



CIRCULAR 1/2025, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL, SOBRE LOS CRITERIOS EN LA FISCALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN PARA LA CREACIÓN DE CÁTEDRAS INSTITUCIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Durante el presente ejercicio se ha detectado una pluralidad de incidencias y enfoques dispares en la fiscalización de los expedientes relacionados con las cátedras universitarias, lo que ha generado incertidumbre en su tramitación y ha dificultado una aplicación homogénea de los criterios jurídico-contables pertinentes.

A raíz de la reciente aprobación del artículo 145 del Decreto 23/2025, de 28 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Zaragoza —que regula y define con alcance preciso el concepto, régimen y alcance de las cátedras de la Universidad de Zaragoza— se presenta una oportunidad propicia para establecer un criterio uniforme.

En este sentido, la presente circular tiene como finalidad articular una serie de directrices que permitan estandarizar la interpretación y aplicación de esta nueva regulación, reforzando así la seguridad jurídica, la coherencia procedimental y la eficacia en la gestión de los instrumentos de colaboración horizontal establecidos entre la Administración autonómica y la Universidad de Zaragoza.

El contenido de esta circular se emite en virtud de la competencia atribuida a la Intervención General en materia de impulso, coordinación, simplificación de los procedimientos administrativos y ejercicio de la función interventora y de control financiero, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

1.- NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CÁTEDRAS.

De conformidad con el artículo 145 del Decreto 23/2025, de 28 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Zaragoza, las cátedras institucionales y/o de empresa se conciben como estructuras de colaboración entre la universidad y entidades externas —públicas o privadas— para el impulso conjunto de actividades formativas, investigadoras, de divulgación o transferencia de conocimiento en ámbitos específicos. Este marco jurídico y conceptual pone de manifiesto que nos encontramos ante una modalidad de cooperación institucional basada en el principio de interés común, en la que ambas partes contribuyen, desde su respectiva naturaleza y competencias, a la consecución de fines compartidos.



En este sentido, resulta esencial diferenciar las cátedras de otras figuras jurídicas, como las subvenciones, en las que el interés es predominantemente unilateral y dirigido a financiar una actividad promovida por un beneficiario con escasa o nula participación de la entidad financiadora en su ejecución. En el caso de las cátedras, por el contrario, debe existir una implicación efectiva y recíproca tanto por parte de la universidad como por parte de nuestra Administración, ya sea mediante aportaciones económicas, recursos humanos, conocimientos técnicos, instalaciones o cualquier otra forma de cooperación que evidencie la voluntad común de colaborar en un proyecto de utilidad mutua y proyección pública.

La correcta identificación de esta naturaleza jurídica resulta clave para asegurar una tramitación adecuada y para evitar desnaturalizaciones que pudieran comprometer la legalidad o la coherencia del régimen de control.

2.- COMPETENCIA PARA LA FISCALIZACIÓN PREVIA DE LA CREACIÓN DE UNA CÁTEDRA

Al tratarse de una relación jurídica formalizada mediante convenio de colaboración entre la Universidad de Zaragoza y nuestra Administración, resulta plenamente aplicable el régimen jurídico establecido en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, en lo relativo a los convenios de colaboración.

El artículo 150 de la Ley 5/2021 establece que, con carácter previo a su celebración, corresponde al Gobierno de Aragón autorizar los convenios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos dependientes o adscritos. También requiere autorización del Gobierno de Aragón la modificación y la resolución por mutuo acuerdo de las partes.

Por lo tanto, la fiscalización previa de la formalización de la cátedra, así como su modificación es competencia del Interventor/a General. La prórroga, en cambio, debe ser fiscalizada por la correspondiente Intervención Delegada al no requerir autorización del Gobierno.



3.- CONTENIDO DEL EXPEDIENTE PARA LA FISCALIZACIÓN PREVIA DE LA CÁTEDRA

En el ejercicio de la función interventora, se efectuará una revisión de la documentación que se cita a continuación, necesaria para la tramitación de los convenios de colaboración que instrumentan las cátedras y que debe constar en el correspondiente expediente electrónico. En particular, se comprobará que, tanto la memoria justificativa, como el texto del convenio acrediten debidamente la naturaleza colaborativa de la relación, excluyendo cualquier supuesto de subvención encubierta o prestación contractual.

Al tratarse de un convenio de colaboración, deben observarse las disposiciones contenidas en los artículos 147 a 152 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, que regulan los siguientes aspectos:

a) Memoria justificativa inicial

El expediente deberá iniciarse con una memoria firmada por el titular del centro directivo promotor, en la que conste:

- Antecedentes que justifican la colaboración.
- Objeto del convenio y su adecuación a los fines institucionales.
- Necesidad y oportunidad del instrumento de colaboración propuesto.
- Compromisos que asume cada parte (económicos, materiales, técnicos, etc.).
- Previsión de financiación y, en su caso, impacto económico.
- Declaración expresa del carácter no contractual de la relación jurídica.
- Mención del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5/2021 y demás normativa aplicable.

A fin de asegurar la adecuada calificación jurídica de las cátedras como instrumentos de colaboración, resulta imprescindible que la memoria recoja de forma expresa y suficiente la existencia de un interés común claramente identificado y compartido entre las partes. Este elemento es determinante para justificar la naturaleza bilateral de la relación y el marco de colaboración horizontal que la caracteriza.

En concreto, en la memoria justificativa se deberá explicar, de manera razonada:

- Los fines perseguidos por ambas partes y su convergencia en torno a una determinada área de conocimiento, formación o transferencia.



- La descripción de las actividades previstas indicando cómo se diseñan, organizan y ejecutan de forma conjunta.
- La proyección y repercusión de la cátedra en términos de interés público y retorno institucional, especialmente en lo relativo a la mejora del conocimiento, la innovación o la capacitación.
- El régimen de gobernanza de la cátedra, que deberá reflejar mecanismos de participación y control por ambas partes.

La correcta documentación del interés común y del carácter colaborativo no solo contribuye a una calificación jurídica ajustada a derecho, sino que facilita el ejercicio de la función interventora al aportar elementos objetivos de juicio. En este sentido, no serán informados favorablemente aquellos convenios en los que no quede perfectamente determinadas las características citadas que permitan a la Intervención General constatar que se trata de un instrumento de cooperación horizontal entre entidades.

Como se ha indicado previamente, las cátedras no son subvenciones públicas, por lo que en el expediente se han de evitar fórmulas contractuales o terminología propia de las subvenciones. En particular, deben evitarse expresiones como "concesión", "beneficiario", "subvención", "importe subvencionable" o similares, que podrían inducir a una interpretación errónea de la figura.

Del mismo modo, deberá verificarse expresamente que el instrumento propuesto reúne los requisitos exigidos para su exclusión del ámbito de aplicación de la legislación contractual. En particular, se deberá justificar que el convenio no tiene por objeto prestaciones propias de un contrato, sino que se enmarca en el ámbito de la colaboración institucional entre entidades públicas, orientada al logro de fines comunes de interés público. Esta justificación es esencial para sustentar la naturaleza jurídica del convenio y evitar su calificación indebida como contrato administrativo, lo que conllevaría la exigencia de tramitar un procedimiento de contratación conforme a la normativa reguladora de los contratos públicos.

b) Informe del departamento competente en materia de universidades

El artículo 151.3 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón establece que los acuerdos o convenios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con cualesquiera de las universidades que integran el Sistema Universitario de Aragón deberán ser informados previamente por el departamento competente en materia de universidades.



Por ello, en la tramitación de los convenios mediante los que se crean y rigen las relaciones entre la Universidad y nuestra Administración, el centro directivo promotor deberá recabar el citado informe de la Dirección General de Universidades, antes de su elevación al Gobierno de Aragón

c) Propuesta de convenio de colaboración

El expediente deberá incorporar la propuesta completa del convenio de colaboración, cuyo contenido habrá de ajustarse íntegramente a lo exigido por la Ley 5/2021, en especial en lo dispuesto en su artículo 145, que establece los elementos esenciales que debe contener cualquier convenio suscrito por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o sus entidades vinculadas:

- a) Sujetos que suscriben el convenio y capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) Competencia en la que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón fundamenta su actuación.
- c) Objeto del convenio y razones de interés público que lo motiven.
- d) Actuaciones a realizar y compromisos asumidos por cada una de las partes, indicándose, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.
- e) Las obligaciones o compromisos económicos que puedan derivarse para las partes indicando la distribución temporal del gasto por anualidades, si así las hubiera, así como su adecuada imputación presupuestaria.
- f) Efectos del incumplimiento de las obligaciones y compromisos de las partes y, en su caso, criterios para determinar la posible indemnización que de ello se derive.
- g) Mecanismos de seguimiento, interpretación, vigilancia y control del cumplimiento y correcta ejecución del convenio.
- h) Régimen de modificación del contenido del convenio.
- i) El plazo de vigencia del convenio, teniendo en cuenta que este deberá ser determinado y no superior a cuatro años, salvo que una norma disponga un plazo mayor. En cualquier momento antes de la finalización del plazo de vigencia, los firmantes podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción, siempre que esa posibilidad esté prevista en el propio convenio.



j) Jurisdicción competente.

k) Localidad, fecha y firma del convenio.

La ausencia de esta propuesta completa y conforme impedirá una fiscalización de conformidad.

d) Propuesta de acuerdo del Gobierno de Aragón

Al requerir la autorización previa del Gobierno de Aragón, el expediente deberá incluir expresamente la propuesta del acuerdo correspondiente, ajustada al contenido normativo aplicable.

e) Acreditación de la existencia de crédito adecuado y suficiente

Del mismo modo, el expediente deberá incluir el documento contable que acredite la existencia de crédito adecuado y suficiente en el correspondiente ejercicio presupuestario para respaldar el compromiso de gasto (documento contable AD), de conformidad con lo dispuesto en la normativa presupuestaria aplicable.

e) En caso de gasto plurianual, informe del departamento competente en materia de Hacienda

En caso de que el convenio conlleve compromisos económicos plurianuales o que afecten a ejercicios futuros, deberá incorporarse informe preceptivo del departamento competente en materia de Hacienda (Dirección General competente en materia de presupuestos) acreditando la tramitación conforme a la naturaleza de gasto plurianual.

En aquellos casos en los que las cátedras institucionales estén previstas con vocación de permanencia en el tiempo, se recomienda formalizar convenios de colaboración con una vigencia plurianual. Dichos convenios podrán recoger desde su inicio el detalle de todas las anualidades previstas o, alternativamente, permitir su concreción de forma progresiva mediante la suscripción de adendas anuales.

4.- FISCALIZACIÓN PREVIA DE LAS SUCESIVAS APORTACIONES ECONÓMICAS.

En el caso de que el convenio inicial tenga vigencia plurianual, pero no estén concretadas todas las aportaciones económicas del Gobierno de Aragón para el mantenimiento de la cátedra, deberán fijarse mediante una propuesta de adenda que se incluirá en el expediente electrónico junto con la siguiente documentación:



- a) Acta de la Comisión Mixta de Seguimiento del Convenio con el detalle del plan de actividades de la cátedra aprobado para ese ejercicio.
- b) Propuesta de adenda, en la que se detallarán las actividades que se van a desarrollar en el marco de la cátedra ese año y el importe de la dotación económica. En esta adenda no se podrán incorporar modificaciones en el texto del convenio de creación.
- c) Documento contable que acredite la existencia de crédito adecuado y suficiente en el correspondiente ejercicio presupuestario para respaldar el compromiso de gasto (documento contable complementario en fase AD).

5.- FISCALIZACIÓN PREVIA DE LA PRÓRROGA DE LA CÁTEDRA

Siempre que en el convenio inicial esté prevista la posibilidad de prórroga, se podrá tramitar. Para que la Intervención Delegada pueda ejercer sus funciones de fiscalización previa, al expediente se deberá incorporar el siguiente contenido:

- a) Acta de la Comisión Mixta de Seguimiento del Convenio con el detalle del plan de actividades de la cátedra aprobado para ese ejercicio.
- b) Propuesta de adenda, en la que se detallarán las actividades que se van a desarrollar en el marco de la cátedra ese año y el importe de la dotación económica. En esta adenda no se podrán incorporar modificaciones en el texto del convenio de creación.
- c) Documento contable que acredite la existencia de crédito adecuado y suficiente en el correspondiente ejercicio presupuestario para respaldar el compromiso de gasto (documento contable complementario en fase AD).
- d) En caso de que el gasto comprometido sea plurianual, informe de la Dirección General de Presupuestos

De acuerdo con el artículo 150.4 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, la prórroga del convenio podrá suscribirse por el titular del órgano firmante del convenio, dando posterior comunicación al Gobierno de Aragón.



6.- FISCALIZACIÓN PREVIA DE LA MODIFICACIÓN DEL CONVENIO DE CREACIÓN DE LA CÁTEDRA INSTITUCIONA

La modificación de los convenios de creación de las cátedras institucionales se tramitará mediante adenda al mismo de acuerdo y exigirá la autorización del Gobierno de Aragón, de acuerdo con el artículo 150.3 de la Ley 5/2021, de 29 de junio.

7.- INTERVENCIÓN PREVIA DEL RECONOCIMIENTO OBLIGACIONES POR LAS APORTACIONES ECONÓMICAS

Previamente al reconocimiento de las obligaciones ha de acreditarse documentalmente la siguiente documentación:

- Acta de la Comisión Mixta de Seguimiento del Convenio con el detalle del plan de actividades de la cátedra aprobado.
- Acto administrativo en virtud del cual el órgano competente reconoce la obligación y acepta formalmente, con cargo al Presupuesto de gastos, una deuda a favor de la Universidad al haber cumplido los compromisos adquiridos y al haber justificado documentalmente dicho cumplimiento, de acuerdo con los términos previstos en el convenio.
- Todos aquellos documentos justificativos que, de acuerdo con los términos del convenio, se requieran.
- Documento contable en fase O

LA INTERVENTORA GENERAL

Ana Gómez Barrionuevo