

# RESPONSABILIDAD SOCIAL, TRANSPARENCIA Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL (\*)

ANABELÉN CASARES MARCOS

**SUMARIO:** I. EL IMPULSO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL: 1. La interminable reforma universitaria al socaire de la convergencia europea. 2. Consolidación e incorporación al ámbito público de la preocupación por el corporate governance. 3. En particular, la difícil cuestión de la Responsabilidad Social Universitaria.– II. VALOR DE LA TRANSPARENCIA Y CONTEXTO EN QUE SE APRUEBA LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE.– III. IMPACTO SOBRE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA DEL NUEVO RÉGIMEN LEGAL IMPERANTE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: 1. Breve síntesis de las obligaciones alumbradas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en materia de transparencia y acceso a la información. 2. Principales escollos para la implementación y aplicación práctica de la Ley por parte de las Universidades españolas.– IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL.– V. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, va dirigida a profundizar en la articulación y aplicación práctica de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno en relación con la acción pública entendida en un sentido lato, esto es, como actuación de los diversos integrantes del complejo entramado de Administraciones y entidades públicas españolas. Destacan, a tal efecto, los retos e interrogantes planteados al sistema universitario español. No en vano, existe la aspiración de erigirlo en motor esencial, si no principal, de progreso, bienestar, avance cultural y competitividad, por lo que no escapa al actual debate y a la corriente internacional favorable a la consolidación y al refuerzo de la denominada rendición de cuentas, en cuanto servicio público esencial no sólo para los estudiantes formados en sus aulas, sino también para el conjunto de la sociedad española.

*Palabras clave:* Universidad; responsabilidad social; transparencia; sostenibilidad.

**ABSTRACT:** *Passing of Law 19/2013, December 9, pretends to deepen and strengthen the articulation and application of transparency, access to public information and good governance rules relating to public action, the later widely understood as the*

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 12 de febrero de 2015 y evaluado favorablemente para su publicación el 30 de julio de 2015.

*activity of the various members of the complex maze of Spanish Administrations and public entities. To that effect, challenges and questions posed to the Spanish higher educational system stand out. Nonetheless, there is an aspiration to raise our Universities in the main, if not sole, motor of future progress, welfare, cultural advance and competitiveness. Therefore they do not escape the present debate and international current favorable to the consolidation and reinforcement of the so called accountability, as an essential public service not just for students attending their classrooms, but also for Spanish society as a whole.*

*Key words: University; social responsibility; transparency; sustainability.*

## **I. EL IMPULSO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL**

### **1. La interminable reforma universitaria al socaire de la convergencia europea**

En las conclusiones de la *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*, celebrada por la UNESCO en París en el año 2009, se afirmó decididamente que «en su condición de bien público y de imperativo estratégico para todos los niveles de la enseñanza, y por ser fundamento de la investigación, la innovación y la creatividad, la educación superior debe ser responsabilidad de todos los Gobiernos y recibir su apoyo económico».

Su importancia y misión como servicio público está fuera de toda duda, convirtiéndose en una premisa universalmente aceptada. La creación de un auténtico Espacio Europeo de Educación Superior forma parte, en este sentido, de un ambicioso y complejo plan puesto en marcha por los países europeos, bajo el auspicio de las propias instituciones comunitarias, en particular, el Parlamento Europeo (Informe de 24 de mayo de 2002) y la Comisión (documento sobre «El papel de las Universidades en la Europa del conocimiento»), para favorecer e implementar la convergencia en Europa en materia de enseñanza superior. La denominación y el origen embrionario de este proceso se sitúan en la Declaración conjunta para la armonización del diseño del Sistema de Educación Superior firmada el 25 de mayo de 1998 por los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido en la Sorbona instando al desarrollo de un «Espacio Europeo de Educación Superior» (1).

Establece las bases para la articulación de un espacio universitario común en Europa, planteando la necesidad de continuar la reflexión y profundizar en

---

(1) Sobre las razones implícitas determinantes de la iniciación del llamado «Proceso de Bolonia», vid. LINDE PANIAGUA (2010: pp. 31 y ss.).

la armonización en relación con temas como el reconocimiento internacional de estudios y la conveniencia de una mayor flexibilidad del sistema universitario europeo mediante el reconocimiento de un sistema común de transferencia de créditos y la organización de los estudios superiores europeos en semestres.

Toma el testigo de esta primera reunión la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999, que concita la aceptación de 30 Estados europeos entre los que se encuentran no sólo Estados miembros de la Unión Europea, sino también otros del Espacio Europeo de Libre Comercio y países tanto del este como del centro de Europa. Con posterioridad, la primera conferencia de seguimiento del proceso de Bolonia que tuvo lugar en Praga en mayo de 2001 admitió, además, a Croacia, Chipre y Turquía como nuevos miembros del proceso.

Los principios recogidos en la Declaración de Bolonia, señaladamente los de calidad, movilidad, diversidad y competitividad, se erigen rápidamente en las bases de este nuevo proceso orientado, en última instancia, a dos finalidades eminentemente pragmáticas. De un lado, el incremento del empleo en la Unión Europea; de otro, la conversión del sistema europeo de educación superior en un polo de atracción para estudiantes y profesores de todo el mundo. Sobre ellos se pretende construir el edificio de la educación superior en Europa.

El plazo acordado para la convergencia definitiva y la puesta en práctica de los nuevos planes de estudios alcanzaba hasta 2010, con fases bianuales de realización que culminaron en las correspondientes Conferencias Ministeriales de seguimiento del proceso (2).

Pese a la gravedad y a las implicaciones de la reestructuración emprendida a su amparo, la Declaración de Bolonia tiene un carácter meramente político, sin que establezca, en principio, deberes jurídicamente exigibles a los Estados adheridos al proceso. De ahí las divergencias en los procesos de reforma universitaria efectivamente sustanciados en el ámbito europeo (3).

También la investigación se ha visto afectada por los objetivos que animan este proceso, creándose en el año 2001 el Espacio Europeo de Investigación a que se refiere y que anticipa ya la Comisión Europea en su Comunicación

---

(2) Con mayor profundidad, sobre el contenido de las Declaraciones y Comunicados que integran el proceso de Bolonia, LINDE PANIAGUA (2010: pp. 53 y ss.).

(3) Vid. por todos, LUZÓN TRUJILLO, SEVILLA MERINO y TORRES SÁNCHEZ (2008: pp. 59 y ss.). Diferencias que impiden una equiparación real y efectiva, en la práctica, de las titulaciones universitarias españolas con las impartidas en otros Estados adheridos al proceso, y que abocan irremediabilmente a un continuo debate y a reformas de calado que sugieren, cuando menos, ciertos bandazos en la línea seguida por nuestros poderes públicos al respecto. Sirva como botón de muestra la controversia suscitada por el Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de Doctorado.

al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Towards a European Research Area*, COM (2000) 6 final (4). Combina, de forma similar al Espacio Europeo de Educación Superior, tres conceptos fundamentales. De un lado, la creación de un auténtico y verdadero mercado interior de la investigación, orientado a reforzar la cooperación, estimular la competencia y garantizar el máximo rendimiento de los recursos asignados a la investigación. De otro, la reestructuración del tejido europeo de investigación, a fin de mejorar la coordinación de las actividades y políticas de investigación nacionales. Y, en fin, el fomento de una política europea de investigación que vaya más allá de la mera financiación de las actividades de investigación y que incluya todos los aspectos de las demás políticas nacionales y europeas relacionadas con la misma.

Quedan afectadas, con ello, plenamente comprometidas con la reforma, en suma, las funciones de docencia, estudio e investigación que el artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, considera propias e inherentes al servicio público de la educación superior encomendado en España a la Universidad. En cualquier caso, la indeterminación e imprecisión de las Declaraciones subsiguientes a la de Bolonia en materia educativa, la flexibilidad, en definitiva, de que se ha querido dotar al proceso, han desembocado en una cierta sensación de confusión e inseguridad sobre la adaptación de la Universidad española a estos nuevos postulados.

Pese a ello, el proceso de convergencia ha ido ampliando su alcance hasta abarcar en la actualidad a 46 países, muchos de ellos de fuera de la Unión Europea, afectando en torno a treinta millones de estudiantes y centrando su atención no sólo en la reforma curricular ya aludida, sino en la aspiración por lograr una auténtica reforma gubernamental y presupuestaria del régimen universitario europeo, a fin de dotar a las Universidades de mayor autonomía, asegurando simultáneamente la calidad de su servicio y su contacto e interrelación con la sociedad y la empresa, y de diversificar, en fin, sus fuentes de financiación en pos, en última instancia, de su eficiencia y del establecimiento de becas que favorezcan la incorporación de los alumnos a las enseñanzas universitarias, así como la movilidad de estudiantes y profesores.

A estos efectos, norma fundamental para la reforma del sistema universitario español es la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica de Universidades, cuyo artículo 87 contiene un mandato dirigido al Gobierno, a las Comunidades Autónomas y a las Universidades para que adopten las medidas necesarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la finalidad de completar la «plena integración del sistema

---

(4) A tal efecto, sobre la política de investigación en la Unión Europea, LINDE PANIAGUA (2010: pp. 139 y ss.).

español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior». Pese a ello, entre nosotros el proceso ha estado hasta fechas relativamente recientes muy indefinido, suscitando un amplio debate en la comunidad universitaria, que se ha posicionado, en general, a favor de los objetivos invocados por la filosofía y la Declaración de Bolonia pero claramente en contra de su materialización y aplicación concreta en la reforma de la educación universitaria española (5).

No en vano, se insiste en el cambio de mentalidad, de métodos docentes y de organización de la enseñanza que habrá de comportar el nuevo espacio para los docentes, convertidos ahora en instrumentos para la transmisión de «competencias» a los estudiantes, sin hacer excesivo hincapié en la correlativa necesidad de cambio en lo que al papel del alumno se refiere, cuya preparación previa a la Universidad y, fundamentalmente, trabajo y esfuerzo durante el proceso de educación superior es requisito *sine qua non* para el éxito de un sistema que insiste en que el cómputo básico de los créditos de las materias impartidas no atienda al número de horas de clase, como venía siendo habitual entre nosotros, sino a las invertidas por el alumno en trabajo efectivo sobre el contenido de la asignatura (6).

El docente parece abocado, en definitiva, a renunciar, al menos en parte, a su papel de profesor, para erigirse ahora, en cambio, en guía, orientador o tutor de un aprendizaje en el que el alumno y su esfuerzo personal han de asumir, en cambio, el protagonismo fundamental (7). La enseñanza debe orientarse, en fin, a apoyar el aprendizaje del alumno, tomando cada vez mayor importancia el papel de la evaluación de la calidad de la propia docencia a fin de procurar su excelencia (8).

Dado que la docencia se centra, en este nuevo contexto, en la figura del alumno, el papel del profesor, en cuanto especialista de alto nivel, miembro de una comunidad científico-académica, dedicado a la enseñanza, debe flexibilizarse y adaptarse a fin de erigirse en gestor del proceso de aprendizaje de aquel. Se pide al profesor universitario que prepare al alumno para

---

(5) Baste citar, a tal efecto, la preocupación suscitada entre la comunidad universitaria por la reciente reforma operada por Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, que permite alterar la duración y la estructura de las titulaciones universitarias españolas para adaptarlas al esquema temporal conocido como 3+2, esto es, 3 años de formación generalista en titulación de Grado, complementados con otros dos años de adquisición de la especialización correspondiente a través de un Máster Universitario.

(6) Preocupación subrayada también por MARTÍN REBOLLO (2007: p. 27).

(7) Se refiere expresivamente al necesario «cambio de mentalidad» del «factor humano» que exige este período de revisión y reforma de la estructura y organización de las enseñanzas universitarias al calor del Espacio Europeo de Educación Superior, De la Cruz (2003: pp. 191 y ss.).

(8) Sobre la ambigüedad y difícil aprehensión del concepto «calidad» y su aplicación y énfasis en el sistema universitario español, vid. LÓPEZ MARTÍNEZ (2014), y la doctrina allí citada.

un aprendizaje autónomo, lo que le ha de servir no sólo para los estudios universitarios de Grado y Posgrado, sino también para el futuro, *lifelong learning*, en terminología europea, de cara a una formación continuada y constante de indudable utilidad y provecho ante la vorágine de los actuales cambios sociales.

Un cambio de perspectiva que exige, en todo caso, algo más que una mera reforma legal y que plantea, sin lugar a dudas, numerosas incógnitas y diversas cuestiones de gran calado sobre el modelo de Universidad por el que se vaya a optar en nuestro país, tema que excede ampliamente, como se comprende, de los márgenes y ámbito de este trabajo. A tal efecto, es abundante, prácticamente inabarcable, la literatura surgida en estos últimos años sobre la conveniencia de reformar el sistema superior de enseñanza y el actual debate sobre el modelo concreto de Universidad por el que se deba optar (9).

## **2. Consolidación e incorporación al ámbito público de la preocupación por el *corporate governance***

Asistimos desde hace ya más de una década a un auge espectacular del debate sobre la necesidad de adoptar medidas adecuadas para garantizar un buen «gobierno corporativo», expresión adoptada en España como consecuencia de la traducción literal del término anglosajón *corporate governance*. No en vano, los escándalos que han sacudido a los mercados financieros internacionales desde hace ya algunos lustros han desatado la preocupación por las implicaciones éticas de las decisiones económicas adoptadas en el ámbito de la empresa (10).

Quizá el mejor exponente de esta preocupación sea el denominado Pacto Mundial de Naciones Unidas o *UN Global Compact*, iniciativa de adscripción voluntaria por la que las empresas participantes, en torno a 12.000 en más de 145 países, se comprometen a someter sus estrategias, operaciones y, en definitiva, actividad a diez principios universalmente aceptados, agrupados en cuatro áreas temáticas fundamentales, en concreto, derechos humanos, estándares, laborales, medio ambiente y anticorrupción (vid. [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)).

---

(9) Sin ánimo exhaustivo, por todos, EMBID IRUJO y MICHAVILA PITARCH (2001); RODRÍGUEZ GÓMEZ (coord.) (2002); SAZ DÍAZ y GÓMEZ PULIDO (coords.) (2003); MOLES PLAZA (2006); OLLERO (2007); SALABURU (2007); COROMINAS y SACRISTÁN (coords.) (2010); PEÑA (coord.) (2010), en particular, la colaboración en esta última obra colectiva de SANZ SERNA (2010, pp. 121 y ss.); MUÑOZ SAN ROQUE (2012); Hernández, Delgado-Gal y Pericay (eds.) (2013); NÚÑEZ (2013); González Geraldo (2014) y, en fin, Díez GUTIÉRREZ, GUAMÁN, FERRER LLOP y JORGE ALONSO (2014).

(10) Vid., a tal efecto, por todos, el número extraordinario sobre *corporate governance* de *Análisis Financiero* (2003); el monográfico sobre el gobierno de la empresa de *Boletín de Estudios Económicos* (2004); HALLENGREN (2005: pp. 49 y ss.); y, MORCK (2005).

Las reglas de gobierno corporativo pretenden pautar, en este contexto inicialmente corporativo, tanto las relaciones internas como la proyección exterior de la empresa en sus contactos con las Administraciones públicas, con otras empresas, con los consumidores y usuarios, así como con la sociedad en general (11). Surgen, originariamente, en defensa de los accionistas minoritarios y de los acreedores de la sociedad, esto es, de quienes aportan el capital, con el claro propósito de separar propiedad y gestión. Su evolución, no obstante, ha abierto el gobierno corporativo a otros ámbitos.

En efecto, la necesidad de delimitar claramente los derechos y obligaciones de las partes involucradas, esto es, propietarios, directores, administradores, accionistas y empleados, ha desembocado en la formulación de principios y reglas concretas a respetar en el proceso de toma de decisiones empresariales. Es así como el debate sobre el gobierno corporativo ha acabado por centrarse en la promoción de la transparencia, equidad y responsabilidad social de las empresas, dando lugar con ello a diferentes corrientes entre los economistas a la hora de abordar los problemas de gobierno empresarial, según se tenga en cuenta tan sólo al accionista o *shareholder* o se amplíe el análisis a los *stakeholders* (12).

En el Estado español esta tendencia cristaliza finalmente en la Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley del Mercado de Valores y el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas, que trae causa, a su vez, de las recomendaciones recogidas en los Informes Olivencia sobre el buen gobierno de las sociedades, de febrero de 1998, y Aldama para el fomento de la transparencia y seguridad en los mercados y en las

---

(11) GONZÁLEZ PÉREZ (2002: pp. 422 y ss.).

(12) Vid., en tal sentido, el documento de trabajo del Círculo de Empresarios, *El gobierno de las sociedades cotizadas*, de 14 de noviembre de 2002, que cifra en tres los pilares sobre los que debe asentarse el gobierno de las sociedades, concretamente, el cumplimiento de las normas establecidas, y voluntariamente asumidas, el principio de transparencia y la autorregulación; son, asimismo, de gran interés el Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 18 de julio de 2001, para fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, que entiende por tal «la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores», y la Comunicación de la Comisión, de 2 de julio de 2002, relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible. El último hito destacable al efecto ha sido la aprobación en fechas recientes, el 24 de octubre de 2014, de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020, documento que pretende dotar un marco común de referencia que permita armonizar las distintas actuaciones que, en relación con la Responsabilidad Social, se están desarrollando, tanto en el ámbito público, como en el privado, incluyendo medidas para fomentar la elaboración de informes anuales que incorporen información sobre los aspectos sociales, ambientales y de buen gobierno.

sociedades cotizadas, de enero de 2003 (13). España se adelanta así en el tiempo al Informe Winter relativo a un marco normativo moderno para el Derecho de sociedades en Europa, presentado el 4 de noviembre de 2002 por un grupo de alto nivel de expertos en Derecho de sociedades designado por el Comisario Bolkestein en septiembre de 2001, y al que da respuesta la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2003, sobre la modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la Unión Europea: un plan para avanzar (14).

Aunque el debate sobre la denominada responsabilidad social corporativa y, más en concreto, la Ley 26/2003 están dirigidos, en un principio, a aquellas empresas que cotizan en los mercados financieros, ha alcanzado también de lleno, como no podía ser de otra manera, a las propias Administraciones públicas, al sector público en sentido lato, en definitiva, y a los procesos y procedimientos seguidos en su seno para la toma de decisiones en el ámbito material que compete a cada entidad o institución particular.

Si bien es cierto que no existen en ellas títulos de propiedad, cabe extrapolar al ámbito público las conclusiones alcanzadas por el propio Informe

---

(13) Recoge posteriormente el testigo de aquel trabajo y de las recomendaciones desarrolladas hasta el momento, el denominado Informe Conthe o *Código unificado de buen gobierno de las sociedades cotizadas*, aprobado posteriormente por la Comisión Nacional del Mercado de Valores en mayo de 2006. Vid., a tal efecto, el análisis comparativo entre códigos de buen gobierno desarrollado por FERRUZ AGUDO, MARCO SANJUÁN y ACERO FRAILE (2010). Actualmente, la Comisión Nacional del Mercado de Valores trabaja ya en un nuevo Código de Buen Gobierno, que verá la luz a lo largo del año 2015, sustituyendo al vigente desde 2006, y con el que no sólo se quieren mejorar los aspectos relacionados con la protección de los accionistas minoritarios o de funcionamiento de las Juntas o los Consejos, sino incluir medidas de transparencia vinculadas con la responsabilidad social y ambiental.

(14) La Directiva 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado y por la que se modifica la Directiva 2001/34/CE, aportó elementos de respuesta relativos a la información que los emisores deben divulgar al mercado. Posteriormente, la Directiva 2007/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre el ejercicio de determinados derechos de los accionistas de sociedades cotizadas, reforzó la protección de los inversores facilitando su acceso a la información y el ejercicio de sus derechos, en concreto en lo referente al aspecto transfronterizo. Acaba de entrar en vigor, por otra parte, la Directiva 2014/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos, que resulta aplicable a todas las empresas que sean entidades de interés público, con más de 500 empleados y una facturación mayor de 40 millones de euros o un balance superior a 20 millones, y que deberá ser objeto de transposición a nuestro ordenamiento jurídico antes del 6 de diciembre de 2016.

Olivencia cuando sostiene, a tal efecto, que «el hecho de que las recomendaciones del Código tengan como primeras destinatarias a las sociedades que cotizan en mercados de valores y, en especial, a las que presentan un mayor porcentaje de acciones de libre circulación (capital flotante), no significa que sólo sean útiles para estas sociedades».

Y así, cabe extender al sector público, con las matizaciones correspondientes, el diagnóstico que realiza el Informe Olivencia al reflexionar sobre la demanda de reformas en el ámbito societario mercantil, cuando afirma que «el verdadero mal está en las causas [que motivan tales demandas] y que estas radican en el desequilibrio que se produce cuando las sociedades concentran excesivamente el poder de dirección en instancias de gobierno en las que no encuentran la debida representación los intereses de los diversos grupos, y en la falta de transparencia y de fluidez en la información, cuando no en la ocultación o en el falseamiento de esta. De ahí que la exigencia a quienes controlan el gobierno de las sociedades de dar cuenta y razón de su proceder, sea una constante de todo el movimiento reformador. Este principio de buen gobierno, aun teniendo valor en sí mismo, no basta si no va vinculado al de eficacia —al que no puede contraponerse—, en función y al servicio del interés de la sociedad».

A tal efecto, no cabe duda que merece una evaluación positiva, pese a ciertas deficiencias y a la dificultad de su implementación práctica, el esfuerzo realizado por el legislador por incorporar al sector público, entendido en sentido amplio, mecanismos que doten de mayor transparencia a su actuación a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Se avanza así en la senda indicada para las sociedades mercantiles por el Informe Aldama, en el que se afirma expresamente que «la transmisión de información al mercado no puede ser meramente voluntaria, independientemente de la naturaleza vinculante o no de las reglas o criterios de buen gobierno societario», de forma que «respecto de estas reglas o criterios ha de exigirse que, como mínimo, las sociedades transmitan al mercado la información sobre cuáles adoptan y cuál es su grado de observancia en cada caso, para que los inversores puedan formarse un juicio correcto sobre esas sociedades». La valoración de esta recomendación ha sido dispar por cuanto no existe acuerdo, ni en el ámbito nacional ni en el internacional, acerca de la conveniencia de establecer como obligatorias ciertas conductas que, en opinión de algunos sectores doctrinales, no deberían de ser más que meras recomendaciones en respeto a la autonomía privada y a la autorregulación que deben de asistir a la empresa privada (15). En todo caso, el Parlamento

---

(15) En este sentido, por todos, GONZÁLEZ PÉREZ (2002: pp. 431 y ss.).

Europeo se ha pronunciado al respecto con firmeza, aconsejando que se hable, en lo tocante al Libro Verde citado *supra*, de obligaciones y no de meras recomendaciones, quedando esbozado aquí el debate y la necesidad de reflexión sosegada al respecto desde el prisma concreto de las instituciones públicas, donde la imperatividad de tales mecanismos puede entrar en conflicto, sin duda alguna, con otros bienes jurídicos de mayor preponderancia desde la perspectiva concreta del interés general.

### **3. En particular, la difícil cuestión de la Responsabilidad Social Universitaria**

Tampoco el sistema universitario español ha escapado, en el marco del debate sobre su reforma aludido *supra*, a la discusión acerca de las implicaciones que derivarían de extender esta etiqueta o categoría mercantil de la responsabilidad social al ámbito propio del quehacer universitario. Y así, el conocido como Informe Bricall recuerda al efecto (16) que «el carácter público del servicio que prestan las Universidades explica que la creciente autonomía de que gozan las Universidades actualmente haya ido acompañada de una cada vez mayor demanda de responsabilidad social a las Universidades (*accountability*). Ello no es una novedad pero sí que ha asumido una formulación distinta en las últimas décadas, al menos en los sistemas universitarios públicos».

Es más, concluye de forma tajante que «las Universidades se ven obligadas a rendir cuentas ante quienes tienen intereses en la Universidad y están comprometidos en su funcionamiento (*stakeholders*). Los responsables de la Universidad deben explicar a la sociedad y al gobierno principalmente qué es lo que están haciendo y por qué lo hacen. Obligar a rendir cuentas externas, sistemática y periódicamente, es la mejor manera de que la Universidad no pierda la perspectiva y el conocimiento de su propia función».

Apunta en esta misma dirección el acuerdo de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las Universidades Públicas, ejercicio 2003, por el que se insta al Gobierno a que «el Ministerio de Educación, en coordinación con las Consejerías de los Gobiernos autonómicos competentes en Universidades, acuerden que en los modelos de financiación correspondientes a todas las Universidades, le den más relevancia a la financiación asignada a actividades y resultados en cada una de las funciones. A tal efecto, las Universidades deberán contar con un Plan Estratégico donde la definición de objetivos, instrumentos y medios queden debidamente precisados en su desarrollo temporal. Dicho Plan recogerá

---

(16) BRICALL et al. (2000: p. 403).

igualmente las líneas institucionales de investigación que cada Universidad establezca» (17).

Se instala así entre nosotros, al socaire de los vientos de modernización y reforma de la institución, la controversia sobre la responsabilidad social universitaria y, en definitiva, sobre la propia legitimación social de la Universidad española. Debate que ha sido incesante en los últimos tiempos, más aun si se toman en consideración las crecientes exigencias al respecto de la propia sociedad española a resultas de las devastadoras consecuencias sobre el empleo derivadas, fundamentalmente, de la crisis financiera desatada hace ya algunos años y, concretamente, de los requerimientos planteados a tal efecto por la que se ha dado en denominar desde los propios poderes públicos como la nueva «economía del conocimiento», hacia la que se asegura tender en los próximos años.

No en vano, se va abriendo paso la idea de la necesaria rendición de cuentas a la sociedad que, en última instancia, las financia y articula. No se pretende sino garantizar que la Universidad devuelva a la sociedad lo que previamente ha recibido de ella, de ahí el continuo clamor en los últimos tiempos sobre la necesidad de abordar una profunda reforma de la gobernanza universitaria (18).

Se trata, en cualquier caso, de una cuestión particularmente compleja. De un lado, por la propia dificultad del quehacer universitario, articulado y poliédrico; de otro, por la complicada identificación y delimitación de los interesados en la gestión y actividad universitaria, esto es, de los *stakeholders* ante los que rendir cuentas. La afirmación y el avance en la responsabilidad social universitaria parte, a fin de cuentas, de la necesidad de conocer fehacientemente qué grupos están realmente interesados en la función de la Universidad como motor de progreso y avance, a fin de garantizar su información y participación en la gestión universitaria, habilitando, en última instancia, un posible diálogo entre la institución y el grupo correspondiente (19).

Habrà de tomarse en consideración el protagonismo fundamental que corresponde, a tal efecto, al documento hecho público en octubre de 2010 *Estrategia Universidad 2015: Contribución de las Universidades al progreso socioeconómico español*, cuya vocación confesada ha sido la de servir de

---

(17) Resolución de 25 de noviembre de 2009, publicada en el BOE núm. 55, de 4 de marzo de 2010.

(18) Por todos, DE LA CUESTA GONZÁLEZ, DE LA CRUZ AYUSO y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (coords.) (2010: *in toto* y, en particular, pp. 84 y ss.).

(19) Vid., a título ejemplificativo, la clasificación de impactos universitarios propuesta a tal efecto por VALLAEYS, DE LA CRUZ y SASIA (2009: p. 9); asimismo, sobre el concepto de grupos de interés, su evolución y repercusión en las organizaciones y, en concreto, en la Universidad, Aldeanueva Fernández (2013: pp. 238 y ss.).

catalizador de una discusión más amplia sobre el papel que debe jugar la Universidad en las nuevas políticas sociales y, esencialmente, en el nuevo sistema productivo sostenible basado en el conocimiento, dentro del marco alumbrado en tal sentido por la Estrategia Europea 2020. Y así, se afirma en ella que «la Estrategia EU2015 está pensada para impulsar el desarrollo normativo de la Ley Orgánica de Universidades, reforzar el carácter de bien público de la educación superior, e incrementar su dimensión social y facilitar que el conocimiento que en ella se genera se dirija hacia el progreso, el bienestar y la competitividad de los sectores productivos y el empleo» (p. 14) o que «la contribución del sistema de educación en su conjunto, y, en particular, de las Universidades, los centros de investigación y de educación superior, es relevante en el contexto de las transformaciones y de cambio de modelo obligado para el siglo XXI donde impere la Responsabilidad Social Universitaria» (p. 75). De ahí, en definitiva, su concepción de esta última en íntima relación con el desarrollo sostenible y como un proceso voluntario, complementario respecto de la legislación vigente, y abierto, dialogado y plural, aplicado transversalmente a todas las misiones y capacidades de la Universidad en cuanto pieza fundamental de su compromiso con la sociedad y, en particular, con el entorno, ya sea local o más amplio, con el que se relacione (pp. 85 y ss.).

El documento elaborado al poco por la Comisión Técnica de la Estrategia Universidad 2015, fechado a octubre de 2011, *La responsabilidad social de la Universidad y el desarrollo sostenible*, es una concreción y complemento lógico y necesario de aquella. Profundiza en las cuestiones planteadas por estos conceptos en el marco internacional, europeo y español, para aventurar algunas recomendaciones relativas a su incorporación, a partir de un mínimo diagnóstico de situación acerca del estado y antecedentes de la responsabilidad social de la Universidad y su contribución al desarrollo sostenible en España.

Se avanza, en definitiva, en la senda de la implementación de la responsabilidad social en el sistema universitario español, destacando, en sintonía con el camino alumbrado por la Estrategia Universitaria 2015, la constitución, a este fin, de diversos grupos de trabajo en el seno de la Comisión Sectorial de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) para la Calidad Ambiental, el Desarrollo Sostenible y la Prevención de Riesgos en las Universidades, entre otros, para la Evaluación de la Sostenibilidad Universitaria, las Mejoras Ambientales en Edificios Universitarios, la Prevención de Riesgos Laborales, la Sostenibilización Curricular, Universidad y Movilidad Sostenible, Universidades Saludables y Urbanismo Universitario y Sostenibilidad. Su esfuerzo ha contribuido también, qué duda cabe, al desarrollo y avance que cabe constatar en fechas recientes por parte de las Universidades públicas españolas en términos de publicidad activa, con el confesado propósito, en muchas ocasiones, de reforzar e impulsar, en última instancia, la sistematización

e institucionalización de las políticas en materia de responsabilidad social y sostenibilidad del sistema universitario español (20).

Todos ellos son hitos que revelan la innegable aspiración por erigir al sistema universitario en un motor esencial, si no el principal, de progreso, bienestar, avance cultural y competitividad. A tal efecto la Universidad española se ha visto inmersa en los últimos años en un proceso incesante, complejo y, en ocasiones, intensamente controvertido, orientado, en última instancia, a la modernización de su gestión; una evolución en buena medida inconclusa, ante las reformas continuamente anunciadas y en estudio, al socaire, las más de las veces, de la discutida articulación y adaptación a nuestro ordenamiento y sistema universitario de los denominados Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y Área Europea de Investigación (ERA).

En suma, la Universidad española, en particular, la Universidad pública, no escapa al debate y a la corriente internacional actualmente favorables a la consolidación y al refuerzo de la transparencia en la denominada rendición de cuentas, por cuanto no cabe duda alguna que la misión universitaria constituye en sí misma un servicio público esencial, no sólo para los estudiantes formados en sus aulas, sino también, desde una perspectiva más amplia, para el conjunto de la sociedad española que las financia con la convicción de que habrán de convertirse en la piedra angular sobre la que sustentar la nueva economía del conocimiento (21).

Y, sin embargo, el acuerdo sobre este punto de partida y la conveniencia de incorporar y articular mecanismos transparentes que promuevan de manera eficaz tal *accountability* en el sistema universitario español no alcanzan a desdibujar o minorar las dificultades que acompañan tal implementación. Así, son controvertidas las cuestiones relacionadas con la eventual imperatividad para las Universidades españolas de las medidas a adoptar en este ámbito, la posible exigencia de memorias o planes estratégicos periódicos en los que plasmar el estado de la cuestión y sus compromisos al respecto para el futuro, la necesidad de determinar, en su caso, su procedimiento de formulación y principales contenidos, o, en última instancia, la conveniencia de dotar a todas las instituciones universitarias de un mismo enfoque y, en particular, de un conjunto válido, estable y común de indicadores a fin de facilitar su evaluación,

---

(20) Vid., a tal efecto, BARRIO y MARTÍN CAVANNA (2013: pp. 3 y ss.); recogen y analizan, asimismo, experiencias concretas en materia de responsabilidad social universitaria, DE LA CUESTA GONZÁLEZ, DE LA CRUZ AYUSO y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (coords.) (2010: pp. 175 y ss.).

(21) Sirvan a tal efecto, como botón de muestra, las recomendaciones que para la implantación del gobierno abierto en la Universidad española recoge el documento de la CRUE-TIC, «Hacia una Universidad abierta. Recomendaciones para el SUE», sobre la base de la estrecha interrelación entre transparencia, participación y colaboración.

sistematización y comparación eficaz y en condiciones de igualdad (22). Incide en ello el documento *La responsabilidad social de la Universidad y el desarrollo sostenible*, recomendando memorias bienales en materia de responsabilidad social y sostenibilidad del sistema universitario español y sus Universidades, así como la definición de un conjunto de indicadores orientados a posibilitar el seguimiento y la evaluación de las políticas adoptadas al respecto en este terreno (23).

## II. VALOR DE LA TRANSPARENCIA Y CONTEXTO EN QUE SE APRUEBA LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno son, o al menos debieran de ser, los ejes fundamentales de toda acción pública. Representan, a tal efecto, los vectores sobre los que se ha hecho pivotar el debate acerca de la incorporación al ámbito jurídico público de la noción propiamente mercantil de la responsabilidad social corporativa. La reciente aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, va dirigida, en este sentido, a profundizar en su articulación y aplicación práctica en relación con la actividad desarrollada no sólo por las Administraciones públicas en sentido estricto, sino también por el complejo, variado y abigarrado universo de entes públicos que integran el sector público español (24). No en vano, su Exposición de motivos vincula expresamente el fortalecimiento de sus niveles de exigencia no sólo con la promoción de la eficiencia y la eficacia del Estado, en sentido lato, sino, en particular, con el fomento y favorecimiento del crecimiento económico y el desarrollo social.

No obstante el escaso tiempo transcurrido desde su promulgación, la Ley ha sido objeto, como se verá *infra*, de críticas por ciertos defectos e insuficiencias en su formulación (25). Y, sin embargo, representa, pese a todo,

---

(22) En idéntico sentido, DAVARA RODRÍGUEZ (2014: p. 888). Inciden, asimismo, en el necesario cambio de paradigma sobre la propiedad de los datos o la ineludible armonización entre las distintas Administraciones que ha de guiar el proceso, SOLÍS CABRERA (coord.) et al. (2014: p. 845).

(23) P. 23; resulta de interés, a tal efecto, el análisis realizado por GAETE QUEZADA (2011a: pp. 124 y ss.) del enfoque de la responsabilidad social universitaria que contienen los planes estratégicos de las Universidades españolas disponibles al momento de su publicación en internet.

(24) No en vano, GALLARDO CASTILLO (2014, p. 160) subraya cómo la transparencia administrativa es un concepto evanescente susceptible de ser concretado jurídicamente.

(25) No en vano, pese a la regulación inaugurada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, son numerosas las voces que afirman que queda aún mucho por hacer al respecto. Vid., en tal sentido, el conjunto de medidas drásticas y urgentes contra la corrupción instadas a los partidos y responsables políticos por Transparencia Internacional España en noviembre

un indudable paso adelante ante la «gravísima laguna» preexistente en el ordenamiento jurídico español y la necesidad de una Ley de transparencia reivindicada doctrinalmente para garantizar, de manera efectiva, el ejercicio del derecho de acceso «deficientemente regulado» por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (26).

Y es que no cabe duda que viene a colmar un vacío significativo del ordenamiento jurídico español, llamativo especialmente en correlación con el ámbito comparado, donde se ha vivido una auténtica eclosión del derecho de acceso, por cuanto se acepta actualmente de forma pacífica en el plano internacional el valor de la transparencia no sólo como instrumento de control ciudadano, tanto preventivo, como propiamente represivo, sino, en particular, como instrumento de mejora de la gestión pública en sí misma (27).

Así lo reconoce, no sin cierta humildad, la propia Exposición de Motivos de la Ley cuando constata que «desde la perspectiva del Derecho comparado, tanto la Unión Europea como la mayoría de sus Estados miembros cuentan ya en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. España no podía permanecer por más tiempo al margen y, tomando como ejemplo los modelos que nos proporcionan los países de nuestro entorno, adopta esta nueva regulación» (28).

Entre nosotros también se ha subrayado la importancia de la transparencia, a fin de garantizar, entre otros, la confianza de los ciudadanos y su propia inclusión y participación en la *res publica*, en cuanto forma de legitimación

---

de 2014. COTINO HUESO (2013, p. 60) hace hincapié en los defectos más importantes de la nueva Ley; y así, sostiene que «es censurable que no se regule el acceso a la información como derecho fundamental, las excepciones al acceso a la información son excesivas [...] ni los mecanismos de control y revisión de las denegaciones parecen ágiles [...] en razón de la Disposición adicional 1ª, cualquier regulación especial de acceso a la información, incluso por Reglamento, hace que la Ley no sea aplicable». En idéntico sentido, asimismo, PIÑAR MAÑAS (2014: p. 19).

(26) En expresión literal de PIÑAR MAÑAS (2012: p. 242); asimismo, sobre la ordenación legal anterior a la Ley 19/2013, FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ (2014: pp. 28 y ss.).

(27) Vid. Blanes Climent (2014: pp. 154 y ss.); FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ (2014: pp. 19 y ss.). Pese a todo, ha sido significativa también, sobre todo desde la perspectiva estadounidense, la controversia acerca del impacto real de la adopción de una mayor transparencia en el propio proceso de toma de decisiones gubernamentales. Vid., a tal efecto, BASS, BRIAN y EISEN (2014), así como la doctrina allí citada.

(28) SENDÍN GARCÍA (2014: pp. 108 y ss.), ofrece un enjuiciamiento general de la nueva Ley, haciendo hincapié en su retraso, así como en sus importantes deficiencias e insuficiencias, pese al indudable avance que supone su aprobación.

democrática del poder (29), concibiéndose la información administrativa como un servicio público obligatorio valioso y, asimismo, como forma de evitar la corrupción, debatiéndose incluso, a estos efectos, acerca de la posible naturaleza constitucional del derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos (30).

La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no hubiera sido posible, en todo caso, sin el concurso del caldo de cultivo que marcó de forma decisiva su gestación gubernamental y ulterior tramitación parlamentaria (31). En efecto, el origen del debate sobre un nuevo instrumento legal al respecto se remonta al bienio 2008-2010, situándose en el contexto de la grave crisis de confianza política, institucional y económica vigente en aquel entonces. 2011 fue, sin lugar a dudas, el año de su impulso renacido, quizá por ser el año del mayor y más espectacular divorcio entre los ciudadanos españoles y su clase dirigente. La preocupación por la transparencia y el acceso a la información pública, presente previamente en los escritos doctrinales, renace y arraiga ahora con mayor fuerza entre los propios ciudadanos debido, fundamentalmente, a las circunstancias morales, económicas y sociales imperantes (32). No resulta exagerado hablar, en tal sentido, de una crisis de credibilidad de las instituciones españolas, incluidas también las propias Universidades (33), habiéndose exacerbado quizá, como posible contrapeso, la auténtica repercusión y efectos de una hipotética transparencia pública, en la que se ha querido ver la solución última a la deslegitimación de lo público.

La Ley se despliega a este fin en tres vertientes o direcciones. De un lado, reforzando la transparencia en relación con la actividad pública a través del establecimiento de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación. De otro, garantizando el acceso, el auténtico derecho, en suma, de los ciudadanos a la información. Y estableciendo, asimismo, en fin, las obligaciones de buen gobierno a cumplir por los responsables del sector público, esto es, por aquellos que desarrollan actividades de relevancia pública en materia de gestión

---

(29) GARCÍA MACHO (2012: p. 247).

(30) Con mayor profundidad, por todos, BLANES CLIMENT (2014), y la doctrina allí citada; y, desde la perspectiva concreta de la doctrina más reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, RAZQUIN LIZARRAGA (2014). En particular, sobre los múltiples contenidos de la transparencia, su esencial componente de control político y la larga evolución de la transparencia hasta llegar a ser un derecho fundamental, vid. Cotino Hueso (2014).

(31) Sobre los antecedentes, proceso de elaboración del proyecto de ley y tramitación de la actual Ley, vid. FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ (2014: pp. 38 y ss.); y GUICHOT (2014a: pp. 17 y ss.).

(32) Así lo subraya también MENÉNDEZ MENÉNDEZ (2012: p. 73).

(33) BARRIO y MARTÍN CAVANNA (2013: p. 5).

y gobierno, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su posible inobservancia o incumplimiento.

No cabe duda que la mayor novedad al respecto se encuentra, precisamente, en relación con el régimen jurídico de la transparencia y las obligaciones de publicidad activa y pasiva que comporta, resultando quizá más conocido y pacífico el tema del buen gobierno (34). Al fin y al cabo, el legislador se ha limitado, que no es poco, a dotar de imperatividad en el Título II de la Ley a ciertos principios de buen gobierno de anterior aplicación meramente potestativa, pergeñando, como aportación esencial en esta materia, un nuevo régimen jurídico sancionador que, a través de la correspondiente tipificación de infracciones y sanciones, permita perseguir y sancionar los posibles incumplimientos habidos al respecto. Así lo establece, por otra parte, la propia Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, cuando afirma, de forma un tanto hiperbólica, que «en lo que respecta a buen gobierno, la Ley supone un avance de extraordinaria importancia. Principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de ley y pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio que, con independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que presten sus servicios y, precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta».

Resulta quizá de mayor interés, a mi juicio, meditar sobre la regulación del recién estrenado régimen jurídico en pos de la transparencia en la actividad pública, ciertamente innovador, si bien insuficiente por sí mismo —conviene constatarlo ya de forma expresa— si no fuera acompañado de otros complementos externos absolutamente ineludibles. Así, el saneamiento y la mejora en la ética pública, la implementación de garantías realmente efectivas para garantizar su seguimiento y cumplimiento o la concienciación y auténtica toma de posición, en fin, de una ciudadanía activa y vigilante al respecto. Sin ellos no cabe duda que resultará muy difícil anular y erradicar la «cultura del silencio» imperante hasta el momento (35).

---

(34) De «recuelo de obviedades» a este último respecto habla MENÉNDEZ MENÉNDEZ (2012: p. 77).

(35) En expresión de BLANES CLIMENT (2014: pp. 80 y ss.), quien analiza con mayor profundidad los motivos que explican la resistencia pública a facilitar información.

### III. IMPACTO SOBRE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA DEL NUEVO RÉGIMEN LEGAL IMPERANTE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

La reflexión sobre el nuevo texto legal alumbrado en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y su comparación con otros modelos comparados de nuestro entorno y, en particular, con el impulsado por la propia Unión Europea, resultaría un propósito de indudable interés, del todo punto pertinente desde la perspectiva concreta de la gobernanza, si bien, a los efectos de este trabajo, se pretende deliberar, de forma más particularizada, sobre los retos e interrogantes planteados al sistema universitario español al socaire de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuya entrada en vigor ha sido contemplada de forma escalonada a lo largo de uno o dos años en función del sujeto concreto obligado a su cumplimiento (36).

#### 1. Breve síntesis de las obligaciones alumbradas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en materia de transparencia y acceso a la información

El Informe Bricall subrayó, ya en el año 2000, las repercusiones concretas de la *accountability* universitaria en términos de transparencia en su gestión (37), destacando que «implica, por un lado, que la organización universitaria sea capaz de suministrar información objetiva y, por otro, que el mecanismo de gobierno de la misma permita una labor de control y seguimiento y de presentación de los resultados, con la suficiente credibilidad para el resto de la sociedad. En este sentido, ha de presentar dichos resultados, como mínimo, a cinco grandes grupos de interesados: a los estudiantes, a las empresas y otros organismos sociales que luego emplearán a los graduados universitarios o aplicarán la investigación generada en la institución (y que reciben, por tanto, indirectamente servicios universitarios), al gobierno que regula el conjunto del sistema universitario de un país, al personal académico,

---

(36) Ofrecen una visión general y un análisis pormenorizado del contenido de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por todos, BLANES CUMENT (2014), DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO y TARÍN QUIRÓS (coords.) (2014), FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ (2014), Guichot (coord.) (2014 a), Rodríguez-Arana Muñoz y SENDÍN GARCÍA (2014), Valero Torrijos y Fernández Salmerón (coords.) (2014), WENCES, KÖLLING y RAGONE (coords.) (2014) y PIÑAR MAÑAS (dir.) (2015). Vid., asimismo, los números monográficos de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33 (2014), dedicado a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y al análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013, coordinado por Arancha MORETÓN TOQUERO, y *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8 (2014), sobre Gobierno Abierto y Open Data.

(37) BRICALL et al. (2000: 403).

y a los distintos proveedores de fondos y recursos para la institución (sean éstos públicos o privados)».

La nueva Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ahonda en estas cuestiones desde la perspectiva más amplia del sector público y de su gestión, dedicando el Título I a la transparencia de la actividad pública. Bajo este rótulo se comprenden obligaciones tanto de publicidad activa, esto es, de dar a conocer cierta información, como de publicidad pasiva o acceso a la información pública a petición o solicitud del propio ciudadano; ambas debidamente enmarcadas por dos vertientes esenciales: de un lado, el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, al que se dedica el Capítulo I de este primer Título (artículos 2 a 4) a fin de delimitar los sujetos públicos y privados obligados a su cumplimiento, y, de otro, el ámbito objetivo afectado por el texto legal, concretado en los Capítulos II y III, en los que se aborda la cuestión esencial acerca de cuál sea la información a suministrar, en cada caso particular, a la sociedad, ciudadano solicitante o, en definitiva, *stakeholder* afectado.

Por lo que se refiere a la primera de estas perspectivas, aun cuando la Ley pudiera parecer de sencilla y evidente aplicación al ámbito universitario, hay que partir del dato incontestable de la diversa tipología de Universidades que comprende el sistema español de educación superior al amparo de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. A tal efecto, no cabe duda alguna de la inclusión de las Universidades públicas en el ámbito de aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Así lo sancionan expresamente los artículos 2.1 d), que se refiere a ellas de forma expresa, y 2.2 de la Ley, que las califica, «a los efectos de lo previsto en este Título», de Administraciones públicas, planteándose, en cambio, mayor incertidumbre en relación con la posible extensión y, en su caso, alcance de este nuevo régimen legal a las Universidades privadas.

A mi modo de ver, estas últimas quedan, asimismo, sujetas a ciertas obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, si bien menores respecto a las exigidas a las Universidades de naturaleza pública y cambiantes en función de las características o rasgos concretos de la institución privada correspondiente. Como entidades de naturaleza privada que son, conforme al artículo 3.2 de la Ley, en caso de percibir durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o si el 40 por 100 del total de sus ingresos anuales tienen carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros, les resultarán aplicables las disposiciones de la Ley relativas a la publicidad activa, quedando al margen, en cambio, de lo establecido en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

No cabe sino recordar, en este punto, la reflexión desarrollada por el Síndic de Greuges de Catalunya en su Informe extraordinario sobre *El derecho*

*de acceso a la información pública*, de marzo de 2012, cuando afirma, p. 26, que «lo que debería ser relevante a los efectos de la aplicación de la normativa reguladora del derecho de acceso es que la información haga referencia a actividad pública, entendida en sentido amplio, con independencia de que esté en posesión de un sujeto público o privado. Y si determinada información de relevancia pública no puede ser accesible, debe ser por razones objetivas y motivadas, porque exista una excepción al acceso, no por razón del ente o la persona que posee esta información».

Ahora bien, el hecho de que una Universidad privada quede al margen de los criterios enunciados por el artículo 3.2 no supone necesariamente su exención de la obligación de cumplir con cierto grado de transparencia y suministrar, por ende, información sobre su gestión concreta, por cuanto las Universidades privadas son, indudablemente, al amparo de lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Ley Orgánica de Universidades, personas jurídicas que colaboran en la realización y prestación del servicio público de educación superior, razón por la que estarán obligadas, conforme al artículo 4 de la Ley 19/2013, a suministrar a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquellos de las obligaciones previstas en este Título I (38).

Se trata, en definitiva, de un primer nivel o grado mínimo de transparencia, por cuanto comporta una obligación de publicidad pasiva de ejercicio sumamente limitado en cuanto a su titularidad. Y así, se suministrará tan sólo a aquellos sujetos expresamente citados en el precepto, previo requerimiento suyo, la información indispensable para que puedan cumplir, a su vez, con posibles obligaciones de publicidad activa o pasiva que recayeran sobre ellos al amparo del nuevo régimen legal inaugurado en diciembre de 2013.

En cuanto a la segunda vertiente apuntada, esto es, al ámbito objetivo de la Ley, el Título I diferencia de forma expresa entre dos regímenes de publicidad, activa y pasiva, dedicando a cada uno de ellos un Capítulo independiente. Y así, el Capítulo II prevé, de un lado, la publicación periódica y actualizada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de los sujetos obligados de aquella información «relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública», deber que recae directamente sobre las Universidades públicas y de forma, en cambio, tan sólo indirecta o tangencial sobre las privadas, en

---

(38) Obligación que supone su sujeción indirecta al derecho de acceso. Se trata de un apartado calificado por FERNÁNDEZ RAMOS (2014: p. 123) como el «más decepcionante [de la Ley] en relación con el ámbito subjetivo», si bien ha encontrado corrección, vía la correspondiente ampliación posterior, en alguna legislación autonómica.

cuanto, no olvidemos, personas jurídicas privadas obligadas a transmitir a otra Administración, organismo o entidad, previo requerimiento, la información que pudiera reputarse necesaria para su cumplimiento de este extremo.

Exige el legislador que la publicación se realice de manera clara, estructurada y entendible para los interesados, preferiblemente, en formatos reutilizables, debiendo establecerse los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, interoperabilidad, calidad y reutilización de la información publicada así como su identificación y localización. A tal efecto, los artículos 6 a 8 de la Ley identifican y desgranán el contenido de aquella «información relevante» que debe ser objeto de publicación, en la que quedan comprendidos aspectos no sólo institucionales, organizativos y de planificación, sino también información de relevancia jurídica, de un lado, y económica, presupuestaria y estadística, de otro (39).

Poco más precisa este Capítulo II, que resulta, precisamente por ello, un tanto limitado, en cuanto requiere, sin duda alguna, del complemento de la pertinente normativa de desarrollo, ya sea sectorial o no, para la determinación no sólo del modo en que habrá de realizarse la publicación correspondiente, sino de las posibles consecuencias que llevaría anudadas la inobservancia de lo que en él se dispone (40).

De otro lado, el Capítulo III del Título I se centra, en cambio, en las obligaciones de publicidad pasiva que recaen sobre los sujetos obligados por la Ley, esto es, en el que tradicionalmente ha venido conociéndose y denominándose como derecho de acceso a la información pública. A diferencia de la publicidad activa, esta segunda presupone una actuación o solicitud previa de algún ciudadano, interesado en acceder a la información pública correspondiente.

Regulada hasta el momento de forma claramente insuficiente en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, se le dedican ahora en el nuevo texto legal de diciembre de 2013 trece preceptos, los artículos 12 a 24, estructurados en tres Secciones que regulan, sucesivamente, los posibles límites al derecho de acceso a la información pública, el procedimiento concreto para su ejercicio, así como el régimen, en su caso, para la posible impugnación de la resolución correspondiente.

Su lectura aboca al intérprete jurídico a cierta zozobra, por cuanto resulta meridianamente claro que pese a las buenas intenciones derivadas de la

---

(39) Se muestra crítico con esta distinción por entender que lo relevante jurídicamente puede y suele serlo también desde una perspectiva económica y viceversa, MENÉNDEZ MENÉNDEZ (2012: p. 76).

(40) Debe tomarse en consideración, a tal efecto, el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

filosofía de la responsabilidad social y de su incorporación al ámbito jurídico público y, en particular, al sistema de educación superior, resulta imposible aspirar a la transparencia absoluta en la actividad pública. Ni existe, ni podrá haberla, por cuanto el deseo y el propósito de dotar de la mayor publicidad —de luz y taquígrafos, en definitiva— a la organización y gestión pública y, de manera específica, a la universitaria, habrá de colisionar necesariamente con otros intereses afectados, abocando a la necesaria ponderación entre los diversos bienes jurídicos en juego (41).

Y así, al derecho de acceso a la información pública que establece y regula la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se contraponen los límites, numerosos y variados, que el propio legislador establece en sus artículos 14 y 15, por los que podrá limitarse total o parcialmente su ejercicio cuando el acceso suponga un perjuicio para:

- a) la seguridad nacional,
- b) la defensa,
- c) las relaciones exteriores,
- d) la seguridad pública,
- e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios,
- f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva,
- g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control,
- h) los intereses económicos y comerciales,
- i) la política económica y monetaria,
- j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial,
- k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión,
- l) la protección del medio ambiente, y
- m) en los términos dispuestos por el artículo 15, la protección de datos personales.

Límites generales, que habrán de ser, en todo caso, objeto de una interpretación razonable a fin de evitar su conversión en restricciones absolutas (42). No en vano exige el artículo 14.2 que se apliquen de forma «justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección», atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, en especial, a la concurrencia de un interés

---

(41) GARCÍA MACHO (2012: p. 249).

(42) Ofrecen un análisis pormenorizado de cada uno de ellos, entre otros, BLANES CLIMENT (2014: pp. 304 y ss.); FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ (2014: pp. 162 y ss.); Guichot (2014b: pp. 97 y ss.); e, IBÁÑEZ GARCÍA (2014: pp. 251 y ss.).

público o privado superior que justifique el acceso, amparándose, incluso, por el artículo 16, el acceso parcial previa omisión de aquella información afectada por el límite correspondiente, «salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido».

Queda planteada así la duda acerca de la posible conveniencia de haber articulado y definido, en última instancia, un concepto de transparencia más matizado y acorde a esta ineludible ponderación (43). No en vano, frente al posible silencio absoluto y abusivo del sector público, esto es, a los efectos de este trabajo, de las Universidades, cabe imaginar también un ejercicio abusivo del propio derecho de acceso, contrario a la buena fe e irrazonable, entorpecedor y dilatador, por ello mismo, en última instancia, de la acción y el normal funcionamiento de la institución correspondiente (44).

Una realidad que se muestra en toda su crudeza en relación con el límite de la protección a la intimidad y la protección de los datos personales que regula, en concreto, el artículo 15 de la Ley, por cuanto es innegable que resulta potencialmente conflictiva la relación entre los valores de publicidad y privacidad o, dicho de otro modo, entre los derechos de acceso a la información, de un lado, y de intimidad y protección de datos, de otro, más aun habida cuenta de la distorsión del concepto «dato personal» apreciable en los últimos tiempos y de la imparable tendencia a aglutinar e incluir en su seno todo tipo de información relativa a un sujeto particular (45).

Y es que la protección jurídica de los datos personales ante el espectacular desarrollo actual de las nuevas tecnologías informáticas se ha revelado como una cuestión fundamental, hasta llegar a erigirse en uno de los temas más significativos y, por ende, polémicos relacionados con la articulación y el funcionamiento concreto de los instrumentos de tutela de los derechos y libertades ciudadanas habilitados por nuestro ordenamiento jurídico (46). Más aún si se considera que a las dificultades planteadas por el continuo avance tecnológico, se une, por otra parte, la futilidad de buena parte de las soluciones que pudieran articularse de forma autónoma y sin conexión a otros

---

(43) MENÉNDEZ MENÉNDEZ (2012: p. 78).

(44) Con mayor profundidad, BLANES CLIMENT (2014: pp. 356 y ss.).

(45) Sobre los retos planteados por la difícil relación entre transparencia y privacidad, vid., por todos, Guichot (2012: pp. 283 y ss.) y Martínez (2014). Rollnert Liern (2014: pp. 97 y ss.) se refiere, en concreto, a la espinosa cuestión relativa a la legitimidad de la incorporación por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de criterios de ponderación entre la protección de datos y el acceso a la información. Resulta de indudable interés, a estos efectos, el razonamiento del Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 6 de noviembre de 2014 al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

(46) TONIATTI (1991: p. 139).

ordenamientos jurídicos comparados o a otras respuestas ensayadas con éxito en el ámbito internacional, por cuanto no cabe duda alguna que la globalidad de los ataques experimentados, en este sentido, por los ciudadanos «no saben de fronteras» (47).

Son, en cualquier caso, agresiones explicables, esperables, incluso, hasta cierto punto, en el contexto socioeconómico actualmente vigente, en el que la información se erige, claramente, y de forma cada vez más global, en instrumento de poder, en valor de cambio, desatando un voluminoso y difícilmente controlable tráfico de información, una auténtica «fiebre informativa», en definitiva (48).

El riesgo informático se convierte así en un elemento de conflictividad en la sociedad contemporánea, exigiendo una atenta y profunda reflexión jurídica para la búsqueda de soluciones normativas adecuadas que no sólo sancionen los incumplimientos en la materia, sino que sean realmente efectivas en la prevención de la vulneración de derechos esenciales de los ciudadanos.

A este respecto, el reconocimiento del derecho de protección de datos como derecho fundamental ha resultado polémico, no sólo en nuestro ordenamiento jurídico, sino también en el ámbito internacional, planteando «apasionantes debates doctrinales» que han contribuido a perfilar con mayor nitidez conceptos esenciales y, en principio, tan cercanos como, entre otros, los de intimidad y privacidad, desembocando, en última instancia, en la articulación y confirmación de un auténtico derecho a la autodeterminación informativa por parte de los ciudadanos (49).

Y así, a nuestros efectos, el artículo 15 de la Ley 19/2013 cataloga la información personal en función de la esfera concreta de la intimidad personal a que afecte y de su conexión, en última instancia, con el núcleo de mayor protección en relación con la propia privacidad. Y así, si la información solicitada a las Universidades contuviera datos especialmente protegidos relativos a la ideología, religión o creencias del afectado, sólo se autorizará el acceso en caso de contar con su consentimiento expreso y por escrito, a menos, claro está, que con anterioridad a la solicitud de acceso el propio afectado hubiese hecho «manifiestamente públicos» los datos en cuestión.

Si la información incluyese, en cambio, datos especialmente protegidos en relación con el origen racial, la salud o vida sexual del afectado, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la

---

(47) PIÑAR MAÑAS (2008: p. 40).

(48) En expresión de Betancor Rodríguez (1994: p. 181); se refiere, asimismo, al peligro «que surge del valor económico de esta información», MURILLO DE LA CUEVA (2009: p. 58).

(49) Así lo refiere, por todos, AGÚNDEZ LERÍA (2010: pp. 938 y ss.), y la doctrina allí citada.

amonestación pública al infractor, el acceso requerirá consentimiento expreso del afectado, sin que ahora la Ley lo demande por escrito, o norma con rango de ley que lo ampare.

Para el resto de los supuestos que pudieran plantearse, esto es, solicitudes de información que incluyan o afecten a datos personales no especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud, en nuestro caso, de la Universidad que corresponda, estará abocado a una ponderación previa, conforme a los propios criterios que determina a este efecto el legislador, acerca de la posible prevalencia de la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación de la información solicitada.

Por lo demás, el ejercicio del derecho de acceso deberá acomodarse, en fin, al cauce procedimental dispuesto a tal efecto por los artículos 17 a 22 de la Ley. Sobresale, en particular, la exigencia de motivación para la eventual resolución denegatoria, requerimiento fácilmente eludible, como se comprende, ante la previsión expresa de efectos desestimatorios una vez transcurrido el plazo máximo establecido para resolver, de un mes, como regla general, ampliable por otro mes, previa notificación al interesado, en caso de que «el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario». Cabe augurar, me temo, pese al tenor literal del precepto, la ampliación prácticamente automática y generalizada de este plazo máximo para resolver, ante la facilidad de interpretar y expandir el concepto jurídico indeterminado «complejidad» para justificar la prórroga correspondiente, cuando no la directa pasividad, en definitiva, inactividad de la Administración correspondiente frente al requerimiento efectuado (50).

Cierran la regulación de este derecho los artículos 23 y 24 de la Ley, relativos al régimen de impugnación de las resoluciones, expresas o presuntas, que pudieran recaer a resultas del procedimiento sustanciado para el ejercicio del derecho de acceso a información pública. Sobresale la articulación, a tal efecto, de una vía administrativa previa a la judicial y de carácter plenamente potestativo, sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios regulados por la Ley 30/1992, ante el recién creado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo régimen jurídico establece el Título III de la Ley 19/2013. Conforme al artículo 24.4, el plazo máximo de que dispone el Consejo para

---

(50) Se trata de una solución «lógica y adecuada a Derecho» a tenor del Dictamen del Consejo de Estado 707/2012, de 19 de julio, sobre el anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tomando en consideración «el especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso que regula el anteproyecto», atinente a información que «puede versar sobre una multiplicidad de actividades públicas y puede incluir en muchos casos datos relativos a materias o a terceros dignos de una especial protección».

resolver será de tres meses, entendiéndose desestimada la reclamación en caso de silencio administrativo.

La repercusión real de este nuevo procedimiento de impugnación como posible promotor de una toma de conciencia y, en definitiva, de un serio cambio de rumbo al efecto por parte de todas las Administraciones, entidades e instituciones competentes, también, por tanto, de las Universidades españolas, dependerá, en última instancia, de la propia trayectoria y, en definitiva, de la solidez y especialización que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sea capaz de allegar en el ejercicio de sus funciones (51), sin olvidar, en cualquier caso, que este mecanismo supone la creación de nuevos órganos administrativos independientes para la resolución de recursos (52), entre sus diversas funciones, si bien de intervención meramente potestativa a este respecto por cuanto corresponde al afectado decidir, en última instancia, la vía de impugnación que considera más adecuada u óptima para sus intereses (53).

Es decir, en lugar de interponer el correspondiente recurso de alzada o de reposición, el sujeto legitimado podrá optar, alternativa y potestativamente, por iniciar el procedimiento del artículo 24 de la Ley, recayendo su resolución sobre el nuevo Consejo. En definitiva, la virtualidad para el afectado se encuentra, en mi opinión, no sólo en quién resuelve el procedimiento, sino en el posible ahorro de tiempo en su tramitación y, probablemente, en el también posible efecto ejemplarizante o, en su caso, vergonzante que pudiera llegar a desarrollar el nuevo procedimiento, entiéndose bien esta última aseveración, por cuanto ninguna entidad obligada por la Ley querría resultar públicamente señalada por un tercero ¿cualificado?, esto es, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como responsable de adoptar, expresa o presuntamente, resoluciones que resultaran abiertamente contrarias a la transparencia y vulneradoras de los derechos de los ciudadanos pormenorizados por la nueva Ley. Recuérdese, a este respecto, la función que le encomienda el artículo 38, en

---

(51) El Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se aprobó por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre. BRINES ALMIÑANA (2014: p. 908) ha advertido del riesgo que supone extender su competencia a la interpretación de los datos personales, por cuanto se corre el riesgo de que lleve a cabo una interpretación generosa y amplia del principio de transparencia y publicidad, para aplicar de manera restrictiva la normativa que disciplina la protección de datos personales. Vid. con mayor profundidad sobre esta cuestión, el Informe extraordinario del Síndic de Greuges de Catalunya, «El derecho de acceso a la información pública», de marzo de 2012, p. 30.

(52) Si bien la Ley 19/2013 ha omitido atribuir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno algunas de las clásicas garantías que aseguran totalmente su independencia en los planos orgánico, presupuestario, funcional y personal. Vid. las propuestas que desarrolla, a tal efecto, GARCÍA COSTA (2014: pp. 502 y ss.).

(53) Vid., a tal efecto, la reflexión desarrollada por RECUERDA GIRELA (2013: pp. 342 y ss.), sobre la actual crisis del sistema tradicional de recursos administrativos.

su apartado d), de «evaluar el grado de aplicación» de la Ley y elaborar, a tal fin, una memoria anual que será presentada a las Cortes Generales «en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas».

## **2. Principales escollos para la implementación y aplicación práctica de la Ley por parte de las Universidades españolas**

El anterior repaso del nuevo régimen legal alumbrado en materia de transparencia por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, si bien somero, resulta suficiente para esbozar algunas reflexiones, a modo de grandes pinceladas, acerca de los obstáculos más importantes a su implementación práctica por parte del sistema español de educación superior al quehacer cotidiano de nuestras Universidades.

Cabe constatar, así, en primer lugar, cierta decepción ante una Ley que se revela, sin duda, como necesaria y largamente esperada, si bien insuficiente ante las más que probables dificultades que encontrarán y aducirán los obligados por ella y, en particular, la Universidad española, para su materialización, puesta en práctica y seguimiento.

Destacan, a tal efecto, el retraso del legislador español, tanto nacional como autonómico, no lo olvidemos, en la adopción de una iniciativa de esta naturaleza y contenido, así como la dilación en la preparación y el estudio de los correspondientes anteproyecto y proyecto de ley, frente a la premura con que se abordó, en cambio, su trámite parlamentario. No debe obviarse que estas últimas etapas se han sustanciado en el actual contexto de crisis económica, contención del gasto público e irremediable austeridad consiguiente a que se ha visto abocado, en consecuencia, nuestro sector público.

Y así, planea cierta sospecha en cuanto a las intenciones reales del legislador al sancionar esta norma, por cuanto parece que hubiera querido instrumentalizarse su tramitación y aprobación a fin de apaciguar el descontento social imperante y contribuir a desactivar, en última instancia, la grave crisis de confianza institucional vigente.

Es de temer que la austeridad y las restricciones presupuestarias sean no sólo el contexto sino también, en particular, un importante pretexto para eludir la aplicación y el cumplimiento de lo dispuesto y preceptuado al efecto por la propia Ley. Más aun si se toma en consideración el actual clima de asfixia común a los presupuestos de todas las entidades universitarias españolas, en particular, de las Universidades públicas, aquejadas por la ausencia de un modelo claro, fundado, coherente y, ante todo, suficiente de financiación, ya sea predominantemente pública o, en su caso, privada.

Más allá de estas consideraciones preliminares, de cierta entidad en sí mismas, entrando en las disposiciones concretas de la Ley 19/2013, de 9

de diciembre, orientadas a garantizar la transparencia y, en última instancia, la sostenibilidad, en particular, a los efectos concretos de este trabajo, del sistema universitario español, conviene hacer hincapié, con carácter previo, en cierta vaguedad e indeterminación que cabe apreciar en el propio texto legal. No en vano, resulta aplicable, como ha quedado reflejado *supra*, a una constelación no sólo de sujetos de naturaleza diversa, sino, específicamente, de actuaciones y procedimientos administrativos sumamente variados, sin que el legislador haya valorado o contemplado, sin embargo, estas especialidades en la determinación y concreción del régimen jurídico aplicable en aras a garantizar tal transparencia.

Una regulación que se revela, en cualquier caso, unitaria, común y tributaria, en última instancia, del recurso frecuente a conceptos jurídicos en gran medida indeterminados. Se construye y configura así, en definitiva, un marco normativo en materia de transparencia en gran medida pendiente, abocado, en fin, a desarrollos ulteriores, ya sea desde una perspectiva general, a través del complemento reglamentario correspondiente o de la normativa que pudiera aprobarse al respecto en los ámbitos autonómico o local pertinentes, o, en cambio, desde una más sectorial, así, por ejemplo, mediante la aprobación de normativa específica que desarrolle la aplicación de esta Ley al ámbito concreto de la gestión y administración universitarias.

A título de ejemplo, en relación con las obligaciones de publicidad activa, se determina de forma un tanto imprecisa que tendrán carácter periódico, sin concretar o establecer lapsos temporales concretos, ya sean siquiera plazos mínimos o máximos. Tampoco se ofrecen criterios claros para discernir, de otro lado, la relevancia o irrelevancia, en su caso, de una información concreta que pudiera ser objeto de publicidad. Por no hablar, en fin, de la amplitud con que se enuncian ciertos conceptos en relación con los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información pública —así, por citar algunos, «los intereses económicos y comerciales», «la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión» o «la protección del medio ambiente»—, o, más concreto, en relación con la obligada ponderación y el test de perjuicio a realizar por el órgano competente a fin de decidir si autoriza o no el acceso correspondiente. No en vano, se habla, a tal efecto, de una aplicación «justificada y proporcionada» de estos límites o de la necesidad de atender a un «interés público o privado superior» en tal labor de ponderación.

No resulta mucho más concreta u oportuna la Ley en lo que al aspecto procedimental se refiere al regular, en particular, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. No en vano, establece una tramitación administrativa sumamente farragosa y contraria, en buena medida, a los propios principios inspiradores de la Ley. Y así, pese al valor casi exacerbado que se otorga durante su gestación y tramitación a la publicidad y, en particular, a la

transparencia de la actividad pública, que se ha plasmado, en concreto, entre otros extremos, en la exigencia por el legislador de motivación de aquellas resoluciones denegatorias del acceso, resulta desconcertante que se anuden por el artículo 20.4 de la Ley efectos desestimatorios al silencio administrativo recaído en relación con solicitudes de acceso a información pública, sin alumbrar, por otra parte, consecuencias claras y meridianas a derivar del incumplimiento de las obligaciones de publicidad y transparencia impuestas por la nueva Ley.

La complejidad procedimental se ve incrementada, además, por la introducción de una vía administrativa de recurso alternativa y potestativa ante la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, organismo público de nueva creación, que ha concitado algunas críticas y recelos por su composición mayoritariamente política y marcadamente presidencialista (54). Su éxito dependerá, en buena medida, de que sea capaz de contrarrestar la débil situación del solicitante de información frente a la institución correspondiente, manteniendo, simultáneamente, cierta independencia respecto a la compleja constelación de entidades que pueblan el sector público español (55).

Cabe cuestionarse, en fin, acerca del impacto y los efectos de la aplicación del nuevo régimen jurídico alumbrado en la materia sobre el grado o nivel de transparencia real de nuestro sector público y, en particular, de nuestras Universidades. No en vano, el procedimiento administrativo articulado para el acceso a la información correspondiente está llamado a desembocar las más de las veces en desestimación por silencio administrativo, abriéndose al interesado la subsiguiente reclamación en vía administrativa, ya sea a través de los recursos administrativos ordinarios u optando por la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Cabe augurar, a tal efecto, un auténtico vía crucis al solicitante recalcitrante en su intención, por cuanto la posible desestimación de su petición en esta segunda vía administrativa le abocaría, en última instancia, a la vía judicial, lenta y poco rentable si se

---

(54) La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno se constituyó el 19 de enero de 2015 para velar por el buen desarrollo y aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Está compuesta por la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, D<sup>a</sup> M. Esther Arizmendi Gutiérrez, y los siguientes vocales: D<sup>a</sup> Pilar Cortés Bureta (a propuesta del Congreso de los Diputados), D. Jokin Bildarratz Sorron (a propuesta del Senado), D<sup>a</sup> María José de la Fuente y de la Calle (a propuesta del Tribunal de Cuentas), D. José Manuel Sánchez Saudinós (a propuesta del Defensor del Pueblo), D. Agustín Puente Escobar (a propuesta de la Agencia Española de Protección de Datos), D<sup>a</sup> María Pía Junquera Temprano (representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y D. Diego Pérez Martínez (a propuesta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal). El Secretario de la Comisión es D. Javier Amorós Dorda, Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno.

(55) RIDAO MARTÍN (2014); con mayor profundidad sobre la organización y funciones de este nuevo organismo, vid. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO (2014: pp. 501 y ss.); y, GUICHOT (2014c: pp. 331 y ss.).

considera que se sustanciaría por procedimiento contencioso-administrativo ordinario (56).

En definitiva, no cabe sino cierto escepticismo ante la posible incidencia real de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, llamada a ser aplicada y puesta en práctica por el sector público en plena reestructuración de prioridades en la asignación del gasto y a través de un procedimiento complejo y poco favorable al ejercicio y la reivindicación del derecho de acceso a la información pública pertinente. Factores a los que se suma, por otra parte, un importante inconveniente derivado de la ausencia de cualquier tipo de previsión legal dirigida a garantizar un mínimo y adecuado seguimiento del cumplimiento de la Ley.

En primer lugar, en términos de formulación y construcción de indicadores que permitan una adecuada valoración del grado de transparencia adquirido por las instituciones obligadas por la Ley y, en última instancia, una comparación en términos de igualdad de su actividad al respecto. Una laguna especialmente importante por lo que a las Universidades se refiere, más aún en estos tiempos en los que tanto se acentúa la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia del sistema universitario español a través del fomento y el incentivo de la competencia efectiva entre las instituciones que lo integran (57).

A la referida falta de previsión legal de indicadores eficaces se une, asimismo, la carencia de cualquier tipo de incentivos que pudieran reputarse adecuados para promover la implantación y la progresión en materia de transparencia. No basta con afirmaciones genéricas sobre la trascendencia y los beneficios esperados de su regulación y eventual realización, destacados por el juez norteamericano Louis D. Brandeis cuando sostuvo en su archiconocida cita que «*publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman*» (58); sino que es necesario articular e implementar incentivos positivos y, como contrapartida, en cuanto haz y envés de una misma moneda, penalidades apropiadas para garantizar su efectiva materialización y el adecuado cumplimiento de los requerimientos que incorpora la Ley. Se corre el riesgo, en caso de no hacerlo así, de caer una vez más en el certero diagnóstico realizado entre nosotros por el regeneracionista Joaquín Costa cuando afirmó que «*leyes las tenemos por arrobas, lo importante es que se apliquen*».

La citada inexistencia de penalidades y, por consiguiente, de un auténtico régimen sancionador en materia de transparencia resulta ciertamente significativa. Cabría decir que revela, de algún modo, la escasa confianza del legislador

---

(56) MENÉNDEZ MENÉNDEZ (2012: p. 78).

(57) Vid. a tal efecto la propuesta concreta realizada por GAETE QUEZADA (2011b: pp. 207 y ss.).

(58) BRANDEIS (1914).

en la propia voluntad y capacidad del sector público español de cumplir con las obligaciones impuestas por la nueva Ley. Tan sólo se tipifican infracciones y sanciones en el ámbito concreto del buen gobierno, donde el legislador eleva a imperativos ciertos principios antes recogidos como meras recomendaciones de *soft law* o cumplimiento voluntario, no sin plantear, en cualquier caso, algunas dudas concretas en cuanto a su regulación y articulación.

De un lado, por la propia correlación entre infracciones y sanciones y una cierta minoración en cuanto a la entidad o gravedad de estas últimas. Así, las infracciones leves serán sancionadas con una amonestación, pudiendo imponerse al infractor en el supuesto de las graves la declaración del incumplimiento y su publicación en el diario oficial correspondiente o, en su caso, la no percepción, de llevarla aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo. Las infracciones muy graves serán, a su vez, sancionadas con las dos anteriores, esto es, cumulativamente con las dos sanciones previstas para el supuesto de comisión de infracción grave. De otro, por cuanto parece difícil imaginar, salvo algún caso flagrante de infracción muy grave con repercusión e impacto público de cierta trascendencia, la apertura de oficio de procedimiento sancionador por la propia Administración y aun en el supuesto concreto de mediar una denuncia particular, nada impediría que se pudiera optar por su archivo. No parece, en definitiva, que quepa augurar la sustanciación de un número demasiado elevado de procedimientos sancionadores al efecto, susceptibles de culminar, en su caso, en la imposición de las sanciones anteriormente citadas. Hablar, en tal sentido, de auténtica responsabilidad en materia de buen gobierno, pese al indudable paso adelante que supone la tipificación de este régimen sancionador, resulta, sin duda, especialmente complejo (59).

La insatisfacción que suscitan, desde un punto de vista práctico, algunas de estas previsiones legales deja, en todo caso, un regusto decididamente amargo si acudimos a la Disposición final novena con la que se cierra el enunciado de la Ley. No en vano, establece las reglas que pautan su entrada en vigor escalonada, inmediata por lo que se refiere a su Título II, esto es, el Título sobre buen gobierno, que entró en vigor el día siguiente a la publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado, habida el 10 de diciembre de 2013, mucho más dilatada en el tiempo, sin embargo, por lo que se refiere a las obligaciones en materia de transparencia, por cuanto el Título Preliminar y el Título I entraron en vigor al año de su publicación en el BOE. Entró también en vigor en esta misma fecha, el 10 de diciembre de 2014, el Título III de la Ley, regulador de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, pese a la

---

(59) Sobre las dificultades prácticas para sancionar al respecto, vid., por todos, BLANES CLIMENT (2014: pp. 603 y ss.).

incoherencia que supone que estando en vigor los preceptos de la Ley sobre buen gobierno, se careciera de Comisión que pudiera ejercer las significativas funciones de asesoramiento, evaluación, seguimiento y formación, entre otras, que le encomiendan al respecto los apartados a), b), d), e) y f) del artículo 38.1 de la Ley, por no hablar de la peculiaridad que supone que recaiga precisamente sobre su Presidente, al socaire del artículo 38.2 e), «instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el Título II de esta Ley». Se dilata aún más, en fin, hasta un plazo máximo de dos años, la adaptación de los órganos de las Comunidades Autónomas y entidades locales a las obligaciones de la nueva Ley, alentando con ello la duda acerca de si realmente se trata de un texto legal que responda a una necesidad perentoria, sentida y asumida por el ordenamiento jurídico español o si, por el contrario, el legislador, emulando a algunas grandes corporaciones en el ámbito internacional, ha claudicado, en fin, a la filosofía inspiradora de la transparencia y el buen gobierno a efectos meramente publicitarios, a modo de una gran operación de marketing corporativo dirigida a diluir la insatisfacción ciudadana en relación con la gestión de los asuntos públicos.

#### IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

La transparencia, en definitiva, su valor, filosofía y posibles efectos, no resulta una absoluta desconocida para las Universidades españolas, al menos para las públicas, que han experimentado un incremento espectacular al respecto en un período de tiempo relativamente corto. Ahora bien, la rendición de cuentas es un deber no sólo inexcusable sino sujeto, por su propia naturaleza, a mejora continua. Y, sin embargo, queda mucho por hacer aún antes de desembocar en un lenguaje y procedimiento realmente comunes que permitan la auténtica comparación y la sana emulación entre nuestras Universidades (60).

Se trata, en suma, de promover la eficiencia y racionalidad económica en el sector universitario, a fin de garantizar, en última instancia, la sostenibilidad e imbricación social a medio y largo plazo de la propia institución, por cuanto el compromiso de las Universidades con la responsabilidad social habría de permitirles devolver a la sociedad lo que previamente han recibido de ella, contribuyendo de forma decisiva a su desarrollo económico y a un mayor equilibrio social (61). Todo ello tomando en consideración, lógicamente, las diferencias notables que plantea el ámbito universitario respecto a otras instituciones, tanto públicas como privadas, por su organización, funciona-

---

(60) Barrio y MARTÍN CAVANNA (2013: pp. 3 y ss.).

(61) ALDEANUEVA FERNÁNDEZ y BENAVIDES VELASCO (2012: p. 56).

miento y actividad propias (62), así como el desafío esencial que plantean, a tal efecto, a fin de desarrollar metodologías de rendición de cuentas más acordes a su quehacer (63).

Conviene subrayar, en todo caso, a modo de recordatorio y conclusión, que la responsabilidad de enfrentarse a los retos actualmente planteados a la Universidad española, en aras precisamente del interés social y servicio público que desempeña la entidad, corresponde tan sólo a aquellos que integran sus órganos de gobierno y no a los códigos de buen gobierno, ni a las buenas prácticas que en materia de transparencia o acceso a la información pudieran regir su actividad, independientemente de que su aplicación responda a una obligación legal o se realice por adscripción voluntaria. Estas reglas tan sólo proporcionan unas pautas sobre el procedimiento a seguir y la publicidad aconsejable, en última instancia, en la adopción de las decisiones de gobierno más importantes para la institución, sin que resulten suficientes por sí mismas, sin embargo, para identificar cuál habría de ser la decisión más acertada para el futuro de la institución y su sostenibilidad en función de las circunstancias concretas en que se encuentre (64).

## V. BIBLIOGRAFÍA

AGÚNDEZ LERÍA, Irene (2010): «La protección de datos de carácter personal y la Agencia Española de Protección de Datos», en Antonio MORALES PLAZA, Miguel PARDO GONZÁLEZ y Jesús RODRIGO LAVILLA (coords.), *Tratado del sector público estatal*, Madrid, La Ley, pp. 938-978.

ALDEANUEVA FERNÁNDEZ, Ignacio (2013): «Los grupos de interés en el ámbito de la responsabilidad social universitaria: un enfoque teórico», *AJEE*, núm. 46, pp. 235-254.

ALDEANUEVA FERNÁNDEZ, Ignacio y BENAVIDES VELASCO, Carlos Ángel (2012): «La dimensión social de la educación superior: Universidades socialmente responsables», *Boletín Económico del ICE*, núm. 3024, pp. 51-57.

---

(62) Así, a título de ejemplo, sobre la problemática planteada en el ámbito universitario por la difusión en abierto y el acceso directo a la producción científica, vid. GARCÍA SAURA (2014).

(63) Llama la atención sobre ello, GAETE QUEZADA (2011a: p. 129); asimismo, desde la perspectiva concreta de los cambios experimentados por la incorporación a la red de la Universidad española, vid. DE LA CUESTA GONZÁLEZ y SÁNCHEZ PAUNERO (2012).

(64) En este sentido, desde la perspectiva societaria, MAROTO Y MELLE (2001: p. 167), que se muestran tajantes al recordar que los códigos de buen gobierno «distan de ser la panacea que garantice el buen gobierno y los buenos resultados de las empresas».

- BARRIO, Esther y CAVANNA, Javier Martín (2013): *Examen de transparencia. Informe de transparencia en la web de las Universidades españolas 2012*, Madrid, Fundación Compromiso y Transparencia.
- BASS, Gary D., BRIAN, Danielle y EISEN, Norman (2014): *Why Critics of Transparency are Wrong*, Washington DC, Center for Effective Public Management at Brookings.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (1994): *Las Administraciones independientes*, Madrid, Tecnos.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2014): *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Cizur Menor, Aranzadi.
- BRANDEIS, Louis D. (1914): *Other people's money*, disponible online en la dirección <http://www.law.louisville.edu/library/collections/brandeis/node/191>.
- BRICALL, Josep M. et al. (2000): *Informe Universidad 2000*, Barcelona, CRUE.
- BRINES ALMIÑANA, JAVIER (2014): «Análisis de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal», AA, núms. 7-8, pp. 890-910.
- COROMINAS, Albert y SACRISTÁN, Vera (coords.) (2010): *Construir el futuro de la Universidad pública*, Barcelona, Icaria.
- COTINO HUESO, Lorenzo (2013): *Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas*, Zaragoza, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública.
- (2014): «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades», en Julián VALERO TORRUJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 37-71.
- DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel (2014): «La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», AA, núms. 7-8, pp. 883-888.
- DE LA CRUZ, M<sup>o</sup>. África (2003): «El proceso de convergencia europeo: ocasión de modernizar la Universidad española si se produce un cambio de mentalidad en gestores, profesores y estudiantes», *Aula Abierta*, núm. 82, pp. 191-216.
- DE LA CUESTA GONZÁLEZ, Marta, DE LA CRUZ AYUSO, Cristina y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José Miguel (coords.) (2010): *Responsabilidad social universitaria*, La Coruña, Netbiblio.

- DE LA CUESTA GONZÁLEZ, Marta y SÁNCHEZ PAUNERO, David (coords.) (2012), *Responsabilidad social universitaria 2.0*, La Coruña, Netbiblio.
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa (2014): «Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículos 33 a 40)», en Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO y Carlota TARÍN QUIRÓS (coords.), *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, La Ley, pp. 501-520.
- DÍEZ GUTIÉRREZ, Enrique J., GUAMÁN, Adoración, FERRER LLOP, Josep y JORGE ALONSO, Ana (2014): *Qué hacemos con la Universidad. Por una educación superior al servicio de la sociedad con recursos suficientes y de calidad, frente a quienes quieren acabar con la Universidad*, Madrid, Akal.
- EMBED IRUJO, Antonio y MICHAVILA PITARCH, Francisco (2001): *Hacia una nueva Universidad. Apuntes para un debate*, Madrid, Tecnos.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2014): «El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones», en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 105-134.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María (2014): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Cizur Menor, Aranzadi.
- FERRUZ AGUDO, Luis, MARCO SANJUÁN, Isabel y ACERO FRAILE, Isabel (2010): «Códigos de Buen Gobierno: un análisis comparativo. Especial incidencia en el caso español», *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 46, pp. 1-77.
- GAETE QUEZADA, Ricardo (2011a): «La responsabilidad social universitaria como desafío para la gestión estratégica de la Educación Superior: el caso de España», *Revista de Educación*, núm. 355, pp. 109-133.
- (2011b) «Responsabilidad social universitaria, necesidades sociales emergentes y calidad de vida de los ciudadanos: propuesta de ámbitos e indicadores», *Argos*, vol. 28, núm. 54, pp. 191-216.
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús (2014): «Transparencia, Poder Público y Derecho a la Información», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 8, pp. 159-166.
- GARCÍA COSTA, Francisco Manuel (2014): «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 483-504.
- GARCÍA MACHO, Ricardo (2011): «La transparencia en el sector público», en Avelino BLASCO ESTEVE (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica*.

*Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, pp. 247-282.

- GARCÍA SAURA, Pilar Juana (2014): «El acceso abierto a los resultados de la actividad académica e investigadora (*open government* y *open access* en las Universidades: ¿difusión en abierto y acceso directo a la producción científica?», en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 711-741.
- GONZÁLEZ GERALDO, José Luis (2014): *Hacia una Universidad más humana, ¿es «superior» la educación superior?*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2002): «De la ética al Derecho en la reglamentación de la actividad económica», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 80, pp. 409-451.
- GUICHOT, Emilio (2011): «Transparencia versus protección de datos», en Avelino BLASCO ESTEVE (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, pp. 283-387.
- (2014a): «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno», en Emilio GUICHOT (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, pp. 17-34.
  - (2014b): «Límites a la transparencia y el acceso a la información», en Emilio GUICHOT (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, pp. 97-142.
  - (2014c): «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», en Emilio GUICHOT (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, pp. 331-351.
- HALLENGREN, Pontus (2005): «El marco regulador del gobierno corporativo en España», *luris*, núm. 91, pp. 49-55.
- HERNÁNDEZ, Jesús, DELGADO-GAL, Álvaro y PERICAY, Xavier (eds.) (2013): *La Universidad cercada: testimonios de un naufragio*, Barcelona, Anagrama.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac (2014): «Derecho de acceso a la información pública. Artículos 12 a 17», en Elisa DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO y Carlota TARÍN QUIRÓS (coords.), *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, La Ley, pp. 223-343.

- LINDE PANIAGUA, Enrique (2010): *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, Madrid, Civitas.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, Diego (2014): «La calidad en los servicios y gestión de las Universidades», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, pp. 1937-1947.
- LUZÓN TRUJILLO, Antonio, SEVILLA MERINO, Diego y TORRES SÁNCHEZ, Mónica (2008): «La construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Principales tendencias en la política universitaria europea», en Alfredo JIMÉNEZ EGUIZÁBAL (dir.), *Repensar y construir el Espacio Europeo de Educación Superior. Políticas, tendencias, escenarios y procesos de innovación*, Madrid, Dykinson.
- MAROTO, Juan Antonio y MELLE, Mónica (2001): «El gobierno de las empresas bancarias en la Unión Europea: rasgos distintivos, códigos de buen gobierno y performance», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 73, pp. 161-183.
- MARTÍN REBOLLO, Luis (2007): «Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia (texto, contexto y pretexto)», *Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Toledo, 10-11 de febrero de 2006*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 195-239.
- MARTÍNEZ, Ricard (2014): «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia», en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 241-280.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Adolfo (2012): «Una Administración pública transparente, responsable y eficaz», *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. extr. 1, pp. 73-79.
- MOLES PLAZA, Ramón J. (2006): *¿Universidad S. A.? Público y privado en la educación superior*, Barcelona, Ariel.
- MORCK, Randall K. (ed.) (2005): *A history of corporate governance around the world: family business groups to professional managers*, Chicago, University of Chicago Press.
- MORETÓN TOQUERO, Arancha (Coord.) (2014): número monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, dedicado a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y al análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- MUÑOZ SAN ROQUE, Isabel (coord.) (2012): *El Espacio Europeo de Educación Superior, ¿un cambio deseable para la Universidad?*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas (2009): «La construcción del derecho a la autodeterminación informativa y las garantías para su efectividad», en

- Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA y José Luis PIÑAR MAÑAS, *El derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pp. 11-80.
- NIÑEZ, Clara Eugenia (2013): *Universidad y ciencia en España: claves de un fracaso y vías de solución*, Madrid, Gadir.
- OLLERO, Andrés (2007): *Qué hemos hecho con la Universidad. Cinco lustros de política educativa*, Cizur Menor, Aranzadi.
- PEÑA, Daniel (coord.) (2010): *Propuestas para la reforma de la Universidad española*, Madrid, Fundación Alternativas.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis (2008): *¿Existe la privacidad? Inauguración Curso Académico 2008-2009*, Madrid, CEU Ediciones.
- (2011): «La necesidad de una Ley de Transparencia», en Avelino BLASCO ESTEVE (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, pp. 241-245.
  - (2014): «Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *RCDP*, núm. 49, pp. 1-19.
  - (dir.) (2015): *Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos*, Madrid, Reus.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2014): «Acerca de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública (a propósito de la STEDH de 28 de noviembre de 2013)», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, pp. 127-139.
- RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (2013): «La necesaria reforma del régimen de recursos administrativos: los modelos del recurso extraordinario de revisión y del recurso especial en materia de contratación», *REDA*, núm. 159, pp. 329-346.
- ROLLNERT LIERN, Göran (2014): «La regulación del derecho de acceso a la información pública mediante ley ordinaria: problemática jurídico-constitucional», en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 73-104.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel (2014): *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Granada, Comares.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (coord.) (2002): *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior*, A Coruña, Netbiblo.

- SALABURU, Pello (2007): *La Universidad en la encrucijada. Europa y EE.UU.*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes.
- SAZ DÍAZ, José María y GÓMEZ PULIDO, José Manuel (coords.) (2003): *Universidad... ¿para qué?*, Madrid, Universidad de Alcalá.
- SANZ SERNA, Jesús María (2010): «Medio siglo de reformas en la Universidad ¿hemos acabado?», en Daniel PEÑA (coord.), *Propuestas para la reforma de la Universidad española*, Madrid, Fundación Alternativas, pp. 121-138.
- SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel (2014): «Transparencia y acceso a la información pública», en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y Miguel Ángel SENDÍN GARCÍA, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Granada, Comares, pp. 93-196.
- SOLÍS CABRERA, Francisco (2014): «¿Y las Universidades qué? Universidad Abierta: algo más que Gobierno Abierto y Open Data», AA, núms. 7-8, pp. 841-849.
- TONIATTI, Roberto (1991): «Libertad informática y derecho a la protección de los datos personales: principios de legislación comparada», RVAP, núm. 29, pp. 139-162.
- VALLAEYS, Francois, DE LA CRUZ, Cristina y SASIA, Pedro (2009): *Responsabilidad Social Universitaria. Manual primeros pasos*, México D. F., McGraw Hill.
- VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coords.) (2014): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi.
- VV. AA. (2014): número monográfico de *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, sobre Gobierno Abierto y Open Data.
- WENCES, Isabel, KÖLLING, Mario y RAGONE, Sabrina (coords.) (2014): *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.