprobación del gasto que se derive del convenio."

El precepto que cita el concepto objeto de nuestro estudio, los contratos-programa, sistemáticamente está ubicado en la LGP en la parte dedicada a la ejecución del presupuesto. El artículo 74 y los que le siguen hasta el final de la Sección, tienen como principal protago-

(10) La redacción del art. 74 y, en concreto, la introducción del apartado cuarto que cita los contratos programa proviene del art. 1 de la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria (BOE n.º 313, de 28 de diciembre).

(11) El texto original de la Ley General Presupuestaria es el de la Ley 11/1977, de 4 de enero (BOE n.º 7, de 8 de enero), que fue objeto de diferentes modificaciones lo que originó su refundición en un texto único, que es el que aprobó el Gobierno por Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre (BOE n.º 234, de 29 de septiembre; corrección de errores BOE n.º 275). El Texto refundido ha sido también profundamente afectado por leyes posteriores, especialmente por las diferentes leyes de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado y por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE n.º 90, de 15 de abril), que pasa a regular la tipología de entes públicos instrumentales en vez de la LGP, que lo había hecho hasta ese momento. Se intentó su reforma completa durante la V Legislatura, v. Proyecto de Ley General Presupuestaria en BOCD, serie A, de 6 de octubre de 1995, n.º 136-1, pero decayó con la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales. El Gobierno de la Nación ha anunciado en el inicio de la VII Legislatura la presentación a la Cámara de un Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria que sustituya a la tradicional Ley General Presupuestaria.

nista el acto de pago, última fase del proceso de gasto público, y establecen la regulación general de las normas básicas a las que todo pago presupuestario ha de ajustarse. Tradicionalmente, en el derecho público, el pago se ha configurado siempre como un acto de relevancia suma y, por ello, sometido a unos claros principios que deben quedar suficientemente justificados, y que pueden resumirse en la necesidad de acreditar: a) los sujetos competentes para ordenar pagos, b) la coordinación de presupuesto y caja, c) el "servicio hecho", d) la justificación y e) la liquidación.

Poco más puede deducirse del precepto, pues ni define ni desarrolla el contenido de los mentados contratos-programa. Los considera convenios de colaboración⁽¹²⁾, una variante o un tipo de ellos. De esta simple y sencilla calificación deriva una importante conclusión jurídica, su exclusión de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 3.1.c LCAP)⁽¹³⁾, con independencia del nominalismo de "contrato" que utiliza esta modalidad de convenios de colaboración entre administraciones públicas. Su régimen jurídico queda claramente circunscrito a lo dispuesto en los artículos 6 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁽¹⁴⁾.

Así pues, el objeto de nuestro análisis se encuentra citado en importante norma de rango legal, sin definición o detalle de su forma

(12) Debe recordarse el importante esfuerzo de regulación y sistematización que sobre las Administraciones públicas y sus relaciones, conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación, protocolos generales, convenios de colaboración, planes y programas conjuntos, relaciones con la Administración local, comunicaciones a las Comunidades europeas y principios de relaciones entre las Administraciones públicas introduce la Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE n.º 12, de 14 de enero), de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE n.º 285, de 27 de noviembre; corrección errores BOE n.º 311 de 1992 y BOE n.º 23 de 1993).

(13) El art. 3.1.c) del RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio (BOE n.º 148, de 21 de junio), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establece entre los negocios y contratos excluidos: "Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí".

(14) No se olvide que las relaciones entre la AGE o de las CC.AA. con las entidades que integran la Administración Local se rigen por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en la Ley 30/1992, por lo tanto, deben tenerse en cuenta los arts. 55 a 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (BOE n.º 80, de 3 de abril; corrección errores BOE n.º 139), de Bases del Régimen Local, y los arts. 61 a 71 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril (BOE n.º 96 y 97, de 22 y 23 de abril; corrección de errores BOE n.º 165 y 282), por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

y contenido, en las normas dedicadas a la ejecución del presupuesto, que tienen un acusado *carácter de gestión interna*, reglamentarista y procedimental, pues las grandes decisiones políticas fueron tomadas en el momento de aprobación del presupuesto. A partir de ahí, procede asegurar el óptimo funcionamiento de los servicios y órganos que han de consumir aquellos créditos, y establecer los procedimientos y controles precisos para que ese consumo de créditos se lleve a cabo de conformidad con lo establecido en la ley de presupuestos.

El precepto analizado regula también como objeto de consideración especial los actos de disposición que corresponden a *gastos cuya ejecución ha de durar más tiempo del que comprende el ejercicio presupuestario*. Es decir, que los contratos-programa podrán ser de cuantía indeterminada y *podrán extenderse a ejercicios posteriores*. Para su formalización se precisará el oportuno *expediente de gasto* con el *importe máximo* de las obligaciones a adquirir y, *en el caso de que existan plurianualidades, su correspondiente distribución*. La autorización del órgano competente para la formalización de estos convenios o contratos-programa, el Consejo de Ministros, lleva implícita la aprobación del gasto que se derive del convenio o contrato-programa y el reconocimiento de la obligación que ha de ser incluida en los siguientes ejercicios. Uno de los problemas que apuntábamos en el apartado anterior, el corsé de la anualidad presupuestaria para determinadas planificaciones, puede quedar con este instrumento salvada.

El artículo 61 de la LGP establece el procedimiento y las condiciones que ha de tener la posibilidad de adquirir compromisos futuros, restringida a que las operaciones se encuentren comprendidas en uno de los casos, que con carácter de *numerus clausus*, establece el precepto. Artículo, por cierto, profundamente alterado en sus distintos apartados por las sucesivas leyes de acompañamiento a los presupuestos⁽¹⁵⁾, además de su tradicional controversia doctrinal⁽¹⁶⁾. A nuestros efectos, interesa destacar que su apartado 6 establece: "*En el caso de convenios de colaboración o contratos-programa, cuando no hubiese crédito oficial en el ejercicio en que se suscriban, en el*

(15) La redacción de este art. proviene del art. 1 de la Ley 11/1996, de 27 de diciembre (BOE n.º 313, de 28 de diciembre), de Medidas de Disciplina Presupuestaria. Los apartados 2, 3 y 6 fueron modificados por el art. 69.6 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre (BOE n.º 313, de 31 de diciembre). Posteriormente, el art. 52 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre (BOE n.º 313, de 31 de diciembre), modificó la letra b del apartado 2.º, añadió la letra c) del mismo apartado 2.º y el segundo párrafo del apartado 3.º.

(16) Sirva, por todas, dos referencias clásicas de esta controversia: E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública. Introducción, Presupuesto e Ingresos Públicos*, Apuntes, Madrid, 1973, p. 146. Y, A. RODRÍGUEZ BEREJO: "La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978", en *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, pp. 211 y ss.

acuerdo del Consejo de Ministros que los autorice, de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de esta Ley, se especificará la aplicación presupuestaria a la que se imputará el gasto en ejercicios futuros y el importe de cada anualidad".

Queda delimitado el *engarce legal* de este instrumento en nuestro ordenamiento estatal y el principal problema que puede soslayar en la obligada planificación administrativa tal y como hemos visto, además del beneficio añadido en cuanto a paz social puede conllevar su empleo en determinados sectores especialmente sensibles. Resta ahora ver el uso que de este instrumento se está haciendo en nuestro país.

II. ALGUNOS EJEMPLOS DE CONTRATOS-PROGRAMA EN ESPAÑA DISTINTOS A LOS DE FINANCIACIÓN DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Este instrumento de planificación, copiado del sistema francés, tiene un uso desigual en nuestro país. En síntesis, consiste en *pactar con el Ministerio de Hacienda* o Departamento correspondiente en cada Comunidad Autónoma un *programa de inversiones a determinados años vista* —normalmente como máximo cuatro (art. 61.3 LGP)— para así no estar pendiente cada año de la capacidad financiera de la administración o empresa que lo materializa. Se ha utilizado fundamentalmente en el sector de las grandes infraestructuras como el *transporte*, RENFE lo introdujo a mediados de la década de los ochenta, y en el sector de *prestación de servicios públicos* como la sanidad y la educación superior que veremos en los siguientes apartados, además de existir alguna curiosidad a la que haremos referencia.

1. El contrato-programa Estado-RENFE

Durante el periodo 1982-1985 introduce RENFE la figura de los contratos-programa, que evoluciona hasta llegar al contenido actual⁽¹⁷⁾. El último contrato-programa suscrito entre el Estado y RENFE es para los ejercicios 1999-2000, prorrogado para este año 2001 sin que se haya definido un nuevo modelo. El principal objetivo del contrato en vigor consiste en llevar a cabo la *adaptación de esta entidad pública empresarial hacia el nuevo escenario ferroviario que plantea el mercado único europeo*.

(17) Vid. A. OLMEDO GAYA, *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 62-64.

El contenido económico del contrato prevé una aportación del Estado a RENFE de 233.518 millones para 1999 y de 233.175 millones para el año 2000. Además, fija una inversión en contratación de material móvil en cuantía próxima a los 75.000 millones de pesetas en inversión básica para la prestación de servicios ferroviarios, y de más de 110.000 millones de pesetas para los servicios de alta velocidad entre Madrid y Barcelona.

Aborda las necesarias modificaciones a introducir en la normativa reguladora y organizativa de RENFE. Pretende delimitar funciones, clarificando aquellas actividades que por su naturaleza deban realizarse en el marco propio de las entidades públicas empresariales, de aquellas otras que por su carácter empresarial deberán efectuarse como sociedad mercantil estatal, o cualquier otra figura que se considere más adecuada. Todo ello teniendo en cuenta la naturaleza específica de las actividades a desarrollar así como la existencia del GIF.

El contrato-programa posibilita la futura separación de la infraestructura y la explotación de los servicios ferroviarios, previendo el paso de la actual situación de *empresa integrada*⁽¹⁸⁾ a una nueva situación en la que existirá una *separación de actividades*. El contrato prevé abordar la regulación del traspaso de la actividad de administración de infraestructura de RENFE a la Entidad pública Gestor de Infraestructura Ferroviaria, GIF, que abarcará a los activos, pasivos y recursos adscritos que correspondan tanto de la red convencional como de la red AVE⁽¹⁹⁾. En concordancia con este *traspaso de actividades*, el contrato prevé la separación de balances entre las citadas actividades de administración de infraestructura y de explotación del transporte ferroviario. Dentro de esta última, también se exige se realice una separación de los balances de las Unidades dedicadas al transporte de viajeros y al de mercancías, fijando plazos temporales para definir los criterios necesarios para llevar a efecto esta separación.

(18) En la actualidad RENFE está encargada en régimen de exclusividad tanto de la actividad de administración de la infraestructura de la Red Nacional Integrada, como de la explotación de los transportes en la misma.

(19) La constructora ACS y Alsia, concesionaria de transporte de viajeros por carretera, han anunciado su interés en participar en la explotación del ferrocarril en España, aunque lo condicionan a que RENFE sea un operador neutral. Sostienen que el pasivo financiero de 1,2 billones de pesetas de RENFE no debe ser considerado como deuda estatal y solicitan a Fomento que defina cómo se canalizarán en un escenario liberalizado las ayudas públicas al operador dominante. Manifiestan su desacuerdo con que RENFE sea el propietario de todas las infraestructuras y la división de gestores en alta velocidad y red convencional. El patrimonio de RENFE, empresa pública con más suelo de entre todos los entes del Estado, el futuro de las estaciones comerciales y de los talleres son algunos de los temas sobre los que existen discrepancias y dudas sobre la decisión final del modelo que se adoptará. Vid. *La Gaceta de los negocios* de 4 de abril de 2001.

Otra materia de importancia prevista en el contrato-programa es la relativa al *saneamiento financiero* de RENFE, previsto en el artículo 10 de la Directiva 91/440/CEE⁽²⁰⁾, y las posibles fórmulas a aplicar para que dicha Entidad pueda iniciar un nuevo periodo sin las cargas y deudas del pasado. Para este fin se crea un grupo de trabajo formado por representantes de los Ministerios de Fomento y Economía y Hacienda, y de RENFE. Además, el contrato-programa autoriza a RENFE a *firmar alianzas estratégicas con el sector privado* para operar tanto en el negocio ferroviario como en otras actividades. Abre la posibilidad de que RENFE pueda entrar a formar parte del *Consortio de Transportes*, previa autorización del Ministerio de Fomento. Y, por último, prevé que durante el año 2000 se cree la nueva *Unidad de Negocio de Telecomunicaciones comerciales*, que tendrá como finalidad la de gestionar la capacidad de fibra óptica para su comercialización.

2. ¿Mejoras en la gestión del sistema sanitario a través de contratos-programa?

Es en el *sistema sanitario* —tanto el gestionado por el INSALUD como en los distintos Servicios de Salud que dependen las Comunidades Autónomas— el sector en el que *más se ha desarrollado y extendido* la práctica de la utilización de contratos-programa. En él ha existido siempre una amplia trayectoria de gestión por contrato de proveedores sanitarios, desde conciertos con clínicas privadas⁽²¹⁾ hasta la fijación de la gestión por contratos-programa de los hospitales y centros de atención primaria. La *experiencia es muy variada* tanto en cuanto al nivel de definición y permanencia temporal de los contratos, la vinculación jurídica entre las partes y el margen de autonomía y restricciones con que operan los centros. Destacaremos algunos rasgos de su experiencia.

(20) Esta directiva ha sido incorporada íntegramente al derecho interno español, habiendo sido recogido el citado art. 10 a través de la aprobación del art. 104 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre (BOE n.º 313, de 31 de diciembre), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Téngase en cuenta que el Consejo de la UE aprobó con fecha 19 de junio de 1995, las Directivas 95/18/CEE y 95/19/CEE, regulando en ellas, respectivamente, la concesión de licencias a las empresas ferroviarias, y la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización de aquella. El RD 2.111/1998, de 2 de octubre (BOE n.º 250, de 19 de octubre), regula el acceso a las infraestructuras ferroviarias en España. Por otra parte, el RD 1.191/2000, de 23 de junio (BOE n.º 160, de 5 de julio), regula la interoperabilidad del sistema ferroviario de alta velocidad, incorporando al ordenamiento jurídico español la Directiva 96/48/CEE.

(21) Vid. art. 90 de la Ley 14/1986, de 25 de abril (BOE n.º 102, de 29 de abril), General de Sanidad.

La asistencia sanitaria, en la búsqueda de la calidad, intenta medir la eficacia en la prestación de los servicios y el control de los medios puestos a disposición de los gestores sanitarios. Trata de articular las actividades de apoyo como la infraestructura, el desarrollo tecnológico, la gestión de los recursos humanos, la planificación y el control presupuestario, la política de aprovisionamiento, el control de la gestión y los sistemas de información, con la actividad primaria. Separa las responsabilidades de la autoridad sanitaria o comprador de servicios y los centros sanitarios o proveedores de servicios. Desde principios de los noventa encuentra el sistema sanitario en el contrato-programa una herramienta eficaz y flexible que le permite, al menos en teoría, un funcionamiento descentralizado y coordinado⁽²²⁾.

A los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, y al INSALUD en los territorios donde no se ha llevado a cabo todavía el traspaso material de funciones y servicios en materia sanitaria, les compete la responsabilidad en la gestión de los recursos asistenciales sanitarios. El RD 858/1992, de 10 de julio, por el que se estableció la estructura básica del Ministerio de Sanidad y Consumo⁽²³⁾ ya incluyó en su preámbulo, en relación con el INSALUD, la adopción de un compromiso anual o contrato-programa que cuantificase en términos reales y financieros los objetivos anuales a alcanzar y los medios disponibles para ello.

Sírvanos de referencia el modelo seguido por el INSALUD, que en el año 1993 formalizó el primer contrato-programa, en el que incluía los objetivos por programas y por capítulos presupuestarios, los objetivos de calidad, los objetivos de gestión, las condiciones de financiación y gestión presupuestaria, actuaciones a corto plazo y las fórmulas de seguimiento, control y vigilancia del contrato. Supuso la negociación y fijación de objetivos para cada uno de los 87 hospitales que entonces gestionaba y administraba. Estos objetivos se plasmaron a su vez en específicos contratos-programa entre el INSALUD y las Gerencias de cada uno de los hospitales.

Destaca en esta modalidad de contrato las cláusulas dedicadas a la financiación de los hospitales. Junto con el establecimiento de ingresos y gastos, que se realiza siguiendo un procedimiento comple-

(22) Vid. en L. CORDERO SAAVEDRA (Coor.), *Las Universidades Públicas y su régimen jurídico*, Universidad de Extremadura-Lex Nova, Valladolid, 1999, F. GURREA CASAMAYOR, "Universidades y Hospitales: régimen jurídico de las plazas vinculadas y de los profesores asociados médicos. Aspectos docentes y asistenciales", pp. 355 y ss. donde, entre otros temas, se analizan los contratos-programa en este sector sanitario.

(23) BOE n.º 170, de 16 de julio de 1992.

jo⁽²⁴⁾ que contempla multitud de variables para conseguir un presupuesto certero y fiable en cada centro hospitalario, añade que las modificaciones que se deriven de incremento o disminución de la actividad contemplada en el contrato requerirán la previa aceptación del Ministerio de Sanidad y Consumo y se efectuarán mediante cláusula adicional al contrato. Es decir, quedan perfectamente establecidas las tareas, los deberes que debe cumplir el hospital en el periodo del contrato. Y, además, como estímulo o acicate introduce que el saldo positivo entre los presupuestos realmente ejecutados de gastos e ingresos, revertirá en el hospital y tendrá como requisito esencial el cumplimiento de los objetivos de actividad establecidos en el contrato-programa.

Con esta técnica así iniciada se pretende lograr una suficiencia financiera en cada centro de gestión y vincular la financiación con los objetivos de actividades planteados, dentro de un presupuesto limitativo. A partir del año 1995 también se realizaron contratos-programa entre las Gerencias y los Equipos de Atención Primaria.

En la asistencia sanitaria estamos ante una práctica generalizada de la formulación de contratos-programa⁽²⁵⁾. Cuestión bien distinta es la valoración⁽²⁶⁾, que pueda realizarse tras estos primeros años de su puesta en práctica, que cuenta con opiniones variadas⁽²⁷⁾.

(24) Tiene presente la población protegida ponderada, para lo cual, en asistencia sanitaria considera que las personas mayores de 65 años ponderan 3 veces más, y en farmacia los usuarios pensionistas ponderan 8,5 veces más que los activos y corrige la proyección del gasto histórico. Sin embargo, no introduce ningún elemento corrector relacionado con la extensión territorial y la dispersión de la población, elementos que también encarecen la prestación de la asistencia. En ingresos considera los producidos por venta de productos y facturación a terceros considerando datos desde 1991 y cuenta con los datos disponibles sobre la actividad prevista realizar en cada centro de gestión según su cartera de servicios. En gastos parte del gasto real desde 1991 tanto en personal como en gasto corriente, y tiene en cuenta los datos del comportamiento histórico del centro, actualizaciones, efectivos reales, previsiones...

(25) A través de su empleo se ha conseguido objetivos muy variados, sirva de ejemplo la mejora de la comunicación entre los niveles asistenciales llevado a cabo con la informatización de 26 centros de salud de la Comunidad de Madrid, tal y como se estableció por objetivo en el contrato-programa para 1998.

(26) Vid. *Diario Médico*, de 7 de abril de 2000. La Sociedad Española de Directivos de Atención Primaria ve en el contrato-programa la llave de la coordinación de los niveles asistenciales. El contrato-programa puede ser algo más que la herramienta para fijar los objetivos asistenciales de atención primaria y especializada. Bien definido y con una estructura diáfana puede contribuir a mejorar la coordinación entre niveles.

(27) Vid. *Diario Médico* de 27 de septiembre de 1999 y de 30 de noviembre de 2000, en los que se achaca a los contratos-programa falta de planificación y de estructura en la definición de objetivos y que los sistemas de información han sido hasta ahora sólo financieros, no de resultados de salud.

3. Otros ejemplos y alguna curiosidad

La práctica de formulación de contratos-programa está muy extendida, y llega a *muchos y variados sectores*. Algunos casos, a modo de botón de muestra, pueden ser ilustrativos. Además de transportes y sanidad, también se ha generalizado su uso en las actuaciones relacionadas con *bienestar social*⁽²⁸⁾ y *empleo*⁽²⁹⁾ en casi todas las Comunidades Autónomas.

El 20 de abril de 1982, de acuerdo con el Decreto 60/1982, de 1 de febrero, en el que se autorizaba su constitución, fue creada la *Eusko Jaurlaritzaren Informatika Elkarte* – *Sociedad Informática del Gobierno Vasco, S. A.*, con un único socio, el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Sociedad Pública *Eusko Jaurlaritzaren Informatika Elkarte* están establecidas por el Decreto 35/1997, de 18 de febrero⁽³⁰⁾. La Sociedad Pública puede encargarse de cuantas tareas de contenido informático atribuidas a los diferentes Departamentos y Organismos Autónomos le encomienden los mismos. *La Administración tiene suscrito con la Sociedad Pública un contrato-programa* en el que se especifica la relación económica-financiera, de gestión y de consecución de objetivos y resultados para con la Sociedad. El control efectivo de las actividades de la Sociedad Pública y en concreto del contrato-programa es realizado por una Comisión Mixta.

Telemadrid cerraba el pasado ejercicio económico de 2000 con un beneficio de 4.558 millones de pesetas. Los ingresos de explotación alcanzaron la cifra de 21.188 millones de pesetas, con un incremento del 10 por 100 con respecto del año anterior. Más de dos tercios de los ingresos corresponden a ventas de espacios publicitarios, derechos audiovisuales y servicios empresariales. El resto, 7.000 millones de pesetas, corresponde al contrato-programa suscrito con

(28) Vid., como referencia, el D. 47/1998, de 15 de abril, del Gobierno Valenciano (DOGV n.º 3.235, de 5 de mayo), sobre registro y acreditación de centros y servicios de atención y prevención de las drogodependencias y otros trastornos adictivos, en la Comunidad Valenciana, que obliga a formalizar contrato-programa siempre que se reciba financiación de la Generalitat Valenciana.

(29) Vid., como ejemplo, la Resolución de 27 de agosto de 1998, del Instituto Canario de Formación y Empleo (BOC n.º 117, de 14 de septiembre), por la que se hace pública la concesión de una subvención destinada a financiar el coste de la realización en Canarias, durante el bienio 1998-1999, de acciones de formación profesional y continua, mediante suscripción de un contrato-programa con la entidad Asociación Tinerfeña de Empresas de Seguridad.

(30) Las normas citadas pueden consultarse en BOPV n.º 38, de 23 de marzo de 1982 y BOPV n.º 41, de 28 de febrero de 1997.

la Comunidad de Madrid, que vincula la aportación de fondos públicos con la producción y emisión de programas con un especial contenido de servicio público⁽³¹⁾.

En el capítulo de las *curiosidades* debe destacarse que la extensión en el uso de este instrumento, y la fiabilidad o creencia que el mismo genera, posiblemente por la inclusión de la palabra "contrato", llevó a alguna fuerza política en las pasadas elecciones municipales y autonómicas de 1999, a presentar sus compromisos en determinados sectores en la original forma de *programa-contrato*⁽³²⁾. Nótese, en este caso que los términos del objeto de nuestro estudio han sido invertidos. Se llevó a cabo la instrumentalización de los mismos cumpliendo todo tipo de requisitos formales, por escrito, con declaración, identificación de las partes intervinientes y la facultad en virtud de la cual actúan, objetivos, actuaciones a desarrollar de forma pormenorizada, plazos de inicio de actuaciones, firma formal...

Por último, en este cajón de sastre, debe citarse la existencia de *Cartas de Servicios*⁽³³⁾ en determinadas administraciones públicas, centros directivos o servicios públicos en las que señalan el contenido de sus compromisos en relación con la asistencia que han de prestar a los ciudadanos o administrados.

III. LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA REGULADA POR LEY QUE INTRODUCE DISTINTAS DECISIONES ENTRE LAS QUE SE ENCUENTRAN LOS CONTRATOS-PROGRAMA

Desde el principio se ha afirmado que *los contratos-programa habían sido utilizados también para la financiación de las universidades públicas*. Y así es, aunque no estamos ante una técnica generalizada en el conjunto del país, sino sólo en determinadas Comunidades Autónomas. No obstante, el efecto dominó –por cierto, muy habitual– hace prever una extensión del modelo a corto plazo. El

(31) Europa Press, Madrid, 22 de marzo de 2001.

(32) A modo de ejemplo puede consultarse el programa-contrato Torreblanca de los Caños, suscrito el 22 de mayo de 1999, por el entonces candidato socialista a la alcaldía de Sevilla, hoy alcalde, A. SÁNCHEZ MONTESEIRÍN con distintos representantes de asociaciones y entidades vecinales en www.supercable.es/andaluz/Contratos/TORREBLANCA.html

(33) Vid. en este sentido la Carta de Servicios de la Dirección General de Universidades de la Comunidad de Madrid, modificada por Resolución de 20 de diciembre de 1999, de la Dirección General de Universidades, a tenor de lo dispuesto en los Decretos 27/1997, de 6 de marzo y 44/1998, de 18 de marzo, que regulan la elaboración y aprobación de las Cartas de Servicio (BOCM n.º 9, de 12 de enero de 2000).

modelo adoptado por la Comunidad Autónoma de Aragón ha consistido en aprobar por ley la financiación de la Universidad de Zaragoza, ley que introduce los contratos-programa. Desde la distribución competencial en materia de enseñanza universitaria se apuntan las causas o motivos que llevaron al legislador aragonés a adoptar una decisión determinada y se analiza su contenido, que adopta muy distintas decisiones que, en su conjunto, tienden a incrementar sustancialmente dicha financiación y el nivel de autonomía en su gestión durante el período 2000-2003, al que se extiende la regulación mencionada.

1. La situación de partida desde el punto de vista competencial y político: la decisión adoptada

Tras la reforma del ordenamiento educativo nacional y la evolución del proceso de descentralización, el reparto competencial en materia de enseñanza universitaria⁽³⁴⁾ ha sido la aplicación generalizada a todas las CC.AA. de lo dispuesto en el art. 149.1.30ª CE. Cumplido el papel de Disposición Transitoria (MARTÍN REBOLLO)⁽³⁵⁾ de la lista de materias relatada en el art. 148.1 CE, al ser asumidas en los EE.AA. por todas las CC.AA., tanto las de autonomía inicial reducida como las de inicio amplio, queda únicamente como punto de referencia la lista de competencias detallada en el art. 149.1 CE, en principio estatales, aunque se contempla en algunas de ellas —como en nuestro caso— la posible asunción autonómica de ciertas funciones, que fueron reservadas en un primer momento sólo para las CC.AA. de autonomía inicial amplia.

Nos encontramos ante una competencia, la de enseñanza, con algún contenido exclusivo del Estado y otros compartidos en los términos del propio 149.1.30ª CE; por lo tanto, las CC.AA. pueden legislar en el marco de las bases estatales o ejecutar la legislación estatal. Así pues, el Estado tiene competencia para regular “las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de los poderes públicos en esta materia”. Estamos ante una competencia

(34) Durante los años 1995 y 1996 se cerró el traspaso de funciones y servicios en materia de universidades a todas las CC.AA. de vía inicial reducida, tras las reformas estatutarias de 1994, permaneciendo en el ámbito de la AGE sólo la UNED y la UIMP. Las CC.AA. de la vía del art. 151, recibieron estos traspasos de funciones y servicios entre los años 1985-1987, tras la aprobación de la LORU, es el caso del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra, habiendo alcanzado en el mismo tiempo una situación similar Canarias y la Comunidad Valenciana en virtud de LL.OO. de transferencia del art. 150.2 CE.

(35) Vid. L. MARTÍN REBOLLO, *Leyes administrativas*, 6.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 25 y ss., “Estudio preliminar de la Constitución”.

exclusiva del Estado en el ámbito de los títulos académicos y profesionales, y de establecimiento de legislación básica en el desarrollo del art. 27 CE. Es decir, las CC.AA. tienen atribuidas en estos campos, respectivamente, *competencias de ejecución y de desarrollo normativo* de esta legislación. Además, en cualquier caso, tal y como señala EMBID IRUJO⁽³⁶⁾, deberá tenerse en cuenta la presencia en los arts. 20 y 27 CE de determinados derechos fundamentales —libertad de cátedra, derecho a la educación, libertad de enseñanza— cuyo desarrollo debe realizarse por el Estado mediante Ley Orgánica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 CE.

En el marco de esta competencia se va a analizar alguna de las normas de desarrollo aprobadas por las CC.AA., lo que no puede hacerse sin recordar que el artículo 27.10 de la CE establece que: “Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca”. Atributo éste de las universidades que es un concepto constitucional que se ha demostrado básico para la configuración del ordenamiento jurídico ordinario sobre ellas⁽³⁷⁾. El alcance y significado de la autonomía universitaria ha sido precisado por la doctrina del TC en innumerables sentencias⁽³⁸⁾, destacando entre todas ellas la

(36) A. EMBID IRUJO, “El marco jurídico de la descentralización en la enseñanza. Problemas pendientes”, en *La descentralización de la enseñanza*, (Coord. Asociación española para el estudio del Derecho y de la Política de la Educación), Egido ed., Zaragoza, 1999, pp. 23 y ss., y en *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2000. Recuerda también el mismo autor otros títulos competenciales constitucionales relacionados de una u otra forma con la enseñanza, tales como la atribución al Estado de: a) El establecimiento de la legislación básica en el régimen jurídico de las Administraciones públicas y en el estatutario de sus funcionarios (149.1.18ª CE); b) El fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (149.1.15ª CE); c) La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (149.1.1ª CE); d) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13ª CE); e) La defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación (149.1.28ª CE), y, f) el art. 27 CE completo y el art. 20.1.c) CE.

(37) Puede consultarse en A. EMBID IRUJO y F. GURREA CASAMAYOR, *Legislación universitaria. Normativa general y autonómica*, 9.ª ed., Tecnos, Madrid, 2001.

(38) Si bien existe un amplio conjunto de pronunciamientos del TC sobre la autonomía universitaria, destacamos algunas otras importantes sentencias: STC 55/1989, de 23 de febrero (BOE de 14 de marzo), dictada en recurso de amparo interpuesto por la U. de Santiago de Compostela contra el D. de la Junta de Galicia por el que se aprueban sus Estatutos, pues algunas de las modificaciones introducidas por la Junta exceden el control de legalidad. STC 106/1990, de 6 de junio (BOE de 5 de julio), dictada sobre diversas cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Ley canaria 5/1989, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias. STC 130/1991, de 6 de junio (BOE de 8 de julio), dictada en amparo interpuesto por particulares contra la SAT de Valencia recaída en recurso contra la decisión de la U. de Valencia sobre modificación del emblema de la Universidad. STC 187/1991, de 3 de octubre (BOE de 5 de noviembre), dictada en recurso de amparo

26/1987, de 27 de febrero⁽³⁹⁾. La Sentencia define jurídicamente el concepto de autonomía universitaria, calificando su naturaleza jurídica como *derecho fundamental de contenido legal*. La Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria⁽⁴⁰⁾, en su artículo 3º.2 especifica el *contenido de este concepto*, que considera el FJ 4 de la STC 26/1987 que coincide, en términos generales, con las competencias que habitualmente se considera forman parte de la autonomía universitaria. Estamos en esta materia ante una convergencia de competencias estatales, autonómicas y, además, de la propias universidades (art. 6 LORU).

A los efectos que ahora nos interesa, relacionados con la financiación de las universidades y la posible formulación de contratos-programa entre las CC.AA. y las universidades, debe tenerse en cuenta, entre otras cosas, que la autonomía universitaria comprende: *La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes (art. 3.2.c LORU)*. Así pues, *autonomía presupuestaria y administración independiente*⁽⁴¹⁾. Autonomía económica y financiera de las universidades en los términos establecidos en la LORU (art. 52), para lo que deberán disponer de los recursos suficientes para el desempeño de las funciones que les hayan atribuido. Recursos que aparecen especificados en el art. 54.3 de la LORU, entre los que se encuentra, además de otros ingresos⁽⁴²⁾, *la subvención glo-*

contra una STS recaída en recurso contra la decisión de la UAM de incluir como asignatura optativa en los planes de estudio la asignatura de Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía, STC 131/1996, de 11 de julio (BOE de 12 de agosto), sobre competencias del Estado y de la CA en materia de creación y reconocimiento de centros universitarios. STC 75/1997, de 21 de abril (BOE de 21 de mayo), sobre la utilización por la U. de Valencia de la denominación "catalana", en sus Estatutos, para referirse a la lengua cooficial en la CA.

(39) BOE n.º 71, de 24 de marzo de 1987.

(40) BOE n.º 209, de 1 de septiembre de 1983.

(41) Dentro de los parámetros fijados por la Ley, pues los artículos 52 a 56 —inclusi-ve— de la LORU establecen algunas limitaciones con las que no cuentan otras administraciones públicas, por ejemplo, no puede existir endeudamiento, hay algunas restricciones en la disponibilidad los bienes de dominio público y patrimoniales, precisan de la autorización de costes del personal funcionario docente y no docente, etc.

(42) Precios públicos y demás derechos que legalmente se establezcan por estudios conducentes a títulos oficiales, títulos propios, subvenciones, legados o donaciones que se otorgue, rendimientos derivados del propio patrimonio y de otras actividades económicas, ingresos derivados de contratos de investigación y el producto de las operaciones de crédito. Aunque la LORU habla de tasas académicas hoy son precios públicos, en virtud de lo establecido en la DA 5ª de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos (BOE n.º 90, del 15 de abril), que dispone la adaptación del art. 54.3 b) de la LORU a lo dispuesto en ella, concepto de precio público que ha sido respetado en este caso por la STC núm. 185, de 14 de diciembre de 1995, FJ 8 (BOE de 12 de enero de 1996).

bal⁽⁴³⁾ fijada anualmente por las CC.AA., que una vez asignada obliga a las universidades a la elaboración y aprobación de una programación plurianual y un presupuesto anual (art. 54.1 LORU).

Por su parte, *corresponde a las CC.AA. la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen*⁽⁴⁴⁾. En el caso aragonés, que estamos siguiendo, se recoge esta competencia en el art. 36 EAr⁽⁴⁵⁾. Y cuentan, también, entre sus atribuciones con las tareas de *coordinación de las universidades* de su competencia (art. 3.3 LORU), al amparo de las cuales se han aprobado leyes de coordinación universitaria, en las CC.AA. que disponen de más de una universidad, en las que se crean y regulan Consejos Interuniversitarios, la programación universitaria y los criterios de fijación de subvenciones y creación de universidades o de centros y estudios universitarios. En Aragón su peculiaridad reside en que existe una Universidad, si bien con centros en varias localidades y con el mandato contenido en el art. 36 EAr de fomentar la descentralización de la Universidad⁽⁴⁶⁾.

(43) Debería denominarse transferencia de recursos o transferencia nominativa incondicionada, dado que no está obligada su afectación a un fin concreto, pudiendo los órganos de gobierno universitarios competentes en la confección del presupuesto aplicarla y distribuirla como consideren oportuno.

(44) Los Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 se materializan en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre (BOE n.º 308, de 24 de diciembre), de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Dedicó la Ley el Título II, arts. 19 y 20, a la transferencia de la enseñanza, y al establecimiento de facultades y condiciones de su ejercicio. Esta LO general de transferencias de las previstas en el art. 150.2 CE es la llave que permite incorporar en todos los de EE.AA. de vía lenta la competencia sobre enseñanza, que queda incorporada a los mismos en los procesos de reforma que se producen entre 1994-1996. En el caso de Aragón esta reforma se llevará a cabo por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo (BOE n.º 72, de 25 de marzo), de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

(45) El RD 96/1996, de 26 de enero, (BOE n.º 45, de 25 de febrero y BOA n.º 21, de 21 de febrero) efectuó el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Universidades. Y, el RD 1982/1998, de 18 de septiembre (BOE n.º 254, de 23 de octubre; corrección de errores BOE n.º 277, de 19 de noviembre y BOA n.º 124, de 23 de octubre), realizó el traspaso de la enseñanza no universitaria. La numeración actual del precepto proviene de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre (BOE n.º 315, de 31 de diciembre), de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que afectará también a la redacción del precepto, si bien no de forma trascendente, adicionando un nuevo párrafo tercero.

(46) Vid. en A. EMBID IRUJO (Dir.), *Derecho Público Aragonés*, 2ª ed., El Justicia de Aragón-Dykinson, S.L., Madrid, 2000, en especial el capítulo 12, F. GURREA CASAMAYOR, "Enseñanza", pp. 591-636.

Quedan delimitados los títulos competenciales y las atribuciones que dibujan las facultades de quienes intervienen en este procedimiento y que fruto de su coordinación articularán el sistema. El apunte de algunos datos relativos a la *realidad política*, en la que se encuentra la insatisfactoria relación institucional entre la Universidad de Zaragoza y la Comunidad Autónoma de Aragón desde que ésta asumió el traspaso de funciones y servicios en materia de universidades, puede servir de ayuda para conocer alguno de los motivos que originan la regulación de la financiación de la Universidad de Zaragoza a través de ley⁽⁴⁷⁾.

Entre los compromisos programáticos de ámbito autonómico, relativos a *políticas sectoriales* existentes en el acuerdo de coalición suscrito entre el PSOE y el PAR para la formación del Gobierno de Aragón en la V Legislatura, se encuentra la aprobación de una *Ley de financiación de la Universidad de Zaragoza* para garantizar una docencia de calidad. Consciente el Gobierno de esta necesidad, adoptó la medida de incluir en el proyecto de ley de acompañamiento a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2000 la *primera piedra* de esta delimitación de la financiación de la Universidad. La finalidad de esta regulación era cumplir, desde el primer momento, con lo establecido en los acuerdos de gobierno y permitir que la institución académica, en uso de su autonomía, pueda determinar las políticas a seguir para un *periodo de cuatro años*, contando con *elementos ciertos* en el ámbito de la parte más importante de su financiación: la *transferencia nominativa incondicionada* que le aporta la Comunidad Autónoma. Simultáneamente, las Cortes de Aragón inician un estudio y diseño del Mapa de la educación superior en Aragón⁽⁴⁸⁾, tarea hasta ese momento no acometida.

(47) Sirva como reflejo de lo apuntado, además de la adopción de las medidas jurídicas en este trabajo analizadas, el Discurso de Investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma IGLESIAS RICOU para esta V Legislatura aragonesa, que afirma que la sociedad aragonesa "se muestra incapaz de comprender cómo el momento gozoso de alcanzar competencias educativas se puede transformar en el comienzo inacabado de agrias potémicas con la gran Universidad de Zaragoza, la de Aragón, y con el cobro por parte de la comunidad, a modo de peaje, de una parte de la financiación universitaria que viene del Estado sin emprender una sola acción de política universitaria nueva, original, propia de una comunidad que se llama autónoma". Afirmando también en otra parte del mismo que: "La educación va a ser una de las prioridades básicas de este Gobierno". DSCAR, n.º 2, año 1999, V Legislatura, Sesión plenaria n.º 2 (extraordinaria), primera reunión, celebrada el 28 de julio de 1999, p. 12.

(48) El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 1999, acordó la constitución en el siguiente periodo de sesiones de una Comisión especial que tuviese por objeto el estudio del modelo educativo universitario de Aragón, basado en los criterios de calidad, descentralización, equilibrio territorial y de gestión

2. El contenido de la regulación legal sobre la financiación de la Universidad de Zaragoza

Tras la tramitación parlamentaria, en ejercicio de la competencia autonómica y siguiendo el modelo de otras CC.AA. —tal y como se irá viendo—, se aprueba el artículo 30 de la Ley 15/1999⁽⁴⁹⁾, que introduce una *estructuración de los ingresos procedentes del presupuesto de la Comunidad Autónoma a la Universidad de Zaragoza*, financiación que podríamos clasificar de la siguiente manera:

a) *Financiación básica de la Universidad*. Son aportaciones en forma de *transferencia nominativa incondicionada*. Su composición y justificación aparecen en el apartado primero del artículo 30. Se prevé la inclusión progresiva de una serie de fondos dentro de la misma.

b) *Financiación del programa de inversiones nuevas y de ampliación de la Universidad de Zaragoza*. Se gestiona preferentemente por la Universidad, con cargo a las *transferencias afectadas* que realice el Gobierno de Aragón.

c) *Financiación concertada* con la Universidad de Zaragoza que permita asignar recursos del presupuesto de la Comunidad Autónoma para financiar programas específicos. Es diferente de la financiación básica y en cuanto tiene finalidad específica se puede plantear que los recursos estén afectados, aunque en el artículo 30.5 no se exige ello expresamente.

d) *Financiación con cargo a contratos-programa*. Se regula en el artículo 30.6 y se trata de una financiación parcial con el fin de promover una serie de políticas públicas educativas, investigadoras o racionalizadoras de la gestión.

El artículo 30 de la Ley 15/1999, fija que el Gobierno de Aragón establecerá un modelo de financiación básica de la Universidad de Zaragoza para el periodo 2000-2003. En conjunto es un esfuerzo para establecer *parámetros de medida objetivos*, que permitan delimitar de forma clara el sistema de financiación universitario, pues la valora-

(BOCA n.º 32, de 21 de enero de 2000), que recientemente ha terminado sus trabajos y ha emitido un interesante Dictamen (BOCA n.º 120, de 10 de abril de 2001), aprobado por unanimidad de la Cámara en Sesión celebrada el 18 de abril de 2001. Hay que recordar que durante la IV Legislatura se ejerció una iniciativa legislativa popular de creación de la Universidad pública del Alto Aragón "Joaquín Costa", que no concluyó su tramitación antes de la disolución de la Cámara, y dado que estas iniciativas no decaen con la disolución de las Cortes, se retrotrajo al trámite de toma en consideración en la V Legislatura, que en sesión celebrada el 4 de noviembre de 1999 no lo superó, decayendo definitivamente.

(49) Ley 15/1999, de 29 de diciembre (BOA n.º 167, de 31 de diciembre), de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

ción del servicio establecida en el RD de traspaso de funciones y servicios ya no sirve. Ha quedado desfasada, pues han existido importantes modificaciones de la realidad, lo que provoca la necesidad de diseñar un nuevo modelo de financiación básica. La valoración del traspaso se realizó con datos del curso 1993-94, y nada tiene que ver la realidad de la Universidad de entonces con la de ahora⁽⁵⁰⁾.

La *estructura financiera de este modelo* mantendrá el porcentaje de participación de las aportaciones públicas y privadas vigente en 1999. Es decir, un 65 por 100 de aportación pública, y un 35 por 100 de aportación privada⁽⁵¹⁾. Las aportaciones del Gobierno de Aragón a la Universidad de Zaragoza, en forma de transferencia nominativa incondicionada con cargo a su presupuesto, representarán en el año 2003 el 95 por 100 de los gastos de personal de la Universidad de Zaragoza en dicho ejercicio, incrementándose en 11 puntos sobre la realidad de 1999⁽⁵²⁾. Las leyes anuales de presupuestos consignarán cada ejercicio los créditos previstos en el modelo de financiación básica en una aplicación presupuestaria diferenciada bajo la rúbrica: "*Universidad de Zaragoza. Transferencia básica*"⁽⁵³⁾.

Se incorpora a la financiación básica incondicionada, desde el año 2000, los créditos presupuestarios previstos para atender gastos de reparación, ampliación y mejora de los edificios universitarios y para los programas de equipamiento, desafectándose estos créditos

(50) Desde que gestiona la Comunidad Autónoma esta competencia en materia de enseñanza superior, la transferencia básica incondicionada a la Universidad de Zaragoza ha tenido los siguientes incrementos: un 1,40 por 100 en 1997, un 4,95 por 100 en 1998 y un 5,82 por 100 en 1999. El análisis económico derivado de los deslizamientos presupuestarios para cada ejercicio, incrementos retributivos fijados en presupuestos, trienios, quinquenios, sexenios... supone un crecimiento mínimo anual de un 7 puntos, por lo que la institución académica se encontraba en una difícil situación económica para atender su normal funcionamiento. Las medidas adoptadas en la ley de acompañamiento han permitido que los presupuestos de la Universidad tengan un incremento anual de más del 13 por 100, estando este crecimiento garantizado hasta el año 2003.

(51) El 35 por 100 de la denominada *financiación privada* se desglosa en un 29 por 100 de privada, estrictamente dicha, -19 por 100 de precios públicos por matrículas, 10 por 100 otras aportaciones, investigación, empresas...- y un 6 por 100 de financiación propia de la Universidad.

(52) Se tomará como base para la configuración del escenario financiero el coste de la plantilla de personal docente e investigador y de PAS que figura en el Presupuesto de la Universidad de Zaragoza para 1999.

(53) Para el año 2000 se fijó en 13.180 millones de pesetas, a los que hay que sumar otras cantidades pequeñas en conceptos de otras enseñanzas, actividades de formación y para la financiación del Consejo Social. Para el año 2001 se fijó en 14.880 millones de pesetas, lo que representa un exceso sobre los 14.174 millones de pesetas que debieran haberse fijado siguiendo la fórmula de crecimiento en la Ley establecida, equivalente al 89 por 100 del gasto de personal del ejercicio de 1999 actualizado a 2001.

de su destino específico. Estas dotaciones no computarán a los efectos de alcanzar el 95 por 100 en el 2003 del coste de la plantilla de 1999. Además de la financiación básica, en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma se dotarán los créditos para la financiación del programa de *inversiones nuevas y de ampliación* de la Universidad de Zaragoza, que acompañarán su ejecución a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio y que se gestionará, preferentemente, por la Universidad⁽⁵⁴⁾.

Las *transferencias incondicionadas*, tanto corrientes como de capital, *se librarán en firme, por doceavas partes, en cada mensualidad*. Se fija así otro criterio claro establecido por ley que permite a la Universidad adoptar medidas de planificación adecuadas en el ejercicio de su administración y gestión. Además del modelo de financiación básica, asignada mediante fórmulas preestablecidas, el Gobierno promoverá *fórmulas explícitas de financiación concertada con la Universidad* que permitan asignar recursos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma a financiar programas específicos. Tendrá especial interés para el Departamento de Educación y Ciencia, de acuerdo con los criterios fijados por el Gobierno, todos los programas que impliquen la adopción de *fórmulas reales y efectivas de descentralización*.

Para atender *nuevas necesidades* que formule la Universidad de Zaragoza durante la vigencia del modelo de financiación básica que se establezca para estos próximos cuatro años, el Gobierno *promoverá la formalización de contratos-programa* como instrumento preferente de financiación pública de las actividades universitarias, con la *finalidad* de fomentar la calidad de la docencia, la investigación y la gestión universitaria, racionalizando los recursos disponibles. El Gobierno deberá establecer reglamentariamente el marco normativo aplicable a estos contratos-programa, y, especialmente concretará su tipología y contenidos mínimos. Esta regulación tendrá en cuenta las *disponibilidades* presupuestarias, los principios que informan la *programación universitaria* y la introducción de *indicadores de calidad y evaluación de los resultados por objetivos*, respetando la autonomía universitaria.

La *afectación de ingresos para una serie de fines* -inversiones, acciones concertadas- no resulta contraria a la autonomía universita-

(54) También se aporta una solución sobre temas relativos al *patrimonio universitario*, dado que se establece que en aquellas que la ley de presupuestos reserve la gestión a la Administración de la Comunidad Autónoma: "*una vez recibidas las inversiones, la Comunidad Autónoma las entregará a la Universidad de Zaragoza que las incorporará a su patrimonio afectadas a su destino*".

ria constitucionalmente garantizada y a la facultad concreta atribuida a las universidades de elaborar y aprobar sus presupuestos. La mayor parte de los ingresos se concentran dentro de la *financiación básica incondicionada* y el resto de supuestos se configuran como *fomento de programas o acciones específicas*⁽⁵⁵⁾.

No puede omitirse, por el tipo de norma empleada, una ley de acompañamiento a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, que estamos ante una *regulación transitoria que derivará en una ley específica*. Y, ello es así, pues las leyes de acompañamiento no son sino un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance, configuradas como instrumentos al servicio de la acción política del Gobierno en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve para una mejor ejecución de los objetivos de política económica plasmados en la correspondiente ley de presupuestos.

Sin entrar a analizar el problema de "*descodificación*" que estamos viviendo y su importante incidencia en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que supone un "*ordenamiento desordenado*", debe recordarse que el TC, tras una laboriosa producción interpretativa, ha construido una completa doctrina sobre el presupuesto. Considera, desde sus primeras Sentencias⁽⁵⁶⁾, la ley de presupuestos como una ley plena, tanto en sentido formal como material. Por su función y configuración constitucional con una vigencia estatutariamente limitada a un año. Dotada de las peculiaridades que afectan a su contenido y procedimiento legislativo para su aprobación.

Admite que la ley de presupuestos regule dos tipos o categorías de materias: las que conforman lo que el propio TC ha definido como "*núcleo fundamental*", que viene constituido por la aprobación de los presupuestos e incluye las previsiones de ingresos y autorizaciones de gastos para un determinado ejercicio económico, y, además, permite que se incluyan en esta *ley especial* materias que, no siendo estrictamente presupuestarias, incidan en la política de gastos e ingresos del sector público o la condicionen. Esta doctrina constitucional ha precisado que *deberán regularse en leyes ordinarias, distintas al presupuesto, aquellas disposiciones que superen el límite*

(55) Por otra parte, debe señalarse que en el artículo citado no se hace referencia a ningún órgano concreto de la Administración de la Comunidad Autónoma, dando una *mayor libertad organizativa*, entonces, en función del alcance de los diversos contratos-programa.

(56) STC 27/1981, de 20 de julio (BOE n.º 193, de 13 de agosto), doctrina que ratifica en la STC 65/1987, de 21 de mayo (BOE n.º 137, de 9 de junio), y que confirma en las SSTC 76/1992, de 14 de mayo (BOE n.º 144, de 16 de junio) y 195/1994, de 28 de junio (BOE n.º 177, de 26 de julio).

temporal de vigencia del presupuesto y las que excedan del ámbito material señalado⁽⁵⁷⁾.

El *endurecimiento del control por el TC* respecto a los límites que impone el artículo 134 CE a la acción legislativa ordinaria realizada a través de las leyes de presupuestos determinó un giro en la política legislativa desde 1993. La relación de *complementariedad* o *suplementariedad* que existe entre las *leyes de acompañamiento y las de presupuestos* constituye el límite, la línea que separa la legítima libertad de configuración del legislador, con su apreciación de juicio de oportunidad política, de la transgresión de la Constitución y la doctrina del TC. Estas precisiones afectan también a las leyes presupuestarias de las CC.AA., sobre las que también han existido pronunciamientos del TC⁽⁵⁸⁾, diferenciando entre CC.AA. del sistema LOFCA⁽⁵⁹⁾ y las otras. En estos momentos permanecemos a la espera de pronunciamiento expreso en relación con diversos recursos que plantean y cuestionan los límites de las leyes de acompañamiento a los presupuestos, tanto del Estado como de las CC.AA.

IV. EL REGLAMENTO REGULADOR DE LOS CONTRATOS-PROGRAMA CON LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA Y OTRAS EXPERIENCIAS EN DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El apartado 7 del analizado artículo 30 de la Ley 15/1999, encarga al Gobierno de Aragón el *establecimiento reglamentario del mar-*

(57) Esta doctrina llevó al TC a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de varias modificaciones legislativas llevadas a cabo mediante las leyes de presupuestos generales del Estado. Además de las anteriormente citadas, vid. SSTC 178/1994, de 16 de junio (BOE n.º 163, de 9 de julio), 203/1998, de 14 de octubre (BOE n.º 276, de 18 de noviembre), 130/1999, de 1 de julio (BOE n.º 181, de 30 de julio) y 131/1999, de 1 de julio (BOE n.º 181, de 30 de julio).

(58) V. la STC 174/1998, de 23 de julio (BOE n.º 197, de 18 de agosto), que declara inconstitucional y nula una Disposición Adicional de una Ley de Presupuestos de Aragón que regulaba el acceso a la condición de funcionarios de carrera de funcionarios sanitarios locales interinos mediante concurso-oposición. También, la STC 274/2000, de 15 de noviembre (BOE n.º 299, de 14 de diciembre) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos de la Ley de Presupuestos de Canarias para 1997. La STC 62/2001, de 1 de marzo (BOE n.º 77, de 30 de marzo), referida a la Ley 77/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de Aragón para 1993, que regula el incremento retributivo de sus empleados públicos, y que hace primar la LPGE sobre la negociación colectiva anticipando, quizá, la solución a algún debate importante actualmente en nuestro país.

(59) Entre los pronunciamientos sobre las CC. AA. que no forman parte del sistema LOFCA, vid. STC 116/1994, de 18 de abril (BOE n.º 117, de 17 de mayo), en relación con la modificación por Ley de Presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra de la normativa de la contribución territorial urbana, especialmente vid. el voto particular de A. RODRÍGUEZ BEREÑO.

co normativo aplicable a los contratos-programa, especialmente su tipología y contenidos mínimos, con atención a otra serie de circunstancias y con respeto, en todo caso, al principio de autonomía universitaria. En diciembre de 2000 se aprueba el mencionado Decreto, en el que se determina el ámbito de aplicación y la naturaleza jurídica de los contratos referidos. Igualmente se establece la obligación de relacionar la financiación complementaria derivada de estos contratos, con la establecida en el modelo de financiación básica para el período 2000-2003. También, la necesidad de relacionar la financiación complementaria con la programación plurianual aprobada por la Universidad, respetando la autonomía universitaria. Finalmente, se prevé la compatibilidad de esta financiación con otro tipo de ayudas, aunque con la obligación de coordinar posteriormente los recursos disponibles, con el fin de racionalizar el gasto. La regulación aragonesa presenta similitudes y diferencias con las otras existentes en nuestro país.

1. Similitudes y diferencias con otras regulaciones autonómicas: El obligado entendimiento en la coordinación y programación universitaria entre CC.AA. y Universidades

El mandado establecido por el legislador en el apartado 7 del artículo 30 de la Ley 15/1999, se cumplió con la aprobación, a propuesta de los Consejeros de Economía, Hacienda y Empleo y de Educación y Ciencia, de acuerdo con el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón⁽⁶⁰⁾, del Decreto 224/2000, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los contratos-programa con la Universidad de Zaragoza⁽⁶¹⁾. Estamos ante el ejercicio de una potestad reglamentaria originaria que corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma, y a los Consejeros cuando resulten habilitados por una Ley o por un reglamento aprobado por el Gobierno, tal y como establece el artículo 24.1 EAr y el artículo 29.1 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de

(60) Vid. Dictamen 116 de 2000, de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón -Consejo de Estado autonómico-. Este órgano consultivo aragonés, regulado en los arts. 49 y ss. de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, a pesar de sus escasos medios de funcionamiento, ha desarrollado hasta ahora una excelente tarea, de calidad, en su ejercicio de la función consultiva suprema en Derecho del Gobierno de Aragón. V. Decreto 132/1996, de 11 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora (BOA n.º 88, de 24 de julio).

(61) BOA n.º 155, de 29 de diciembre de 2000.

Aragón⁽⁶²⁾. Potestad propia derivada de la Constitución y del Estatuto de Autonomía⁽⁶³⁾.

Los reglamentos ejecutivos han de ponerse particularmente en relación con la ley que desarrollan, "con los principios generales de Derecho y con la doctrina jurisprudencial en la medida en que ésta complementa el ordenamiento jurídico (art. 1.6 CC), en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución. Ello es así porque el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicitar reglas que en la ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la ley que sean imprecisos"⁽⁶⁴⁾. Existiendo habilitación, la potestad reglamentaria no puede quedar constreñida a la simple reproducción y aclaración de la norma delegante, ya que entonces su función sería efímera, sino que ha de complementarla en la medida que sea indispensable para que aquélla adquiera su plena efectividad.

El precepto de la Ley aragonesa desarrollado se inspira, sin ningún género de dudas, en la regulación de la Comunidad Autónoma de Cataluña contenida en la Disposición adicional 5ª de la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro⁽⁶⁵⁾. No obstante, existen algunas diferencias entre la situación existente en esa Comunidad y la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que deben realizarse algunas precisiones que se tienen en cuenta en el Decreto aragonés.

Así, en primer lugar, se ha debido adaptar la referencia legal acerca de que en el reglamento se tendrán en cuenta los principios que informan la programación universitaria. En Cataluña se aprobó el Decreto 258/1997, de 30 de septiembre, por el que se regula la pro-

(62) BOA n.º 27, de 6 de marzo, modificada por la Ley 11/1999, de 26 de octubre (BOA n.º 139, de 29 de octubre), y por la Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de medidas de materia de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 156, de 30 de diciembre de 2000).

(63) Vid. STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 17 de febrero de 1998, Arz. 1596.

(64) Vid. STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 18 de marzo de 1998, FJ 1º, Arz. 3169.

(65) DOGC n.º 2.797, de 31 de diciembre de 1998, que establece para la financiación de las universidades que: "El Gobierno de la Generalidad debe promover la formalización de contratos-programa con las universidades públicas catalanas, como instrumento preferente de financiación, a cargo de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de las actividades universitarias, como medida de fomento de la calidad de la docencia, de la investigación y la gestión universitaria y de racionalización de los recursos disponibles". En la misma disposición se faculta al Gobierno de la Generalidad para establecer por reglamento el marco normativo aplicable a la formalización de los contratos-programa.

gramación universitaria de Cataluña y los procedimientos de creación o reconocimiento y de reordenación de centros docentes universitarios y de implantación de enseñanza⁽⁶⁶⁾. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón no existe esa programación, ni tampoco está regulada por normas autonómicas. De ahí que, por el momento, se aluda exclusivamente a la *programación plurianual*, que implica una valoración y determinación de los objetivos por parte de la Universidad y su financiación. No obstante, *no debe olvidarse que esa programación la aprueba la Universidad*. Cuando se apruebe, en su caso, esa *programación autonómica*, respetando la autonomía universitaria, sería preciso coordinar esa regulación con el futuro Decreto de desarrollo del artículo 30.6 de la Ley 15/1999. Además, debe indicarse que la mayor parte de las leyes aprobadas por las CCAA hasta estos momentos sobre coordinación universitaria aluden a una programación autonómica en esta materia⁽⁶⁷⁾.

En segundo lugar, la referencia legal a que el reglamento tenga en cuenta la introducción de *indicadores de calidad y evaluación de los resultados objetivos, respetando la autonomía universitaria* merece también algún comentario. Debe advertirse que en Cataluña se aprobó en el Decreto 355/1996, de 29 de octubre⁽⁶⁸⁾, de constitución del Consorcio "Agencia para la calidad del sistema universitario de Cataluña". En la medida en que *no existe una norma similar ni tampoco se ha creado un sistema de evaluación del sistema universitario* en la Comunidad Autónoma de Aragón, en el Decreto no se introduce ninguna especialidad sobre evaluación de resultados general por parte de la Comunidad Autónoma. Será *cada contrato-programa el*

(66) DOGC n.º 2.492, de 9 de octubre.

(67) Vid. Ley 19/1998, de 29 de junio, de ordenación universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV n.º 133, de 16 de julio); Ley 26/1984, de 19 de diciembre, de Coordinación Universitaria y de creación de Consejos Sociales de Cataluña (DOGC n.º 499, de 31 de diciembre, y BOE n.º 19, de 22 de enero de 1985); Ley 11/1989, de 20 de julio, de Ordenación del Sistema Universitario de Galicia (DOG n.º 156, de 16 de agosto, y BOE n.º 258, de 27 de octubre); Ley 1/1992, de 21 de mayo, de Coordinación del Sistema Universitario de Andalucía (BOJA n.º 48, de 1 de junio, y BOE n.º 156, de 30 de junio); Ley 4/1999, de 21 de abril, de Coordinación universitaria de la Región de Murcia (BORM n.º 102, de 6 de mayo y BOE n.º 296, de 11 de diciembre); Ley 3/1985, de 9 de marzo, de Coordinación Interuniversitaria en la Comunidad Valenciana (DOGV n.º 237, de 18 de marzo, y BOE n.º 133, de 4 de junio); Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de creación de Universidades, Centros y Estudios Universitarios (BOCAC n.º 127, de 5 de diciembre, y BOE n.º 127, de 28 de mayo); Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid (BOCM n.º 93, de 21 de abril, y BOE n.º 194, de 14 de agosto), y Ley 2/1998, de 4 de junio, de Coordinación Universitaria de Castilla y León (BOCL n.º 109, de 11 de junio y BOE n.º 197, de 18 de agosto).

(68) DOGC n.º 2.277, de 6 de noviembre de 1996.

que establezca para cada objetivo los indicadores de evaluación y la Comisión mixta de seguimiento, si existe, la que vigile el cumplimiento de los mismos, así como quien establezca un período de prueba para la vigencia del contrato o quien, finalmente, concrete las causas de resolución del contrato-programa. Si en el futuro se crease un sistema de evaluación general de la actividad universitaria, deberá coordinarse su actividad con la regulación contenida en el Decreto de desarrollo del artículo 30.6 de la Ley 15/1999.

Por otra parte, la supeditación del *cobro de la financiación complementaria al cumplimiento de objetivos* debería establecerse en una *norma con rango suficiente*, como sucede con la regulación contenida en los apartados segundo, tercero y cuarto para otro tipo de financiación de la Universidad. Tampoco se incluye la obligación de consignar los créditos previstos en el contrato-programa para cada ejercicio en aplicaciones presupuestarias diferenciadas en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, como se hace en el apartado segundo del artículo 30 de la Ley 15/1999 por razones similares.

Tal y como ya se ha afirmado anteriormente, la regulación contenida en el artículo 30 de la Ley 15/1999 constituye una *regulación transitoria y parcial* de aspectos concretos de la materia universitaria. De ahí la necesidad de adaptar algunas de las referencias contenidas en dicho precepto.

En cuanto a *consideraciones formales*, debe señalarse que se ha procedido conforme a técnicas tradicionales en el ejercicio de la potestad reglamentaria, a configurar formalmente un Decreto como de un *artículo único aprobador del Reglamento* acompañado de las usuales disposiciones finales sobre entrada en vigor y habilitación normativa. Eso permite *individualizar la materia regulada* separándola de la fórmula usual de aprobación. En su momento ello puede posibilitar, también, la facilidad en llevar a cabo modificaciones concretas del texto del Reglamento.

Debe indicarse que en otras CC.AA. los contratos-programa tienen un sentido diferente al que han alcanzado en la Comunidad Autónoma de Aragón según la Ley 15/1999. Es lo que sucede en la Comunidad autónoma del País Vasco, donde la función consiste en *financiar los programas contenidos en el plan universitario*, sin que esto suponga el menoscabo de la autonomía universitaria⁽⁶⁹⁾.

Similar situación y especial mención requiere la peculiar *situación normativa universitaria canaria*, Comunidad decana en esta

(69) Art. 31 de la Ley 19/1998, de 29 de junio, de ordenación universitaria de la Comunidad autónoma del País Vasco (BOPV n.º 133, de 16 de junio).

materia, y con una complejidad y vertiginosa evolución sobre la misma, derivada de la aprobación de la Ley 5/1989, de 4 de mayo⁽⁷⁰⁾, que afecta decisivamente al plan universitario de Canarias, que fue aprobado por primera vez por Ley 6/1986, de 28 de julio⁽⁷¹⁾. Con posterioridad se aprobó la Ley 11/1987, de 11 de mayo, del plan universitario de Canarias⁽⁷²⁾, que se revisó por Ley 6/1988, de 12 de diciembre⁽⁷³⁾, y por Ley 8/1994, de 20 de julio, del Plan de inversiones universitarias de Canarias⁽⁷⁴⁾.

La Ley canaria 6/1995, de 6 de abril⁽⁷⁵⁾, de plantillas y titulaciones universitarias, señala en su artículo 6 el *contenido mínimo* que habrá de tener cada contrato-programa, de una duración de tres años, con cada una de las universidades. En su contenido se encuentran criterios para la evaluación institucional de la actividad docente e investigadora, criterios que justifiquen el inicio, continuación o supresión de titulaciones, plantillas con sus retribuciones, plazas a amortizar en virtud de concursos, financiación de docencia en tercer ciclo, otras fórmulas de financiación...

Las valoraciones de estas experiencias son *variadas*⁽⁷⁶⁾, no obstante el empleo de esta técnica se va extendiendo, no sólo en su uso⁽⁷⁷⁾, sino en la idea de que debe generalizarse⁽⁷⁸⁾. En resumen, estamos ante

(70) BOCAC n.º 64, de 8 de mayo de 1989.

(71) BOCAC n.º 91, de 4 de agosto de 1986.

(72) BOCAC n.º 63, de 18 de mayo de 1987.

(73) BOCAC n.º 159, de 14 de diciembre de 1988.

(74) BOCAC n.º 91, de 27 de julio de 1994, cuyo art. 7 ha sido modificado por el art. 10 de la Ley 2/1998, de 4 de febrero (BOCAC n.º 17, de 8 de febrero), de medidas urgentes económicas de orden social y relativas a personal y a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio de 1999.

(75) BOCAC n.º 45, de 12 de abril de 1995.

(76) Vid. *El Día*, 28 de junio de 2000. El Rector de la Universidad de La Laguna considera que el primer contrato-programa suscrito entre las dos universidades canarias y la administración autonómica supuso un *marco de financiación estable*, pero en modo alguno solucionó, en el caso de La Laguna, algunas de las graves carencias de la Institución, se quedó corto. El contrato que reguló las relaciones desde 1996 a 1998, significó para el Rector *un estímulo para la gestión y la transparencia contable* en el seno de la Universidad, obligada como estaba a *conseguir objetivos a cambio de financiación*. El nuevo contrato programa canario es bien visto por el Consejo Social y considerado ambiguo por el Rectorado.

(77) En el verano de 1997 la Universidad Politécnica de Cataluña firmaba su primer contrato-programa con la Generalidad, con 51 indicadores estructurados en 15 finalidades y una serie de compromisos a alcanzar para el ejercicio de 1997.

(78) Vid. *La Vanguardia digital*, 28 de marzo de 2001. El documento elaborado por la *Comissió de Reflexió sobre el Futur de l'Àmbit Universitari Català*, cuyo eje es la autonomía universitaria y la flexibilidad de sus estructuras, considera que estos principios van unidos a la *responsabilización sobre las actuaciones*, abogando por la *financiación ligada a resultados a través de contratos-programa* y participación.

contratos para el entendimiento. Obtener financiación a cambio de transparencia y la consecución de determinados objetivos⁽⁷⁹⁾. Su fundamento no es otro que la búsqueda de una *política de racionalización y equilibrio* de la educación superior, en la que es *obligado el entendimiento en la coordinación y programación universitaria entre CC.AA. y universidades*.

2. Contenidos más relevantes del reglamento regulador de los contratos-programa con la Universidad de Zaragoza

A) *Objeto y naturaleza*. Son instrumentos de financiación de la Universidad de Zaragoza para la consecución de objetivos de la enseñanza universitaria de interés público. Se financian, parcialmente, con cargo a la transferencia básica, y en su configuración y ejecución deberán respetar plenamente el principio de autonomía universitaria.

En el art. 1.3 se hace referencia a que los contratos-programa quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas de forma congruente con lo que indica el artículo 3.1.c) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas que precisa que quedan fuera del ámbito de la misma los convenios de colaboración que celebren éstas entre sí. De conformidad con el artículo 3.2 de la Ley 13/1995, dichas exclusiones se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la misma para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, en la medida que sea posible. La exclusión de la Ley de Contratos obedece a que estamos en presencia de un *convenio realizado entre dos Administraciones* y no un contrato, por razones diversas:

a) *Con el Contrato-programa se trata de coordinar las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón y las de la Universidad de Zaragoza*. A la Universidad, de conformidad con el artículo 1 de la LORU, le corresponde *el servicio público de la educación superior*, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación.

(79) En el *informe final* de las Comunidades Autónomas que gestionaron directamente su participación en la segunda convocatoria (1998) del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, se establece en sus recomendaciones que los gobiernos autonómicos deben asumir mayor protagonismo, realizando varias recomendaciones, entre las que se encuentra la de *establecer sistemas de financiación, mediante el oportuno contrato-programa, que tenga en cuenta los resultados y las mejoras que se deriven de los procesos de evaluación, pudiendo establecer premios con el fin de estimular la competitividad entre las instituciones*". Vid. RD L.947/1995, de 1 de diciembre, por el que se establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (BOE n.º 294, de 9 de diciembre).

Por otra parte, en el artículo 36 del EAr se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia sobre *enseñanza*, tal y como se ha visto, y, por ello, también sobre educación universitaria; y, en particular, se indica que la Comunidad Autónoma fomentará la investigación y la creación de centros universitarios en las tres provincias. Finalidades de *fomento* que aparecen expresamente mencionadas en el artículo 30.6 de la Ley 15/1999⁽⁸⁰⁾ y que persiguen, según se indica en el mismo precepto, la *racionalización de los recursos disponibles*. Dichas competencias no afectan a la autonomía universitaria, en la medida que constituye una financiación complementaria diferente de la básica. Con el contrato-programa se *coordinan ambas competencias*.

b) Con el contrato-programa se trata de *racionalizar los recursos económicos escasos* de la Universidad de Zaragoza y la Comunidad Autónoma. El contrato-programa trata de *coordinar el ejercicio de competencias en unos ámbitos determinados* —calidad de la docencia, la investigación y la gestión universitaria— fijando unos objetivos y actuaciones, para cuya consecución se prevé una financiación específica acordada entre ambas administraciones. De ahí que ambas administraciones determinen la financiación que asignan al cumplimiento de esos objetivos: la Universidad atribuye parte de su financiación básica, dado que algunos aspectos ya están contemplados parcialmente por la propia institución en su presupuesto; y la Comunidad Autónoma atribuye financiación complementaria para alcanzar unos objetivos que exclusivamente con las transferencias básicas no se podrían lograr⁽⁸¹⁾.

B) *Tipología de los contratos-programa*. Se regula la tipología de los contratos-programa cumpliendo a esos efectos lo que indica el artículo 30.7 Ley 15/1999 que prevé que en el reglamento de desarrollo se concrete la tipología de los contratos-programa. Con el precepto se pretende dotar de la flexibilidad máxima a los contratos-programa. De esta forma, el contrato-programa puede ser *único*, contemplando los tres tipos de actuaciones mencionadas legalmente —investigación, calidad de la docencia y gestión universitaria—, o *específico*. También se prevé la existencia de un contrato-programa *general* y, simultáneamente, de contratos-programa *específicos*. En este sentido, puede pensarse en un contrato-programa general que contemple las

(80) Fomento de la calidad de la docencia, la investigación y la gestión universitaria.

(81) En este sentido, en el artículo 30.6 de la Ley 15/1999 se dice que se formalizarán los contratos-programa para atender nuevas necesidades que surjan durante la vigencia del modelo de financiación de la Universidad de Zaragoza y que no estén contemplados en los apartados primero a quinto del mismo precepto, y deban financiarse, parcialmente, con cargo a la transferencia básica del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

tres finalidades y un contrato-programa específico dirigido exclusivamente a fomentar la calidad de la docencia en el tercer ciclo, por ejemplo.

C) *Contenido de los contratos-programa*. El contenido de los contratos-programa debe ponerse en relación con los artículos 6 de la Ley 30/1992, 46 de la Ley 1/1995, de Presidente y Gobierno de Aragón y 30.7 de la Ley 15/1999, de 28 de diciembre⁽⁸²⁾, precepto este último que establece que el Reglamento que se apruebe concretará los contenidos mínimos de dichos contratos-programa. En la medida que no estamos ante un contrato, sino ante un *convenio*, se sigue la regulación de los convenios contenida en la Ley 30/1992 y la normativa autonómica, en la medida de lo posible, adaptando algunos aspectos a las peculiaridades propias de este tipo de convenios.

Se incluye la previsión de una *Comisión mixta de seguimiento* con el fin de resolver las posibles diferencias que pudieran existir. También se contempla la posibilidad de crear una *organización específica* para la gestión del contrato. Dicha posibilidad se inspira en la regulación de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre y en las Leyes aragonesas 1/1995 y 11/1996⁽⁸³⁾ y en el hecho de que en algunas ocasiones resulta más conveniente para resolver diferencias crear una *organización común* que sea la que gestione directamente algunos aspectos.

D) *Los órganos autorizadores de los contratos-programa y de quienes deban suscribirlos*. El precepto especifica algunos de los principios contenidos en el artículo tercero. Desde la perspectiva del Gobierno aragonés se dispone que, como regla general, los contratos deberán ser *autorizados* por el *Consejo de Gobierno* y *suscritos* por el *Consejero encargado de las materias de educación universitaria*. Por otra parte será la Universidad quien determine el órgano que debe suscribir los contratos-programa.

(82) Así, debe especificarse los órganos que celebran el contrato-programa y la facultad suficiente con la que actúa cada uno de ellos, los objetivos y actuaciones que se acuerden desarrollar y los criterios de la evaluación de su cumplimiento, con expreso reflejo en indicadores de calidad y evaluación de resultados por objetivos, el modo de financiación, las precisiones necesarias sobre la posibilidad de modificar el contrato-programa, plazo de vigencia, extinción por causa distinta a la finalización de su plazo de vigencia, causas de resolución y sus consecuencias, establecimiento en su caso de comisión mixta o de organización encargada de su gestión.

(83) Sobre esta Ley no se había hecho referencia hasta ahora: es la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 1, de 3 de enero de 1997), modificada por la Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de medidas en materia de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 156, de 30 de diciembre de 2000).

E) *Las obligaciones que asumen las partes.* Las obligaciones que asumen las partes de los contratos-programa se detallan con el nivel de abstracción suficiente para ello teniendo en cuenta el plural contenido que podrán adoptar los contratos-programa. No obstante, se exige *definición en los compromisos y obligaciones*, en las cuantías...

F) *Seguimiento de la ejecución de los contratos.* Establece principios relativos al seguimiento de los contratos-programa. Otra vez y para respetar la necesaria flexibilidad que es directiva esencial del Decreto, no se inclina porque siempre deba existir una *comisión de seguimiento del programa*, aunque ésta podrá existir. En ese caso se precisan algunas de sus competencias remitiéndose en cuanto al funcionamiento a lo que indiquen las normas reguladoras del régimen jurídico de los órganos de colegiados de la administración.

G) *El plazo de vigencia.* Presupuesto del mismo es el, casi siempre, *necesario carácter plurianual* de estos contratos, sin que pueda ser superior a cuatro años⁽⁸⁴⁾. En todo caso el plazo se fijará en los contratos disponiéndose la posibilidad de prórroga, que no podrá exceder de un año.

H) *Precisiones sobre financiación.* Además de unos principios generales sobre financiación se dedica un capítulo a esta cuestión. Se exige la *necesidad de identificación de las partidas afectadas* y prevé la posibilidad de que se *disponga el fraccionamiento de pago* y otras cuestiones en relación al control económico.

I) *Modelo de financiación básica de la Universidad de Zaragoza para el período 2000-2003.* Se sitúa en la línea del completo contenido del artículo 30 Ley 15/1999, de 29 de diciembre. Los objetivos y actuaciones previstos en los contratos-programa están *contemplados parcialmente en el modelo de financiación básica* de la Universidad. Al formalizar estos contratos, *se afectan los ingresos al desarrollo de los mismos* y, junto con los ingresos suplementarios que la Comunidad Autónoma destine, se financiarán las actuaciones. De ahí que se contemple expresamente la *necesidad de tomar razón* en el modelo de financiación básica de dos aspectos: 1) de la existencia de ese contrato-programa, y 2) de que la transferencia de esa financiación ha dejado de ser incondicionada, como consecuencia de la firma del convenio y la decisión voluntaria de la Universidad de destinarlo a este fin.

J) *Programación plurianual de la Universidad de Zaragoza.* Regula lo relativo a la programación plurianual de la Universidad

(84) Recuérdese ahora lo analizado en el apartado I.2 de este trabajo en relación con el art. 61.3 de la LGP.

conectando con lo establecido en el art. 54⁽⁸⁵⁾ de la LORU, en el artículo 222 de los Estatutos de la Universidad de Zaragoza⁽⁸⁶⁾ y en la Ley 10/1996, de 23 de diciembre, del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza⁽⁸⁷⁾. Los contratos-programa afectan de dos formas diferentes a la programación plurianual. En primer lugar, en cuanto pueden conllevar una *modificación de la programación de la actividad aprobada y presupuestada*, ampliando los objetivos y actuaciones previstas en las mismas; y en cuanto se refieren parcialmente a los recursos de la financiación básica y se afectan a esos fines. Y en segundo lugar, en cuanto es preciso *programar plurianualmente los nuevos objetivos y la financiación de los mismos*.

La programación plurianual es *competencia de la Universidad*, por lo que a ella le corresponde su aprobación. Para evitar descoordinación entre el contenido de la programación y las previsiones del contrato, respetando la autonomía universitaria, se contempla la realización de unas memorias por los órganos encargados de su elaboración y aprobación -Junta de Gobierno y Consejo Social-, que deberán presentarse antes de la formalización del contrato. Con posterioridad a la formalización del contrato-programa se procederá a su aprobación de acuerdo con el artículo 54 de la LORU.

(85) El artículo 54 de la LORU establece que, una vez asignada la subvención global fijada anualmente por las Comunidades Autónomas, las Universidades elaborarán y aprobarán una programación plurianual y un presupuesto anual. La programación comportará la evaluación económica del plan de actividad administrativa durante el mismo período; y la autorización efectiva de los créditos se producirá mediante la aprobación del presupuesto.

(86) Antes de aprobar la programación plurianual en el artículo 222 de los Estatutos de la Universidad de Zaragoza se prevé que se aprueben por la Junta de Gobierno los objetivos que orientarán la actividad de los Departamentos y demás Centros universitarios, durante el período que comprende la programación. V. RD 1.271/1985, de 29 de mayo, por el que se aprueban los EE.U.Z. (BOE n.º 180, de 29 de julio de 1985), el RD 464/1986, de 10 de febrero, por el que se aprueban las normas que completan con carácter provisional los EE.U.Z. (BOE n.º 57, de 7 de marzo), el RD 824/1989, de 7 de julio, por el que se aprueba la reforma del art. 112.5 de los EE.U.Z. (BOE n.º 164, de 11 de julio), la modificación, operada por el D. 193/1998, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la reforma del Título VIII de los EE.U.Z. (BOA n.º 138, de 27 de noviembre), y el D. 69/2000, de 28 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la reforma de los EE. U.Z. (BOA n.º 43, de 12 de abril).

(87) BOA n.º 152, de 30 de diciembre de 1996, modificada por la Ley 3/2000, de 10 de octubre (BOA n.º 129, de 27 de octubre), que establece en su artículo 2.B) la competencia del Consejo Social para aprobar la programación plurianual de la Universidad a propuesta de la Junta de Gobierno, quien la remitirá al Consejo Social, junto al proyecto de presupuesto; el presupuesto anual deberá recoger las actuaciones previstas en la programación plurianual que afecten a dicho ejercicio. V. A. MARTÍNEZ BALLARÍN y F. GURREA CASAMAYOR, "El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad en la universidad pública?", en esta REVISTA 15, pp. 349-389.

K) *Compatibilidad con financiaciones complementarias.* El Decreto contempla la posibilidad de obtener financiación complementaria tanto para el desarrollo más adecuado de los fines previstos en el contrato-programa como aquellos que no están contemplados. Esa financiación puede provenir del propio Gobierno de Aragón con cargo a programas específicos o de otras Administraciones o instituciones privadas.

En este sentido, en el artículo 30.6 de la Ley 15/1999 se dice que el Gobierno de Aragón promoverá la formalización de contratos-programa con la Universidad de Zaragoza, como *instrumento preferente de financiación pública* de las actividades universitarias, con la finalidad de fomentar la calidad de la docencia, la investigación y la gestión universitaria. Pero no es exclusiva.

En el ámbito de la *investigación*, existen convocatorias específicas, incluso del propio Gobierno de Aragón, que si no se contempla genéricamente su compatibilidad, podrían plantear problemas de índole jurídico dada la regulación de la que se parte. O también otras Administraciones pueden decidir financiar la calidad de la docencia en determinados estudios. Hecho que es corriente en el caso de los estudios que conducen a *títulos propios* de la Universidad, dada la exigencia de autofinanciación.

Se trata, en definitiva, de *no impedir la obtención de otros posibles recursos*. No obstante, exige una coordinación de las partes implicadas en el contrato-programa, dado que no puede financiarse dos veces una misma actuación concreta dentro de los objetivos perseguidos. Por eso, se contempla la *notificación*, en el caso de que afecte a los fines previstos en el contrato-programa, y que se acuerde por ambas partes una racionalización del gasto.

Al igual que SENDER describió la *incomprensión que espera a todo emigrado que vuelve* —y no se equivocó—, las universidades públicas que nunca han abandonado el contexto de la administración, sorprenden al resto cuando *claman por evitar el desarraigo en el que a veces se ven sumidas*, pues por ellas no ha sido buscado ni deseado.

Aragón fue elegido por GRACIÁN para situar en *el Criticón el otoño de la varonil edad, la época juiciosa de cortesana filosofa*, y dejó el legado de *la razón y la entereza* como principal símbolo de esa tierra. En *El Político*, plasmó la nostalgia por una edad pretérita, la de Fernando el Católico, contrapuesta a la triste realidad entonces presente de Felipe IV y sus validos. Esperemos que el alma de la política del rey Fernando, *quintaesencia del gobernante para cualquier tiempo*, haya servido de guía al legislador aragonés en la regulación

analizada. Nosotros no hemos pretendido otra cosa que desarrollar un elevado *Arte de prudencia* en la descripción de su contenido.

V. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Sobre *financiación* destacan especialmente los trabajos de M.J. SAN SEGUNDO GÓMEZ DE CADIÑANOS, "Financiación de la enseñanza", en *La descentralización de la enseñanza*, (Coord. Asociación española para el estudio del Derecho y de la Política de la Educación), Egido ed., Zaragoza, 1999; "Financiación de la enseñanza universitaria: el papel de los precios a la luz de la experiencia internacional reciente", en *Revista de Educación*, n.º 318, 1999. B. SANYAL "Nuevas estrategias para la gestión financiera de las universidades", en *Perspectivas. Revista trimestral de educación comparada*, París, vol. 28, n.º 3, 1998. T. QUINTANA LÓPEZ "Algunas consideraciones sobre la gestión de los servicios universitarios en España", en *Revista Catalana de Derecho Público*, Barcelona, n.º 23, 1998. A. ARIAS RODRÍGUEZ, *El régimen económico y financiero de las universidades*, Estudios Complutenses, Ed. Complutense, Madrid, 1997, y E. OROVAL PLANAS (Ed.), *Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos*, Asociación de Economía de la Educación-Civitas, Madrid, 1995.

Referencias concretas a la aplicación de los contratos programa como instrumentos de planificación pueden encontrarse, entre otros, en F. ESTAPÉ, *Sin acuse de recibo*, Plaza y Janés, Barcelona, 2000, con referencia a RENFE, pág. 243. C. PÉREZ ESPALLERS y A. UTRILLA DE LA HOZ, "Una aplicación de la teoría de las transferencias interjurisdiccionales a la planificación descentralizada de la financiación universitaria", en *Planificación, evaluación y financiación... op. cit.* referido a universidades. Su empleo en el contexto presupuestario general de las administraciones públicas puede apreciarse en, "El presupuesto como instrumento de gobierno, II Encuentro de Ávila sobre Gestión y Políticas Públicas", *Análisis Local*, n.º 31 y extraordinario 2/2000, 2000.

Pero, sin duda, el sector en el que más se ha aplicado esta técnica ha sido en la gestión sanitaria. Sirvan como referencia los trabajos de: E. GAVILANES VÁZQUEZ, "La financiación de los hospitales en el ejercicio de 1993: el contrato-programa", *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 10, 1993, págs. 159-162. L. GAMA REVILLA, "Contrato-programa: ficción o realidad", www.hsa.es/atprim/mfc97, M.A. PRIETO DÍAZ, "El contrato-programa en atención primaria. ¿Dónde estamos?", www.hsa.es/atprim/mfc97.