



MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



ABOGACÍA DEL ESTADO EN LA  
SECRETARÍA DE ESTADO DE  
PRESUPUESTOS Y GASTOS

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS REGISTRO	
10 JUL 2012	
ENTRADA	415

Exp. 807/12

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado atenta solicitud de informe procedente de la Dirección General de Presupuestos acerca la procedencia de la incorporación de las Presupuestos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) a los Presupuestos Generales del Estado, dictamen que la Abogado del Estado que suscribe emite formulando las siguientes

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**Primera.** A los efectos de poder dar respuesta a las dudas suscitadas en relación con la cuestión que se plantea, resulta necesario referirse, en primer lugar, a la naturaleza de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). A este respecto, hay que remitirse a la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), modificada por Ley Orgánica la Ley 4/2007, de 12 de abril, que prevé que la UNED impartirá enseñanza universitaria en todo el territorio nacional y que, en atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá una regulación específica de la misma, que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones de sus profesorado, así como el régimen de los tutores.

Los Estatutos vigentes de la UNED fueron aprobados por Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y establecen en su art. 1 que *"La UNED es una institución de derecho público, de las contempladas en la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dotada de personalidad jurídica y de plena autonomía en el desarrollo de sus funciones, sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes"*.

CORREO ELECTRÓNICO:

Abogacia.presupuestos@sepg.minhap.es

1082/2012

C/ ALBERTO ALCOCER Nº 2  
28046 MADRID  
TEL.: 91 5 83 55 52  
FAX: 91 5 83 52 14



SUBSECRETARIA

ABOGACÍA DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN  
LA SECRETARÍA DE ESTADO  
DE PRESUPUESTOS Y GASTOS

Dicha Disposición Adicional contempla una serie de entidades que han dado en llamarse “*Administraciones independientes*”, esto es, los Organismos Públicos dotados de autonomía o independencia funcional respecto de la Administración General del Estado (como lo son también, además de las Universidades no transferidas, y entre otros, los Organismos Reguladores cuyo régimen jurídico se contempla en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible), que se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía, pero estableciéndose expresamente que quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación.

**Segunda.** Sentado lo anterior, y para dar respuesta a la cuestión de si los Presupuestos de la UNED han de integrarse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, debe partirse del tenor literal del art. 134 de la Constitución que viene a declarar en su apartado 2 que “*Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado*”, consagrando así los principios de unidad y universalidad o presupuesto bruto de los Presupuestos.

Completa esta noción la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) cuyo art. 32 define los Presupuestos Generales del Estado como “*la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal*”.

La delimitación de qué deba entenderse por Sector Público Estatal exige acudir al art. 2.1 de la LGP que incluye:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.



- c) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros y entidades mancomunados.
- e) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- f) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
- g) Las entidades estatales de Derecho Público distintas de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales.
- h) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los artículos 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando uno o varios de los sujetos que forman parte del Sector Público Estatal hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.

A la vista de esta relación, debe afirmarse que los Organismos Públicos a que se refiere la Disposición Adicional Décima de la Ley 6/1997 han de quedar incluidos entre las entidades estatales de derecho público distintas a los Organismos Públicos de sus arts. 41 y siguientes mencionadas en el apartado g) del art. 2.1 de la LGP.



SUBSECRETARIA

ABOGACÍA DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN  
LA SECRETARÍA DE ESTADO  
DE PRESUPUESTOS Y GASTOS

Concretamente, el art. 3.1.a) de la LGP se refiere al Sector Público Administrativo en el que quedan integrados, junto a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, y entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de la Seguridad Social, aquellas entidades de Derecho Público y consorcios que cumplan alguna de las dos características siguientes:

- Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.
- Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta Ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de la entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Pudiendo afirmarse que dentro de esta última categoría deben incluirse aquellas entidades de Derecho Público que, formando parte de la Administración de carácter institucional, por su especial régimen de autonomía son doctrinalmente clasificadas como "*Administraciones independientes*", relacionadas en la ya citada Disposición Adicional Décima de la Ley 6/1997.

Congruentemente con lo anterior, el art. 33 de la LGP, cuando determina el contenido de los Presupuestos Generales del Estado, establece que éstos estarán integrados por:

1. Los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo.
2. Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional.
3. Los presupuestos de los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de la LGP.



SUBSECRETARIA

ABOGACÍA DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN  
LA SECRETARÍA DE ESTADO  
DE PRESUPUESTOS Y GASTO

A juicio de esta Abogacía del Estado, la interpretación sistemática del conjunto normativo a que se ha hecho referencia, avala la necesaria integración en los Presupuestos Generales del Estado de los Presupuestos de la UNED en cuanto entidad integrante del Sector Público Administrativo Estatal.

**Tercera.** La anterior conclusión no queda en modo alguno desvirtuada por el reconocimiento de la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida en el art. 27 de la Norma Fundamental y desarrollada en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU).

Tal y como se destaca en la solicitud de informe, de acuerdo con su Ley Orgánica reguladora, la autonomía universitaria comprende *“la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes”* (art.2.2.h) de la LOU), previéndose en el art. 79 de la LOU que *“las universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera”* si bien en el ejercicio de su actividad económico-financiera, las Universidades públicas se regirán por lo previsto en los arts. 79 a 84 de la LOU y en la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público.

Ahora bien, el reconocimiento y garantía de la autonomía económica de las Universidades, así como la atribución, en el caso de la UNED, a su Consejo de Gobierno y a su Consejo Social de la competencia para aprobar el presupuesto en los términos establecidos en el art. 222 de sus Estatutos, de la competencia para la aprobación del respectivo presupuesto, no es incompatible con la debida integración del mismo en los Presupuestos Generales del Estado a fin que éstos reflejen de forma sistemática la totalidad de los derechos y obligaciones de contenido económico del Sector Público Estatal, como impone el art. 32 de la LGP.

Interesa asimismo destacar que en el art. 81 de la LOU se establecen las reglas básicas relativas a la elaboración del presupuesto de las Universidades, y se determina que la estructura de su presupuesto, su sistema contable, y los documentos que comprenden sus cuentas anuales deberán adaptarse, en todo caso, a las normas que con carácter general se establezcan para el sector público.



SUBSECRETARIA  
ABOGACÍA DEL ESTADO

ABOGACIA DEL ESTADO EN  
LA SECRETARÍA DE ESTADO  
DE PRESUPUESTOS Y GASTOS

Específicamente, por lo que a la UNED respecta, el Título VIII de sus Estatutos - aprobados Real Decreto 1239/2011- regula su régimen económico financiero y dentro de éste, los arts. 216 a 225 se ocupan del Presupuesto, en tres Secciones que, sucesivamente, se ocupan de la Programación Plurianual, del Presupuesto: Ingresos y Gastos, y, de la Estructura del Presupuesto (que conforme al art. 224 se adaptará a las normas que con carácter general estén establecidas para el sector público estatal), y, por último, Normas de Ejecución Presupuestaria.

De las normas citadas (art. 81.4 de la LOU y art. 224 de los Estatutos de la UNED) resulta que la estructura de su presupuesto debe ajustarse a la determinada para el Sector Público Estatal, por lo que deviene aplicable el art. 39 de la LGP, a cuyo tenor, *“La estructura de los Presupuestos Generales del Estado y de sus anexos se determinará, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, por el Ministerio de Hacienda teniendo en cuenta la organización del sector público estatal, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir”*.

En atención a las consideraciones anteriores, se formulan las siguientes

### CONCLUSIONES

**Primera.** El presupuesto de la Universidad Nacional de Educación a Distancia debe integrarse en los Presupuestos Generales del Estado toda vez que se trata de una institución de Derecho Público integrante del Sector Público Estatal, y ello sin perjuicio de su autonomía económica y financiera constitucional y legalmente garantizada.

**Segunda.** La estructura del presupuesto de la Universidad Nacional de Educación a Distancia debe adaptarse a las normas que con carácter general se establecen para el Sector Público Estatal, al establecerse así de forma expresa, tanto en el art. 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, como en el art. 224 de sus propios Estatutos, aprobados por Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre.



SUBSECRETARIA

ABOGACIA DEL ESTADO

ABOGACIA DEL ESTADO EN  
LA SECRETARIA DE ESTADO  
DE PRESUPUESTOS Y GASTOS

Es cuanto hemos tenido el honor de informar.

Madrid, a 9 de julio de 2012

LA ABOGADO DEL ESTADO,

Fdo. María Guinot Barona

**SR. DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS**