

XIX ENCUENTRO ESTATAL DE DEFENSORES UNIVERSITARIOS

(Córdoba, 19 a 21 de octubre de 2016)

Mesa de Trabajo 1:

**LA CONTRIBUCIÓN DE LOS DEFENSORES UNIVERSITARIOS A LA
TRANSPARENCIA Y EL BUEN GOBIERNO
DE LAS UNIVERSIDADES**

Agustí Cerrillo i Martínez (UOC)

Argimiro Rojo Salgado (UVigo)

Presentación

Las sociedades democráticas actuales, especialmente las más avanzadas, están procediendo a modificar sus estructuras institucionales y su acción política, reorientándolas hacia un enfoque más holístico, flexible e inclusivo, poniendo el acento en la participación, el cogobierno y la coproducción de información y servicios (la gobernanza), la apertura informativa, la rendición de cuentas, la transparencia y la eliminación de esferas de obscuridad. Ello es consecuencia, principalmente, de una evolución de la percepción ciudadana hacia la gestión y administración de la *res pública*, exigiendo más calidad democrática, es decir, ir más allá de la democracia representativa y completarla con la participativa. Y ello es también la condición necesaria para poder asegurar la gobernabilidad de unas sociedades cada vez más complejas y problemáticas.

El verdadero espíritu de la democracia encierra unos valores y mecanismos que, además de permitirnos la elección de gobernantes mediante sufragio, nos proporcionan un sistema de garantías y tutelas de las libertades y derechos. Durante demasiado tiempo el concepto de “razón de Estado”, magistralmente expuesto por Nicolás Maquiavelo y que hacía referencia a las técnicas utilizadas para la adquisición, conservación e incremento del poder, prevaleció y eclipsó la dimensión ética de la política, entendida ésta como un comportamiento responsable, capaz y comprometido con el interés general. La democracia era más formal que real, y el control parlamentario, la rendición de cuentas y la publicidad de los actos del actor público era en la mayoría de los casos insignificante y banal. Por otra parte, la construcción histórica del Estado de bienestar, con el consiguiente intervencionismo público en todas las esferas de la vida social y económica, ha originado una situación de gigantismo de las administraciones públicas y la burocratización de las relaciones entre ciudadanos y administración; todo ello ha favorecido situaciones de opacidad, arbitrariedad y abuso de poder, entre las que destacan la corrupción y la mala gestión que tan negativamente han estigmatizado el proceso político en nuestros días.

Quizás por todo ello, una ciudadanía harta e indignada ante tanto abuso e impunidad ha decidido salir a nuestras calles y plazas para reivindicar una regeneración democrática, otra política y otra administración, distintas de las estructuras y prácticas formales tradicionales, y que impidan el uso ilegal y perverso de una posición de poder con el fin de proporcionar ventajas y favores a individuos o grupos. Acabar, en definitiva, con esas prácticas “tan negativas para la legitimidad de nuestras democracias y sobre todo para la revitalización de la política y la reconstrucción de la virtud cívica (Villoria, 2007, 91).

En este contexto de ingobernabilidad, abuso de poder, desafección, indignación y movilización ciudadana en contra del sistema, agravado por el desencadenamiento de una grave y persistente crisis económica, y en el que también ha jugado un papel muy destacado la irrupción e implantación de las nuevas tecnologías de la información junto con la proliferación de las redes sociales, es en el que ha de situarse este cambio de orientación de la esfera pública. En este sentido, la transparencia, el derecho a la información pública, la rendición de cuentas y el buen gobierno han de considerarse como mecanismos facilitadores de la inclusión y participación, y como auténticos contrapesos, frenos y controles a disposición del ciudadano frente a posibles abusos y arbitrariedades del poder y la gestión pública.

Nuestra Constitución, en su artículo 23, proclama el derecho a la participación en los asuntos públicos, y ello supone que más allá del derecho al sufragio el ciudadano dispone de una capacidad para ser un actor fundamental en el seguimiento, control y vigilancia de las actuaciones públicas. Se transita así de un sentido patrimonialista del derecho a la información hacia una comprensión más proactiva, que considera a la ciudadanía como sujeto también de la acción pública, junto con el gobierno y sus administraciones. Los ejes sobre los cuales pivota esta nueva percepción son la transparencia informativa, la implantación efectiva de los códigos de buen gobierno y buenas prácticas, la promoción de la reutilización de la información y la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas. En concordancia con esta nueva percepción y cultura hacia la gestión y administración de la *res pública*, en nuestro país se han venido promulgando últimamente diversas normas, tanto de ámbito estatal como autonómico, que en su conjunto configuran el marco jurídico de la transparencia y buen gobierno de las distintas administraciones.

En el contexto de los nuevos retos que supone la implantación de una relación renovada, más abierta y transparente entre las administraciones públicas y la ciudadanía, esta ponencia tiene como objetivo principal abordar la cuestión relativa al papel que pueden jugar los defensores universitarios en ese proceso de creación y puesta en práctica de la cultura de la transparencia y buen gobierno en el seno de nuestras universidades. Dicho papel ha de ajustarse en todo caso tanto al ordenamiento jurídico vigente, como a la propia normativa que rige la naturaleza y función de las defensorías en nuestro país. Conforme a ello, este trabajo se estructura en los siguientes apartados: en el primero, y a modo de introducción general, se hace una referencia a la oportunidad y pertinencia del tema, esto es, a los fundamentos, razones, ventajas y manifestaciones de la transparencia y el buen gobierno en la vida universitaria; en el segundo se ofrece una descripción general del estado actual de la

cuestión en las universidades españolas; en el tercero se hace una breve alusión al marco jurídico que regula la transparencia y el buen gobierno de las universidades, tanto la de carácter general (estatal y autonómica) como la universitaria; en el cuarto se hace una breve referencia a los diversos mecanismos de garantía existentes; por último, y en concordancia con la propia naturaleza y funciones de las defensorías, se plantean algunas cuestiones relacionadas con el papel de los defensores en relación con la transparencia y el buen gobierno de las universidades, y cuya finalidad principal es provocar la reflexión y el debate.

1. Los fundamentos de la transparencia y el buen gobierno en las universidades

La transparencia universitaria consiste en el conocimiento de la información relativa a las universidades en todos sus ámbitos de actuación por los diferentes colectivos con los que se relaciona. La transparencia universitaria es un instrumento para dar respuesta a todos los actores sobre la actuación de las universidades y poderse acercar a sus necesidades o demandas (Hazelkorn, 2012, 339). En efecto, la transparencia persigue facilitar a los diferentes colectivos con los que se relaciona la universidad -estudiantes, graduados, empresarios, administraciones públicas, profesores, personal de gestión y la sociedad, en general- información sobre lo que sucede en su seno: qué decisiones se toman, cómo se toman y por qué se toman, qué actividad se desarrolla y qué resultados se obtienen, de dónde se obtienen sus recursos y cómo se utilizan y cómo se adecúa la actividad en los marcos de referencia legales, académicos y sociales. La transparencia universitaria persigue que, utilizando la imagen gráfica del jurista francés Rivero, la universidad se convierta en una casa de cristal.

La transparencia universitaria se ha ido incrementando a medida que la propia universidad ha ido logrando una mayor relevancia social (van Vught, 2010, 20). En particular, la transparencia universitaria se ha visto reforzada en las últimas décadas en el marco del proceso de Bolonia que tiene la transparencia como uno de los principios impulsados tanto para facilitar el proceso de adaptación como para acercarlo a la sociedad (Vercruyse, 2012, 3). Como recordaban los ministros de educación superior en la Declaración de Lovaina:

"We note that there are several current initiatives designed to develop mechanisms for providing more detailed information about higher education institutions across the EHEA to make their diversity more transparent. We believe that any such mechanisms, including those helping higher education systems and institutions to identify and compare their respective strengths, should be

developed in close consultation with the key stakeholders. These transparency tools need to relate closely to the principles of the Bologna Process, in particular quality assurance and recognition, which will remain our priority, and should be based on comparable data and adequate indicators to describe the diverse profiles of higher education institutions and their programmes."

Además, en los últimos años, tanto la crisis económica como los procesos de regeneración democrática que están impulsando las administraciones públicas también han tenido su reflejo en las universidades potenciando sus esfuerzos para incrementar el conocimiento de su actividad y mejorar la rendición de cuentas a la sociedad.

Desde un punto de vista general, la transparencia puede mejorar la difusión del conocimiento generado en el seno de la universidad al facilitar que los resultados de la actividad docente y de investigación lleguen a la sociedad. Al respecto, debe tenerse presente que entre las funciones de la universidad se encuentra la creación y transmisión de la ciencia, de la técnica y de la cultura; la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico y la difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida.¹ Así pues, en la propia esencia de la institución universitaria no está sólo la formación y la creación del conocimiento sino también la difusión del conocimiento generado (científico, técnico o cultural). Desde esta perspectiva general, se puede constatar que la transparencia de la actividad de la universidad facilita el logro de estos fines y, en particular, contribuye activamente a la difusión de la información sobre la actividad desarrollada y los resultados obtenidos así como del conocimiento generado como resultado de su actividad de investigación e innovación.

Además, la transparencia de las universidades tiene un importante papel como instrumento de buena gobernanza y buena administración, de eficacia, de calidad y para la rendición de cuentas sobre su actividad. Una mayor transparencia universitaria puede tener muchos efectos positivos en el desarrollo de la actividad universitaria. Asimismo, no se puede desconocer su impacto en la mejora de la calidad de la actividad de la universidad ni tampoco su incidencia en la generación de la demanda de los servicios universitarios.

La transparencia como instrumento para la buena gobernanza persigue facilitar la participación en la toma de decisiones de los diferentes colectivos representados en la universidad. Conviene tener presente que la gobernanza, y pese a presentar perspectivas tan distintas y a estar referida a campos de interés y ámbitos tan

¹ Artículo 1.2 Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU).

diversos, identifica un nuevo arte de gobernar basado en la movilización de la sociedad, en mecanismos de coordinación no jerárquica, en la negociación y la asociación, en la interdependencia, en el intercambio de recursos, en nuevas prácticas colectivas, en nuevas formas de acción pública, cada vez más alejadas del principio de autoridad e imposición. La gobernanza sustentada en la idea, cada vez más compartida, de que "la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil" (Prats, 2006: 200).

Desde esta perspectiva, la transparencia permite que todos los colectivos vinculados a la universidad puedan formarse una opinión sobre los diferentes aspectos de la universidad, tomar las decisiones que correspondan de una manera informada y participar en los procesos en que esté previsto (Vercruysse, 2012, 6).

La transparencia como instrumento para la buena administración de la universidad persigue facilitar una respuesta adecuada a las necesidades de los diferentes colectivos de la universidad ante los retos a los que se enfrentan. Desde esta perspectiva, la transparencia se traduce en un mandato de actuación en forma racional, coordinada, eficaz y eficiente gracias al flujo adecuado de información entre los diferentes actores. Asimismo, la transparencia universitaria facilita que los colectivos con los que se relaciona la universidad conozcan las decisiones que se toman y los motivos por qué se toman lo que redundará en la buena administración.

La transparencia también tiene un impacto desde la perspectiva de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas exige que aquellos que toman decisiones en la universidad las expliquen y justifiquen a todos sus destinatarios y, en última instancia, a la comunidad universitaria y a la sociedad en general (Bovens, 2007, 450). La transparencia facilita la rendición de cuentas a través de la explicación pública de la actividad desarrollada, de las decisiones tomadas o de los usos a los que se han destinado los recursos disponibles facilitando, en última instancia, su control.²

La transparencia universitaria además se manifiesta en la mejora de la calidad de la universidad. Como destaca la LOU, la promoción y la garantía de la calidad es una finalidad esencial de la política universitaria y tiene como objetivo la medición del rendimiento del servicio público de la educación superior universitaria y la rendición de cuentas a la sociedad; la transparencia, la comparación, la cooperación y la

² Como recuerda la presentación del portal de transparencia de la Universidad de Barcelona "[...] La Universidad de Barcelona, consciente de su papel como agente social y de servicio público, pone a disposición de su comunidad universitaria y de la sociedad información relevante sobre su actividad y funcionamiento a través de este Portal de transparencia". Accesible en: www.ub.edu/web/ub/ca/sites/transparencia/index.html [última consulta: septiembre de 2016].

competitividad de las universidades; la mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las universidades; la información a las administraciones públicas para la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias; la información a la sociedad para fomentar la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores.³

Finalmente, la transparencia también tiene un impacto en la demanda. La transparencia también tiene un impacto positivo en la demanda interna así como en la demanda externa. La transparencia universitaria puede tener un efecto positivo en la demanda interna, por ejemplo, incrementando la matrícula de estudiantes al facilitarles argumentos para decidir matricularse en una universidad u otra o en una u otra titulación así como posteriormente para permanecer en ella. Desde la perspectiva de la demanda externa, una mayor transparencia puede fomentar el empleo de los graduados al dar elementos a los empresarios y, en general a la sociedad, sobre las competencias y los resultados obtenidos en el aprendizaje realizado en una determinada titulación y universidad. La transparencia mejora la oferta y tiene un impacto positivo en la demanda.

A pesar de estas importantes finalidades y los efectos positivos que se pueden derivar del incremento de la transparencia, las universidades son en términos generales aún poco transparentes por lo que el logro de estos fines se ve ciertamente limitado. De hecho, más allá de los intentos aislados que ha habido en el pasado, no ha sido hasta la aprobación de las normas sobre transparencia y acceso a la información de las instituciones públicas, cuando las universidades se han planteado incrementar su transparencia.⁴

Así lo demuestra el Informe de transparencia en la web de las universidades españolas 2014 elaborado por la Fundación Compromiso y Transparencia (2015), cuya lectura permite observar, por un lado, la positiva evolución experimentada en los últimos años con el impulso de los portales de transparencia por parte de las universidades a partir de la entrada en vigor de la nueva normativa en materia de transparencia pública que afecta a las universidades públicas españolas. Por otro lado, el camino que aún queda por recorrer por numerosas universidades para poder conseguir que sean plenamente transparentes.

³ Artículo 31 LOU.

⁴ Al respecto, no se puede desconocer que según informaba El País el 1 de marzo de 2010, el Ministerio de Educación quería exigir más transparencia a las universidades para saber dónde estaban los mejores docentes e investigadores y qué centros funcionaban mejor. Por ello, se quería establecer la obligación de difundir cada uno o dos años un informe que contuviera la información más relevante para los estudiantes, instituciones y sociedad en general. Véase al respecto, http://elpais.com/diario/2010/03/01/educacion/1267398001_850215.html [fecha de consulta: 11 2014].

La transparencia universitaria se puede canalizar a través de una diversidad de mecanismos, canales e instrumentos. En la actualidad, existe una amplia variedad de mecanismos e instrumentos de transparencia que se articulan a través de diferentes canales dirigidos a cada uno de los actores que se relacionan con la universidad y que responden a sus diferentes necesidades. Según el papel que adoptan los emisores y los receptores de la información, la transparencia se canaliza a través de los siguientes mecanismos (Cerrillo i Martínez, 2012):

–Difusión de la información de las universidades (transparencia activa). Consiste en poner a disposición de los destinatarios de manera proactiva información sobre la organización, los presupuestos, la actividad, los resultados, las evaluaciones, etc. La difusión de la información de las universidades se hace a través de diferentes instrumentos como, por ejemplo, a través de la publicación de guías y memorias o la creación de portales en Internet.

–Acceso a la información de las universidades (transparencia pasiva). Consiste en facilitar la información específica y concreta sobre la universidad previa solicitud por parte del interesado. El acceso a la información se canaliza a través de la puesta a disposición de los interesados de la información o los documentos en que se contiene la información solicitada o facilitándoles una copia en papel o electrónica de dicha información. Generalmente, las universidades ponen a disposición diferentes canales para acceder a información sobre los programas, precios, condiciones de matrícula, etc. Asimismo, en los últimos años también se están impulsando canales para que cualquier persona pueda solicitar cualquier información en poder de la universidad.

–Reutilización de la información de las universidades (transparencia colaborativa). Consiste en facilitar la reutilización de la información de la universidad contribuyendo de este modo a incrementar la transparencia de la universidad. La reutilización de la información puede facilitarse a través de diferentes mecanismos como la creación de portales de datos abiertos o de repositorios de documentos que haya generado la universidad o la utilización de licencias *creative commons* respecto a las obras que haya generado la universidad y que estén disponibles en Internet.

2. La transparencia y el buen gobierno en las universidades españolas

En la actualidad existen diferentes indicadores que a nivel nacional e internacional persiguen valorar el nivel de transparencia de las instituciones. Estos indicadores se basan bien en un análisis de los mecanismos e instrumentos de transparencia a disposición de las personas, bien en la medición de la percepción de las personas sobre el nivel de transparencia (Scrollini, 2012). Sin embargo, como muestra Scrollini, aunque "existe un gran interés a nivel comparado para generar indicadores, estándares y mediciones en cuestiones de acceso a la información pública y transparencia", las diferentes iniciativas existentes se encuentran en estadios de desarrollo y tienen un alcance diferente (Scrollini, 2012, 10, 101).

Aunque hay diferentes indicadores e índices utilizados para medir la transparencia, sólo tenemos constancia de uno en materia de transparencia universitaria.

En efecto, en el ámbito universitario español desde 2011 se publica anualmente el Informe de transparencia en la web de las universidades españolas. Este informe persigue "mostrar qué áreas de información son relevantes de cara a una rendición de cuentas general en la sociedad" (Barrio y Martín Cavanna, 2012, 4). A pesar del interés del informe como fuente de información para conocer el nivel de transparencia de las universidades españolas, no deja de presentar algunas limitaciones metodológicas tanto por el propio concepto de transparencia que se propone medir, como por la información considerada para hacerlo y el nivel de exigencia establecido. En última instancia, como se indica en el propio informe este se limita a "señalar los porcentajes de cumplimiento de cada una de las áreas seleccionadas" (Barrio y Martín Cavanna, 2012, 4). De hecho, el informe se basa únicamente en el análisis somero y superficial de las páginas web de las universidades y, no analiza, si en última instancia estas son transparentes y permiten un acceso adecuados de los diferentes destinatarios a la información de que tengan interés. No obstante, en la medida en que constituye el único índice que con carácter exhaustivo informa sobre el nivel de transparencia del conjunto de las universidades españolas públicas y privadas constituye un instrumento útil.

El informe se basa en el análisis de las páginas web de las universidades españolas para identificar si difunden la información establecida en base a 26 indicadores y si la información se ajusta a las condiciones definidas (visibilidad, accesibilidad, actualidad, comprensibilidad e integralidad). Los indicadores están agrupados en las siguientes categorías: misión, plan estratégico, personal, gobierno, demanda y oferta académica, claustro, alumnos, información económica y resultados.

En función de estos indicadores, las universidades se clasifican en transparentes (que incluye a aquellas que cumplen al menos veinte de los veintiseis indicadores y, en particular, difunden información sobre los estados financieros y los informes de auditoría); translúcidas (que incluye a las universidades que cumplen al menos quince indicadores) y opacas (que incluye a las universidades que cumplen menos de quince indicadores).

Desde un punto de vista general, se puede observar que el nivel de transparencia varía sensiblemente entre las universidades públicas (en color más intenso) y las privadas (en color más tenue). En efecto, en 2014 entre las 19 universidades transparentes únicamente se incluían 3 privadas (16%). En cambio, dos tercios de las universidades opacas eran universidades privadas (66%).

UNIVERSIDADES TRANSPARENTES		UNIVERSIDADES TRANSLÚCIDAS	
U.Carlos III	26	U.de La Rioja	16
U.de Alcalá	26	U.de Alicante	15
U.de Cantabria	26	U.de Cartagena	15
U.Rey Juan Carlos	25	U.Complutense de Madrid	15
U.de Málaga	24	U.de Granada	15
U.de Vigo	24	U.de Oviedo	15
U.Pablo Olavide	24	U.Politécnica de Valencia	15
U.Nebrija	24	U.Navarra	15
U.de Lleida	23	U.Pontificia de Comillas	15
U.de Murcia	23		
U.Rovira y Virgili	23	UNIVERSIDADES OPACAS	
U.de Vic - U. Central de Cat.	22	U.de Almería	14
U.de Cádiz	21	U.de Salamanca	13
U.de Castilla-La Mancha	21	U.de Sevilla	13
U.de Jaén	21	U.del País Vasco	13
U.Politécnica de Cataluña	21	U.de Valladolid	13
U.de las Islas Baleares	20	U. CEU Cardenal Herrera	13
U.Jaume I	20	U.N. de Educación a Distancia	12
U.Oberta de Catalunya	20	U.Politécnica de Madrid	11
		U.Internacional de Andalucía	11
UNIVERSIDADES TRANSLUCIDAS		U. Internacional de La Rioja	11
U.de Burgos	24	U.de Valencia	8
U.de Zaragoza	24	U.Ramon Llull	8
U.Pompeu Fabra	23	U.Católica de Valencia	8
U.Pública de Navarra	23	IE University	8
U.de La Coruña	22	U.Miguel Hernandez	7
U.de Deusto	22	U.Internacional de Cataluña	7
U.de Barcelona	21	U.Abat Oliba CEU	7
U.de Extremadura	21	U.CEU San Pablo	7

U.de Las Palmas	21	U.Europea Miguel de Cervantes	6
U.de Córdoba	20	U.Europea de Madrid	5
U.San Jorge	20	U.Alfonso X el Sabio	5
U.Autónoma de Barcelona	19	U.Católica de Ávila	5
U.Autónoma de Madrid	19	U.a Distancia de Madrid	5
U.de Huelva	18	U.Francisco de Vitoria	5
U.de Santiago de Compostela	18	U.de Loyola Andalucía	4
U.de La Laguna	17	U.Camilo José Cela	4
U.de León	17	U.Mondragón	4
U.Católica San Antonio de Murcia	17	U.Pontificia de Salamanca	4
U.de Girona	16		

Fuente: (Martín Cavanna y Barrio, 2015)

Tabla 1: Índice de transparencia universitaria (2014)

La lectura del informe permite observar que las universidades públicas tienen un nivel de transparencia diverso en función de las dimensiones analizadas. En términos generales, se observa un alto grado de transparencia en relación a la información sobre los órganos de gobierno y la información dirigida a los estudiantes (particularmente, canales de comunicación e información sobre becas y ayudas). En cambio, en términos generales, el nivel de transparencia con respecto a la actividad académica es menor por ejemplo respecto a la demanda real de las titulaciones, no tanto en cuanto a la oferta de titulaciones. La información sobre los resultados también es bastante baja. Finalmente, en el caso de las universidades públicas es muy baja la información sobre el claustro, lo que representa una diferencia significativa respecto a las universidades privadas donde esta dimensión es sensiblemente mayor.

En cuanto a las universidades privadas, el nivel de transparencia general es, como ya se ha avanzado, bastante más bajo que el de las universidades públicas y también lo es en cada uno de los diferentes indicadores medidos. Llama particularmente la atención que el nivel de transparencia económica es prácticamente nulo en la mayoría de las universidades privadas con la excepción de las tres universidades que son clasificadas como transparentes.

La lectura comparada de los informes de transparencia en la web de las Universidades Españolas de los últimos tres años permite observar una evolución positiva hacia una mayor transparencia tanto por parte de las universidades públicas como de las privadas. Sin duda, la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha sido un buen incentivo para que las universidades públicas hayan impulsado sus políticas

de transparencia. Indirectamente, ello también ha facilitado que algunas universidades privadas también hayan decidido difundir más información a través de Internet.

3. La regulación de la transparencia y el buen gobierno de las universidades

En los últimos años, diferentes normas han incluido la obligación de difundir información y facilitar la transparencia de entidades e instituciones públicas. Asimismo, han previsto diferentes principios de buen gobierno y reglas que deben guiar la conducta de los responsables y los trabajadores de las instituciones públicas.

En la actualidad, las obligaciones de transparencia y buen gobierno de las administraciones públicas vienen definidas con carácter básico en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y por diversas normas autonómicas en la materia. Estas normas, junto con aquellas que en esta materia puedan aprobar las universidades, configuran el marco jurídico de la transparencia y el buen gobierno en la universidad.

3.1 La normativa sobre transparencia pública

En 2013, en el marco del plan de regeneración democrática se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. De este modo, se vino a colmar una importante laguna en nuestro ordenamiento jurídico que era de los pocos países de nuestro entorno que no contaba con una regulación exhaustiva de la transparencia pública y únicamente disponía de una normativa muy restrictiva y ampliamente criticada sobre acceso a los archivos y registros públicos que a todas luces se había mostrado totalmente inútil para incrementar la transparencia de las administraciones públicas.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tiene carácter básico. De acuerdo con el marco configurado por esta norma, posteriormente diversas Comunidades Autónomas hayan adoptado sus normas de transparencia con las que, en ocasiones, se ha ampliado el elenco de obligaciones en materia de transparencia. En particular, en la actualidad las siguientes Comunidades Autónomas disponen de normas sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno, mientras otras están en pleno proceso de aprobación (por ejemplo, País Vasco, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid).

Comunidad Autónoma	Ley
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
Comunitat Valenciana	Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja
Región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
Navarra	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto

Tabla 2: Leyes autonómicas de transparencia, acceso a la información y buen gobierno

A. *Ámbito de aplicación*

Las distintas leyes de transparencia, acceso a la información y buen gobierno prevén su aplicación a las administraciones públicas, otras entidades del sector público e instituciones públicas.⁵ Además, también son aplicables a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen al menos la cantidad de 5.000 euros.⁶ Finalmente, estas normas también se

⁵ Artículo 2 Ley 19/2013.

⁶ Artículo 3 Ley 19/2013.

aplican a las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas.⁷

En el caso de las universidades públicas, la aplicación de las leyes de transparencia es completa en cuanto al régimen de la publicidad activa (difusión de la información) como del acceso a la información pública. Asimismo, son de aplicación las obligaciones de buen gobierno.⁸ De hecho, así se prevé tanto en la ley básica,⁹ como en todas las normas autonómicas como se puede observar en la siguiente tabla:

Andalucía	Universidades públicas andaluzas y sus entidades instrumentales, como pueden ser las sociedades mercantiles de capital mayoritario de las universidades y las fundaciones públicas universitarias ¹⁰
Aragón	Universidad de Zaragoza ¹¹
Canarias	Universidades públicas canarias ¹²
Cataluña	Universidades públicas de Cataluña y los entes que dependen de ellas o están vinculados o participados, incluidas las sociedades mercantiles, fundaciones y otros entes instrumentales ¹³
Comunidad Valenciana	Universidades públicas valencianas y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes ¹⁴
Extremadura	Universidad de Extremadura ¹⁵
Galicia	Universidades del Sistema universitario de Galicia y a las entidades vinculadas o dependientes de las mismas ¹⁶
La Rioja	Universidad de La Rioja ¹⁷
Murcia	Universidades públicas de la Región de Murcia y sus entidades instrumentales dependientes ¹⁸

Tabla 3: Referencias a las universidades en las leyes de transparencia, acceso a la información y buen gobierno

⁷ Artículo 4 Ley 19/2013.

⁸ Artículo 2.1.d) Ley 19/2013.

⁹ Artículo 2.1.d) Ley 19/2013.

¹⁰ Artículo 3.1.f) Ley de transparencia de Andalucía.

¹¹ Artículo 4.1.f) Ley de transparencia de Aragón.

¹² Artículo 2.1.e) Ley de transparencia de Canarias.

¹³ Artículo 3.1.c) Ley de transparencia de Cataluña.

¹⁴ Artículo 2.1.e) Ley de transparencia de la Comunidad Valenciana

¹⁵ Artículo 2.d) Ley de transparencia de Extremadura

¹⁶ Artículo 3.1.b) Ley de transparencia de Galicia.

¹⁷ Artículo 2.1.c) Ley de transparencia La Rioja

¹⁸ Artículo 5.1.e) Ley de transparencia de Murcia

De la tabla anterior debe llamarse la atención sobre el hecho que algunas normas autonómicas únicamente se refieren a la universidad y otras extienden explícitamente el manto de aplicación de la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno a todo su sector público (sociedades mercantiles, fundaciones públicas y, en general, a cualquier entidad vinculada o dependiente de las mismas). En cualquier caso, al margen de la mención explícita o no al sector público universitario, debe entenderse que este debe cumplir aquellas obligaciones de transparencia y buen gobierno cuyo ámbito de aplicación incluya al sector público en general.

En el caso de las universidades privadas, las obligaciones de transparencia previstas en la legislación vigente, se limita al cumplimiento de determinadas obligaciones. En efecto, en la medida en que las universidades privadas prestan un servicio público y que, eventualmente, pueden recibir subvenciones o ayudas de las administraciones públicas desde el punto de vista de la normativa básica tienen la obligación de, previo requerimiento, facilitar toda la información necesaria para el cumplimiento por aquellos de las obligaciones sobre publicidad activa y acceso a la información.¹⁹ De todos modos, algunas normas no prevén que la información la deban facilitar únicamente previo requerimiento la cual cosa en aras de una mayor transparencia amplia el alcance de la obligación que deben cumplir las universidades (por ejemplo, la ley catalana de transparencia, acceso a la información y buen gobierno).

Además, cuando las universidades privadas reciban ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos un 40% de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública tendrán las mismas obligaciones de transparencia activa que las universidades públicas. Este umbral ha sido rebajado en algunas normas autonómicas.²⁰ En cualquier caso, la financiación pública de las actividades desarrolladas por las universidades privadas también incide en su régimen de transparencia que, en cualquier caso y más allá de la creación de portales propios de transparencia, se canalizará a través de la administración pública competente.

¹⁹ Artículo 4 Ley 19/2013.

²⁰ En esta dirección, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón establece que las obligaciones de transparencia será aplicables a las entidades privadas cuando al menos el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención, siempre que las aportaciones de las Administraciones públicas aragonesas alcancen como mínimo 25.000 euros (artículo 8). En el caso de la Canarias, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública ha incluido a las mismas entidades privadas aunque se han modificado las cuantías previstas (60.000 euros, o cuando las ayudas o subvenciones percibidas representen al menos el 30% del total de sus ingresos anuales) (artículo 3).

Por lo que respecta a las obligaciones de buen gobierno, no son de aplicación a las universidades privadas excepto que en los pliegos de cláusulas contractuales que puedan suscribir o en las bases reguladoras de las subvenciones que puedan recibir se prevean algunos principios de conducta.²¹

B. Transparencia activa

La transparencia activa es considerada como “la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones”,²² que se traduce en la “obligación de difundir de forma permanente, veraz y objetiva la información que garantice la transparencia de la actividad pública”.²³ En esta dirección, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dispone que las universidades públicas deben publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.²⁴

En particular, la ley básica prevé que las universidades públicas, así como el resto de administraciones públicas y de sujetos obligados a difundir información, deben dar a conocer como mínimo la siguiente información:

- información institucional, organizativa y de planificación. Las universidades deben difundir información sobre las funciones que desarrollan y sobre sus planes y programas anuales y plurianuales;
- información de relevancia jurídica. Las universidades, en el ámbito de sus competencias, publicarán las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas; los proyectos de reglamentos; las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos.
- información económica, presupuestaria y estadística. Las administraciones también deben difundir información detallada relativa a los contratos públicos que celebren; los convenios suscritos; las subvenciones y ayudas públicas concedidas; los presupuestos; las cuentas anuales; las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos; las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos; información

²¹ Tal y como, prevé el artículo 55.2 Ley de transparencia de Cataluña.

²² Artículo 2 Ley de transparencia de Cataluña, en el mismo sentido artículo 5 Ley de transparencia de Canarias; artículo 3 Ley de transparencia de La Rioja.

²³ Artículo 3 Ley de transparencia de Aragón.

²⁴ Artículo 5 Ley 19/2013.

estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos;

- información de interés general. Además de toda la información anteriormente indicada, las universidades pueden difundir mucha otra información de interés para la ciudadanía vinculada a su actividad.

Por lo que respecta a las universidades privadas que reciben fondos públicos sólo estarán obligadas, de acuerdo con la ley básica estatal, a publicar la información económica, presupuestaria y estadística. El resto de universidades privadas, únicamente deberán facilitar a la administración pública competente la información necesaria para que puedan cumplir sus obligaciones de transparencia.²⁵ Esta obligación ha sido concretada en algunas leyes autonómicas al prever, por ejemplo, que deberán facilitar la información relativa a las actividades directamente relacionadas con la gestión del servicio público universitario.²⁶

Las obligaciones de transparencia se desarrollan por las universidades principalmente a través de la puesta en marcha de portales de transparencia. Si bien otros mecanismos como las memorias o las guías continúan siendo editadas por las universidades como mecanismo de transparencia universitaria, en sintonía con lo previsto por las leyes de transparencia los portales constituyen el eje central de las políticas de difusión de información pública por parte de las universidades.

Así está previsto en Administración General del Estado en la Ley 19/2013.²⁷ En cambio, por lo que respecta a las universidades transferidas a las Comunidades Autónomas, las leyes autonómicas no concretan a través de qué canal se difundirá la información (sedes electrónicas, portales o páginas web) a pesar de que, como hemos avanzado, todas ellas prevén que la información estará disponible a través de un portal de transparencia.²⁸ Con frecuencia se prevé que la información de las diferentes entidades públicas de la Comunidad Autónoma también estará disponible o accesible a través del portal de transparencia de la administración autonómica.

En relación a que entidades difundirán la información a través del portal de transparencia, las diferentes leyes prevén sistemas diversos como difundir información de todos los sujetos obligados aunque en general persiguen la difusión de información

²⁵ Artículo 4 Ley 19/2013.

²⁶ Artículo 3.2 Ley de transparencia de Cataluña.

²⁷ Artículo 10 Ley 19/2013.

²⁸ Así, lo prevé el artículo 18 Ley de transparencia de Andalucía; artículo 29 Ley de transparencia de Aragón; artículo 2 Ley de transparencia de Castilla y León; artículo 5 Ley de transparencia de Cataluña; artículo 16 Ley de transparencia de Canarias; artículo 10 Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana; artículo 7 Ley de transparencia de La Rioja; artículo 11 Ley de transparencia de la Región de Murcia; artículo 7 Ley de transparencia de Navarra.

no únicamente de la administración autonómica.²⁹ Para que la información sea realmente accesible a través de los portales de transparencia debe cumplir diferentes condiciones como ser fácilmente localizable,³⁰ tener un acceso fácil;³¹ contar con un buscador;³² estar estructurada;³³ estar ordenada temáticamente y cronológicamente;³⁴ y contar con mapas de los web.³⁵

C. Acceso a la información

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, es decir, los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las universidades públicas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. El derecho de acceso se regula como un derecho subjetivo de las personas de acceder a la información pública sin necesidad de motivar su solicitud y sin más limitaciones que las previstas en la ley.

El derecho de acceso puede ser limitado en aquellos casos en los que acceder a la información suponga un perjuicio para determinados bienes o derechos. Desde la perspectiva de la universidad, se pueden traer a colación los siguientes límites: la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.³⁶ Mención especial debe hacerse a la protección de los datos personales como límite al derecho de acceso a la información.³⁷ La aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.³⁸

Las solicitudes de acceso deben resolverse en el plazo máximo de un mes desde su recepción por el órgano competente para resolver. El acceso a la información es gratuito y se debe realizar preferentemente por vía electrónica.

²⁹ Por ejemplo, a través de la integración de la información (artículo 5 Ley de transparencia de Cataluña), a través de la interoperabilidad y el intercambio de la información (artículo 39 Ley de transparencia de Aragón; artículo 3 Ley de transparencia de la Región de Murcia), mediante enlaces electrónicos a la ubicación de la información (artículo 39 Ley de transparencia de Aragón) o a través de otros mecanismos de colaboración (artículo 10 Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana).

³⁰ En este sentido, el artículo 6 Ley de transparencia de Aragón.

³¹ Así lo dispone el artículo 5 Ley de transparencia de Cataluña.

³² De este modo se prevé en el artículo 5 Ley de transparencia de Cataluña.

³³ En esta dirección, el artículo 9 Ley de transparencia de la Región de Murcia.

³⁴ Tal y como, por ejemplo, prevé el artículo 5 Ley de transparencia de Cataluña.

³⁵ Cuestión prevista en el artículo 15 Ley de transparencia de la Región de Murcia.

³⁶ Artículo 14.1 Ley 19/2013.

³⁷ Artículo 15 Ley 19/2013.

³⁸ Artículo 14.2 Ley 19/2013.

El reconocimiento del acceso a la información requiere una gestión adecuada de la información y la documentación pública por parte de la universidad. El ejercicio del derecho de acceso también se puede ver facilitado por la publicación de las condiciones del derecho de acceso a la información pública, el procedimiento para su ejercicio y el órgano competente para resolver; de asesorar a las personas que deseen ejercer su derecho de acceso para su correcto ejercicio, facilitando la orientación necesaria para asistirles en la búsqueda de la información que solicitan, indicándoles, en su caso, los órganos que posean la misma o de facilitar la información solicitada en los plazos y en la forma y formato elegido.³⁹

D. Buen Gobierno

El buen gobierno se refiere a los principios, normas y buenas prácticas que guían la actuación de los altos cargos y del personal al servicio de las administraciones públicas.

La Ley 19/2013 prevé diferentes principios para promover el buen gobierno. Estos principios son desarrollados por las normas autonómicas que impulsan mecanismos para su concreción. Con ellas se persigue dar rango legal a los principios éticos y de actuación que deben guiar la actividad de los altos cargos. Asimismo, se pretende clarificar y reforzar el régimen sancionador que resulta de aplicación ante cualquier incumplimiento de los mismos.

En particular, la legislación básica dispone los siguientes principios generales:

- Actuar con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.
- Ejercer sus funciones con dedicación al servicio público.
- Respetar el principio de imparcialidad.
- Asegurar un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo.
- Actuar con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentar la calidad en la prestación de servicios públicos.
- Mantener una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.
- Asumir la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen.

Asimismo, se prevén diversos principios de actuación:

³⁹ En esta dirección, por ejemplo, artículo 24 Ley de transparencia de la Región de Murcia.

- Desempeñar su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.
- Guardar la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.
- Poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.
- Ejercer los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitar toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.
- No implicarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y abstenerse de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.
- No aceptar para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones.
- Desempeñar sus funciones con transparencia.
- Gestionar, proteger y conservar adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.
- No valerse de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

Uno de los mecanismos para fomentar el buen gobierno es el uso de códigos de conducta. En efecto, las administraciones públicas pueden elaborar códigos de conducta que incluyan diferentes principios éticos y reglas de conducta que guíen el comportamiento y la actuación de los cargos y/o empleados públicos. Entre estos principios y reglas se pueden incorporar algunos específicamente relacionados con el uso de los medios electrónicos por parte de los cargos y empleados públicos. En esta dirección, ya existen algunas universidades que han elaborado sus códigos de conducta. Al respecto se puede traer a colación el Código ético y de buen gobierno del Consejo social de la Universidad de Salamanca.⁴⁰

⁴⁰ Accesible en: <http://www0.usal.es/webusal/files/codigoetico.pdf> (último acceso: septiembre de 2016).

3.2 *Las obligaciones de transparencia en la legislación universitaria*

La legislación universitaria ha concretado algunas de las obligaciones de transparencia de las universidades básicamente en relación al colectivo de los estudiantes.

Desde esta perspectiva, la transparencia es un derecho de los estudiantes. En efecto, el artículo 46 LOU prevé que los estudiantes tienen derecho a la orientación y la información para la universidad sobre las actividades que les afecten y derecho a la publicidad de las normas de las universidades que deben regular la verificación de los conocimientos de los estudiantes. Estos derechos pueden ser desarrollados por los estatutos y normas de organización y funcionamiento de las universidades.

El Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario prevé el derecho a la información y orientación vocacional, académica y profesional, así como el asesoramiento por las universidades sobre las actividades de la misma que les afecten, y, en especial, sobre las actividades de extensión universitaria, alojamiento universitario, deportivas y otros ámbitos de vida saludable, y su transición al mundo laboral. También tienen derecho a ser informados de las normas de la universidad sobre la evaluación y el procedimiento de revisión de calificaciones.⁴¹ Específicamente los estudiantes de grado y de máster tienen derecho a recibir información de las memorias de verificación de los títulos de grado.⁴² Para la plena efectividad de los derechos reconocidos, las universidades informarán a los estudiantes sobre los mismos.⁴³ Además, los representantes de los estudiantes tienen derecho a recibir información exacta y concreta sobre los asuntos que afecten a los estudiantes.⁴⁴

3.3 *La normativa interna de las universidades*

Uno de los instrumentos para garantizar la adecuada transparencia y el buen gobierno universitario es la adopción de una normativa interna que desarrolle los principios y obligaciones previstos en la legislación vigente. Esta opción es particularmente de interés en el caso de las universidades privadas en las que la aplicación de la legislación sobre transparencia y acceso a la información es limitada, como ya se ha comentado anteriormente.

A pesar del interés de esta medida, no se tiene conocimiento de que se hayan aprobado muchas normas internas sobre transparencia por parte de las universidades.

⁴¹ Artículo 7.1.f) y g) Real Decreto 1791/2010.

⁴² Artículos 8.a) y 9.a) Real Decreto 1791/2010.

⁴³ Artículo 12.a) Real Decreto 1791/2010.

⁴⁴ Artículo 36.c) Real Decreto 1791/2010.

En particular, se puede destacar la experiencia al respecto de la Universidad de Cádiz y la Universitat Pompeu Fabra.

Por lo que respecta a la Universidad de Cádiz, en 2013 se adoptó el Reglamento UCA/CG09/2013, de 25 de junio, por el que se regulan las normas de transparencia y el acceso a la información de la Universidad de Cádiz.⁴⁵ Este reglamento recoge una detallada regulación para la gestión de la transparencia, tanto respecto al mantenimiento de la publicidad activa de los datos fundamentales, como con respecto al acceso a la información que sea solicitada. El reglamento crea el portal de transparencia de la universidad y define los veintisiete indicadores que se difundirán permanentemente actualizados. También determina el procedimiento a seguir para poder solicitar y obtener información. Finalmente, crea una comisión para el control y seguimiento de la implementación de la normativa en la universidad.

Por lo que se refiere a la Universitat Pompeu Fabra, en 2015 se aprobó la Normativa por la que se desarrolla la legislación de la Transparencia y el derecho de acceso a la información pública en la Universitat Pompeu Fabra.⁴⁶ Además de concretar para la propia universidad el alcance de las obligaciones de transparencia y acceso a la información previstas en la normativa básica y la normativa de desarrollo, se debe llamar la atención sobre el hecho de que esta normativa dispone que los cargos unipersonales de carácter general seguirán los principios de actuación previstos en la legislación.⁴⁷ Otras universidades, como la de Alicante, disponen también de un reglamento sobre transparencia así como de la correspondiente comisión técnica;⁴⁸ en el caso de Vigo, y coincidiendo con la elaboración de unos nuevos estatutos, la unidad de Estudios y Programas está trabajando en la redacción de un reglamento de transparencia.

En relación al buen gobierno, diversas universidades tienen en vigor códigos éticos y de conducta. Generalmente estos tienen por destinatarios el conjunto de miembros de la comunidad universitaria,⁴⁹ aunque en algún caso únicamente se dirige a los órganos de gobierno.⁵⁰

⁴⁵ Accesible en: <http://transparencia.uca.es/Transparencia%20en%20la%20UCA/reglamentoTransparencia> (última consulta: septiembre de 2016).

⁴⁶ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de diciembre de 2015. Accesible en: <https://seuelectronica.upf.edu/normativa/upf/adm-gestio/transparencia/transparencia.html> (última consulta: septiembre de 2016).

⁴⁷ Artículo 20 Normativa Universitat Pompeu Fabra.

⁴⁸ <http://transparencia.ua.es/es/comision-tecnica-de-transparencia/>

⁴⁹ Así, entre otras, la Universitat Oberta de Catalunya (https://www.uoc.edu/portal/_resources/ES/documents/la_universitat/codi-etic/Codietic_UOC_2012-cat_ES.pdf), la Universidad de Cádiz (http://www.uca.es/recursos/doc/Nuestra_universidad/361177178_3092010101046.pdf), la Universidad Complutense (<https://www.ucm.es/data/cont/docs/3-2013-02-19-21->

4. Mecanismos de garantía de la transparencia y el buen gobierno

La garantía de las obligaciones de transparencia y buen gobierno es uno de los principales aspectos para conseguir la eficacia de las normas comentadas y, en última instancia, lograr una transparencia y un buen gobierno real.

La lectura de las distintas normas permite observar la previsión de diferentes mecanismos de garantía con un alcance y eficacia diversa más allá de los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos como son los recursos administrativos.

La principal novedad de las leyes de transparencia es la creación de un órgano de carácter independiente encargado de dar respuesta a las reclamaciones que interpongan las personas ante la denegación del acceso a la información pública. La Ley 19/2013 crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan atribuir la resolución de las reclamaciones a un órgano independiente. Así lo han hecho numerosas Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Navarra y Región de Murcia), mientras otras han atribuido esta competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Algunas normas atribuyen a estos órganos también funciones en materia de transparencia y buen gobierno. Así, por ejemplo, el cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones en materia de difusión de la información será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Este órgano también participa en relación al buen gobierno, por ejemplo, instando el inicio del procedimiento sancionador.⁵¹

La configuración de los órganos de garantía varía en las diferentes normas. Sin entrar en el detalle, un análisis de la regulación permite observar cómo generalmente estos órganos tienen naturaleza colegiada y en algunas Comunidades Autónomas han previsto la participación de representantes de las universidades en su seno (Andalucía,⁵² Aragón,⁵³ Comunitat Valenciana,⁵⁴ Región de Murcia).⁵⁵

[Codigo%20de%20Conducta%20Complutense%20\(para%20impresi%C3%B3n\).pdf](#)) o la Universitat Pompeu Fabra (https://www.upf.edu/decom/_pdf/codigo_etico_2012.pdf).

⁵⁰ Este sería el caso de la Universidad de Salamanca cuyo código ético y de buen gobierno es aplicable a los miembros del Consejo Social (<http://www0.usal.es/webusal/files/codigoetico.pdf>).

⁵¹ Artículo 38 Ley 19/2013.

⁵² Artículo 49 Ley de transparencia Andalucía.

⁵³ Artículo 37 Ley de transparencia Aragón.

⁵⁴ Artículo 41 Ley de transparencia de la Comunidad Valenciana.

⁵⁵ Artículo 38.5 Ley de transparencia de la Región de Murcia.

Algunas normas también prevén la intervención del defensor del pueblo como garantía del acceso a la información y la transparencia. En esta dirección, se puede traer a colación el caso de Galicia donde se atribuye al Valedor del Pueblo la resolución de las reclamaciones interpuestas en materia de acceso a la información⁵⁶ contando para ello con la Comisión de Transparencia, órgano colegiado independiente adscrito a la institución del Valedor. Hasta la reforma de su legislación de transparencia en la normativa navarra también atribuía esta función al defensor del pueblo. En particular, el Valedor del Pueblo ejercerá, entre otras, las siguientes funciones como Comisionado de la Transparencia: responder a las consultas que le sean formuladas por los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley; adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones legales en materia de transparencia y buen gobierno; asesorar en materia de transparencia del derecho de acceso a la información pública y buen gobierno; efectuar, a iniciativa propia o a causa de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que puedan producirse de las obligaciones establecidas en materia de publicidad activa.⁵⁷ Otras normas, como la catalana, atribuyen al Síndic de Greuges la función de evaluar el cumplimiento de la ley.⁵⁸

5. Cuestiones para el debate ¿Cuál puede ser el papel de los defensores universitarios en relación a la transparencia y el buen gobierno de las universidades?

A la vista del breve análisis que en las páginas anteriores se ha hecho de las obligaciones que la legislación vigente establece a las universidades en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en esta sección se quieren apuntar algunas líneas sobre cuál podría ser el papel de los defensores universitarios en la garantía de su cumplimiento. En este sentido, y a fin de fundamentar convenientemente esta actuación, se propone como cuestión previa una breve reflexión acerca de la naturaleza y funciones de nuestras defensorías.

5.1. La naturaleza y funciones del defensor universitario

Inspirándose en la figura del *ombudsman*, y tomando como referencia más directa e inmediata el modelo del Defensor del Pueblo español, el defensor universitario se constituye como un comisionado al que se le encomienda la función de

⁵⁶ Artículo 28.1 Ley de transparencia de Galicia.

⁵⁷ Artículo 32.3 Ley de transparencia de Galicia.

⁵⁸ Artículo 92 Ley de transparencia de Cataluña.

“velar por el respeto a los derechos y libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios”. Se trata, pues, de una institución de carácter interno encargada de la defensa de los derechos e intereses legítimos de todos los miembros de la comunidad universitaria, y ante las actuaciones de los órganos universitarios. Precisamente, por tratarse de un órgano interno, los derechos a proteger deben ser preferentemente aquellos que estén relacionados con la vida universitaria, eso sí, muchos de ellos inspirados en los propios derechos fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional.

En el desempeño de sus funciones, y participando de las prerrogativas propias de la institución clásica del *ombudsman*, el defensor universitario goza de completa autonomía e independencia funcional y de criterio, sin sujetarse a mandato imperativo alguno; y para ello, y como norma general, el desempeño de su función será incompatible con la pertenencia a cualquier órgano de gobierno universitario. Es, además, titular de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, lo que significa que no se le podrán dirigir instrucciones de ninguna autoridad académica, ni tampoco podrá ser expedientado ni sancionado por las opiniones que formule o por los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias del cargo durante su mandato. Por otra parte, todos los órganos de gobierno y todos los miembros de la comunidad universitaria tienen el deber de colaborar con el defensor en el ejercicio de sus funciones, no pudiéndole negar tampoco el acceso a ninguna documentación relacionada con el objeto de la investigación. Esta facultad de examinar expedientes le permite comprobar la integridad y la veracidad de la información proporcionada por la persona u órgano de que se trate, lo que convierte al defensor en un agente privilegiado en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno.

Más que entorpecedor de la actividad administrativa, constituye un factor de impulso y mejora a la hora de lograr unos servicios más eficaces y respetuosos con la dignidad del administrado. Investiga cómo funcionan y actúan los órganos administrativos, los administradores y actores públicos en sus relaciones con los administrados a fin de detectar retrasos, silencios, arbitrariedades, irregularidades o mala fe. En este sentido, el defensor no es incompatible ni suplanta a otros órganos o instancias tanto internas como externas a la universidad, sino que complementa y mejora el funcionamiento del sistema en su conjunto a través de su aportación específica y especializada.

Una aportación que se concreta fundamentalmente a través de tres modalidades de actuación: a) supervisar, comprobar e inspeccionar el funcionamiento de la administración universitaria, haciendo que se cumpla la normativa y se respeten

los derechos y los intereses legítimos de las personas; b) mediar entre las partes a fin de construir cauces de comunicación y diálogo, facilitar avenencias y acuerdos, y prevenir, desactivar o resolver conflictos; c) proponer y promover, a través de recomendaciones, cambios y mejoras en el funcionamiento del sistema universitario en su conjunto. Y una aportación que se lleva a cabo escuchando, suministrando y recibiendo información, realizando investigaciones aclaratorias, abriendo opciones, enviando soluciones y propuestas a las personas y órganos afectados. Una aportación caracterizada, además, por la visibilidad, accesibilidad e inmediatez, agilidad, rapidez y transparencia, gratuidad y ausencia de formalismos, imparcialidad, neutralidad y objetividad, confidencialidad y fiabilidad, buena fe y respeto; pero sin renunciar en ningún caso a la firmeza y determinación, teniendo siempre presente que antes que mediadores somos sobre todo “defensores”: defensores de la legalidad y de los derechos e intereses legítimos de las personas.

El conjunto de todas estas actuaciones han de tener como uno de sus principales soportes la credibilidad, el prestigio y la *auctoritas* del propio defensor, un cargo que conlleva entre otros requisitos formales la trayectoria profesional en el seno de la universidad, las condiciones humanas, la independencia y el alto grado de legitimidad otorgado en el proceso de elección.

Teniendo en cuenta estas prerrogativas y funciones, este estilo y talante, puede concluirse que estamos ante una institución singular, específica e inconfundible dentro del sistema institucional universitario español, y con las matizaciones y adaptaciones propias de cada universidad; una institución, además, que emana y participa de la naturaleza de los *ombudsmen* consagrados en nuestros ordenamientos jurídico-políticos, y con los que comparte sus rasgos y principios específicos. Somos, pues, esa conciencia crítica y esa institución de garantía a la que se le encomienda, en base a los criterios de proximidad y especialización, la defensa y promoción de los derechos y libertades de los miembros de la comunidad universitaria. La existencia del defensor universitario supone, en este sentido, un valor añadido, un factor de buena gobernanza y un recurso y agente privilegiado a la hora de crear y poner en práctica esos códigos éticos y esas nuevas conductas acordes con las buenas prácticas, la transparencia y el buen gobierno que han de caracterizar la vida en la Universidad. En definitiva, la correspondencia y correlaciones entre nuestra institución y la cuestión abordada en esta ponencia resultan incontestables.

5.2. Identificación de algunas tareas de las defensorías en favor de la transparencia y el buen gobierno de las universidades⁵⁹

En concordancia con la naturaleza y funciones de nuestras defensorías, se pueden identificar algunas tareas y actuaciones que le corresponderían llevar a cabo en relación con la transparencia y el buen gobierno de las universidades, y cuya finalidad principal es provocar la reflexión y el debate.

En primer lugar, los defensores universitarios podrían ser un mecanismo para la garantía del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno en general al que pudiesen recurrir los diferentes miembros de la comunidad universitaria y la ciudadanía, en general, para reclamar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno por la universidad. Probablemente, esta función encaja plenamente en las funciones que los estatutos y reglamentos de los defensores universitarios ya les asignan en el marco de lo previsto que atribuye a los defensores universitarios realizar actuaciones para la garantía de los derechos de los estudiantes, profesores y personal de administración y servicios.⁶⁰ En este sentido, sería conveniente recordar la obligación que tenemos los defensores de no escondernos, sino de hacernos visibles, accesibles y localizables en nuestras universidades, publicitando nuestra institución a través de trípticos y dispositivos que nos brindan las nuevas tecnologías.

En segundo lugar, los defensores universitarios podrían mediar en los conflictos que puedan surgir en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno. En esta dirección, se puede traer a colación la previsión de la Ley catalana de transparencia que dispone que en el marco del procedimiento de resolución de las reclamaciones interpuestas contra las denegaciones de acceso a la información, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública propondrá al reclamante poder tramitarse dicha reclamación mediante un procedimiento de mediación. Este mecanismo ya ha sido probado en diversos procedimientos con un resultado diverso. En cualquier caso, tal vez más que ser una mediación en sentido estricto entre el reclamante solicitante de información y la Administración pública que le deniega el acceso, debería considerarse como un procedimiento de facilitación a través del que ambas partes tratan de concretar el alcance de la solicitud formulada o de la información solicitada. Esta función está

⁵⁹ Algunas de las propuestas que se plantean en esta sección fueron objeto de debate en la *IX Trobada de Síndics de Greuges, Defensors i Mediadors Universitaris de la Xarxa Vives* celebrada en la Universitat Oberta de Catalunya el 7 y 8 de julio de 2016.

⁶⁰ Artículo 46 LOU y 12 y 46 Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.

prevista con carácter general al preverse que los defensores universitarios pueden asumir tareas de mediación, conciliación y buenos oficios promoviendo especialmente la cultura de la ética y las buenas prácticas.⁶¹

En tercer lugar, los defensores universitarios podrían ser un mecanismo de garantía de la calidad de la información que difunden las universidades al que se pudiesen dirigir las personas que considerasen que una universidad no difunde toda la información que prevé la legislación vigente o que no la difunden con la calidad establecida (por ejemplo, por no estar actualizada, por no ser veraz, clara, periódica, accesible o comprensible en el soporte o idioma oficial de la Comunidad). Debe procurarse que la información no sea únicamente accesible sino que también sea comprensible por sus destinatarios evitando que la difusión generalizada de la información desinforme o confunda a la ciudadanía. En esta dirección, la legislación vigente ya prevé que las actuaciones de los defensores universitarios siempre deben estar dirigidas a la mejora de la calidad universitaria.⁶²

En cuarto lugar, los defensores universitarios podrían ser un mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información de las universidades al que pudiesen recurrir los solicitantes de acceso a la información a los que se les ha denegado el acceso a la información. En este caso, se debería establecer un procedimiento ágil y rápido previo al recurso a los órganos de garantía previstos en la legislación vigente a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

En quinto lugar, los defensores universitarios podrían ser un instrumento para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno por parte de la universidad. En esta dirección, se puede traer a colación las previsiones de la Ley catalana de transparencia que atribuyen al Síndic de Greuges la evaluación del cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados.⁶³ En este orden de cosas, los defensores universitarios podrían hacer un seguimiento de los informes anuales de transparencia tanto de la web de las universidades españolas como de la de su propia universidad, a fin de poder conocer la calidad de la transparencia y poder incidir así en aquellos indicadores más flojos o negativos.

En sexto lugar, los defensores universitarios podrían llevar a cabo el asesoramiento y la asistencia a las personas interesadas en acceder a la información por ejemplo para localizar la información o para usar el portal de transparencia. En este sentido, aunque son pocas, algunas leyes autonómicas prevén el auxilio

⁶¹ Artículo 46.2 Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.

⁶² Así lo establece la disposición adicional cuarta LOU.

⁶³ Artículo 92 Ley de transparencia de Cataluña. Véase el primer informe de evaluación realizado en: <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356> (última consulta: septiembre de 2016).

institucional o el derecho a ser asistidas en la búsqueda de información.⁶⁴ De hecho, en esta dirección únicamente sería necesario concretar la función que con carácter general prevé el Estatuto del Estudiante Universitario al establecer que los defensores universitarios asesorarán a los estudiantes sobre los procedimientos administrativos existentes para la formulación de sus reclamaciones.⁶⁵

En séptimo lugar, y de manera conjunta y perseverante, los defensores universitarios podrían defender la idea de que, al margen de la mención explícita o no al ámbito universitario en cuanto sector público, a éste también le incumbe cumplir con las obligaciones de transparencia y buen gobierno exigidas al sector público en general. En este escenario los defensores desempeñarían una tarea muy en consonancia con su naturaleza y funciones, teniendo en cuenta por ejemplo que los principios del buen gobierno hablan de transparencia, dedicación, imparcialidad, confidencialidad y reserva, diligencia, profesionalidad, no discriminación, equidad, respeto y esmerada corrección, etc.

En octavo lugar, y teniendo en cuenta la relevancia que tanto a nivel global como nacional, local y universitario está adquiriendo la cuestión relativa a la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública y buen gobierno (y todo ello como antídoto contra la corrupción, mala gestión, malversación, desafección ciudadana, impunidad...), ¿deberíamos los defensores en nuestros informes o memorias anuales incluir de manera habitual un epígrafe o apartado especial relativo al grado de cumplimiento de nuestras universidades en esta cuestión?

En noveno lugar, los defensores universitarios también podrían tener un impacto importante en el proceso de implantación y difusión de la cultura de la transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno, promoviendo u organizando cursos, aconsejando o recomendando la creación de portales de transparencia, de códigos éticos y de buen gobierno, etc. Eso sí, una nueva cultura de la transparencia y buen gobierno lejos de cualquier connotación inquisitorial o integrista que pudiera desembocar en una auténtica caza de brujas. La exigencia de practicar las virtudes cívicas, de llevar la ética y la integridad a nuestras universidades ha de gestionarse con muchas dosis de racionalidad, prudencia y respeto al ordenamiento jurídico.

Por último, los defensores universitarios podríamos plantear también una visión más amplia y holística de lo que en realidad significa el buen gobierno o gobernanza universitaria. No puede reducirse a la mayor transparencia en la gestión y mejora en

⁶⁴ Artículo 20 Ley de transparencia de Andalucía; artículo 6 Ley de transparencia de Canarias.

⁶⁵ Artículo 46.3 Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.

los procedimientos de rendición de cuentas y de incompatibilidades, o a la creación de portales de transparencia, de códigos éticos, etc.

En este orden de cosas puede resultar ilustrativo recordar lo que señalaban los autores del Informe de la Comisión de Expertos relativo a la Reforma del Sistema Universitario Español (2013) en su capítulo III dedicado al gobierno de las universidades. En primer lugar efectuaban una valoración general respecto del actual modelo de gobierno, al que calificaban de nada satisfactorio, y por distintas razones: exceso de corporativismo (inadecuada identificación de los verdaderos destinatarios y protagonistas del servicio público prestado por la universidad), sobredimensionamiento institucional, procesos de toma de decisiones demasiado lentos, largos y complejos, ineficiencia, falta de profesionalidad en la gestión, falta de transparencia y rendición de cuentas, exceso de regulación y de burocracia, lo que implica un alto coste en tiempo y recursos, tanto humanos como materiales y financieros.

Tras la diagnosis llegan las prescripciones y propuestas, apuntando a un modelo basado en criterios de flexibilidad, agilidad, libertad, autonomía, transparencia, adelgazamiento y reducción en la composición y en el número de órganos y cargos universitarios; e insistiendo mucho en el elevado nivel académico y científico, así como en el prestigio, de quienes deban desempeñar las responsabilidades de gobierno. Según se desprende del análisis contextual del informe, esta debería ser la principal fuente de legitimidad para participar en el gobierno de la universidad. En concordancia con las consideraciones anteriores, los expertos fijaban como principios y criterios generales sobre los cuales ha de pivotar la reforma los siguientes: -Reducción del número, tamaño y atribuciones de los órganos colegiados. -Mayor presencia en los órganos colegiados de representantes externos a la universidad, los cuales pueden ser tanto nacionales como extranjeros. -Mayor profesionalización de las tareas de la gestión universitaria. -Por último, y como consecuencia de lo anterior, disminución de la dedicación del PDI a tareas burocráticas y administrativas, por considerarlas impropias y porque van en detrimento de la docencia e investigación, tareas éstas consideradas fundamentales.

En conclusión, en aras de un enfoque holístico, integral y comprensivo, cuando se habla de gobierno o buen gobierno universitario (una cuestión recurrente y de permanente debate en España), los defensores también podríamos señalar que es preciso considerar estos otros aspectos sin los cuales la consecución del buen gobierno es sencillamente imposible.

6. Referencias bibliográficas

- Barrio, E., y Martín Cavanna, J. (2012). *Examen de transparencia. Informe de transparencia en la web de las Universidades Públicas Españolas*. Madrid: Fundación Compromiso y Transparencia.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Cerrillo i Martínez, A. (2012). La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. *Arbor*, 188(756), 707-724.
- Hazelkorn, E. (2012). European "Transparency Instruments": Driving the Modernisation of European Higher Education. En P. Scott, Curaj, A., Vlasceanu, L., Wilson, L. (Ed.), *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms*: Springer.
- Martín Cavanna, J., y Barrio, E. (2015). *Examen de transparencia. Informe de transparencia en la web de las Universidades Públicas Españolas 2014*. Madrid: Fundación Compromiso y Transparencia.
- Prats, J. (2006). "Nuevos modos de gobernar: la gobernanza", en J. Prats (coord.) *A los príncipes republicanos*. Madrid: INAP (pp.:185-206).
- Scrollini, F. (2012). *Evaluación de la Transparencia. Estado del arte de indicadores*. Santiago de Chile
- van Vught, F. A. W., Don F. (2010). Multidimensional ranking: a new transparency tool for higher education and research. *Higher Education Management and Policy*, 22(3).
- Vercruyse, N. P., Viorel. (2012). *Transparency Tools across the European Higher Education Area*.
- Villoria, M. (2007). "Corrupción", en R. Zapata-Barrero (ed.) *Conceptos políticos*, Madrid: Síntesis (pp.: 93-121).