

La universidad española más transparente

Informe
2020



**III INFORME SOBRE
LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ESPAÑOLA MÁS
TRANSPARENTE, 2020**

III INFORME SOBRE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ESPAÑOLA MÁS TRANSPARENTE 2020

Autores:

María del Pilar COUSIDO GONZÁLEZ – Universidad Complutense de Madrid
Elías SAID-HUNG – Universidad Internacional de la Rioja
Ignacio MORENO – Universidad Complutense de Madrid

Apoyo técnico:

Ángela PARDO – Universidad Complutense de Madrid
Manuel DE SANTIAGO FREDA – Universidad Complutense de Madrid

Apoyo de trabajo de campo (Universidad Complutense de Madrid)

Paula BERMEJO MUÑOZ
Rodrigo CALDERÓN SANTO DOMINGO
Íñigo ERASO PÉREZ DE URABAYEN
Mario GARCÉS ÁLVAREZ
Mercedes LAVIÑA URBANO
Celia MALDONADO JIMÉNEZ
Sara MARTÍNEZ GUTIÉRREZ
Sara MELCÓN ALHAMBRA
Rodrigo MOLA MENDOZA
Paloma MOLINOS CASTILLO
Ignacio MORENO MUÑOZ
Ángela PARDO JIMÉNEZ
Pablo SÁNCHEZ FERNÁNDEZ
Francisco Javier SANZ POSADAS
Alba TOLEDANO BENITO
Cristina VARGAS MARRERO
Shujing ZHANG

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
TRAYECTORIA TRA.BU.COM.....	1
OBJETIVO DEL INFORME: LA TRANSPARENCIA DE OFICIO Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN UNIVERSITARIA	3
METODOLOGÍA.....	3
LA COAUTORÍA Y LA COLABORACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN	5
EL MARCO JURÍDICO	5
LOS RESULTADOS	6
Comunidades Autónomas.....	15
CONCLUSIONES	17
RECOMENDACIONES Y PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO.....	19
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN RECOMENDADA.....	19

III INFORME SOBRE UNIVERSIDADES 2020

INTRODUCCIÓN

El análisis de la gestión de la transparencia y del derecho de acceso en la Universidad Pública española tiene sentido desde el momento en que el anteproyecto de la Ley 19/2013 permitió prever que las universidades públicas se encontrarían entre las instituciones obligadas a transparentarse ante la ciudadanía. Puesto que el artículo 2, sobre el ámbito subjetivo de la norma, las señala en su apartado 1.d) al decir que esta Ley se aplica a “(...) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas. (...)” y estando el grupo TRA.BU.COM. (“Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación, 931036”), autor de este análisis, constituido por docentes e investigadores de la universidad pública española, principalmente, no es de extrañar que pareciera de interés comprobar el grado de transparencia de las 50 universidades públicas.

TRAYECTORIA TRA.BU.COM.

El Primer Informe sobre la Transparencia en las Universidades Públicas Españolas concluyó en el año 2014, con la entrega a la Universidad de Alcalá de Henares del Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente, en diciembre de aquel mismo año. El Grupo TRA.BU.COM. ha dejado constancia del evento en su sitio web (noticias). El trabajo de campo se había realizado cuando la Ley estaba siendo elaborada y al poco de su publicación en el BOE. Hay que recordar que su completa entrada en vigor se demoró 2 años para que las diferentes Instituciones pudieran prepararse para cumplir con sus exigencias.

Algunas universidades –tres- se habían adelantado ya y disponían de Portal de Transparencia. Era la vanguardia [Universidad de Málaga, Universidad de Cantabria y Universidad de Las Palmas], como quedó documentado en el Primer Informe, que dio apoyo al Diploma que se entregaba. Sin embargo, la Ley ha exigido solo a la Administración General del Estado la creación y mantenimiento de un Portal de Transparencia (art. 10 de la Ley 19/2013). Pese a ello, progresivamente, las universidades públicas han creado sus respectivos Portales. Hoy, 7 años después de la publicación de la norma y 5 después de su entrada en vigor, de las 50 universidades públicas únicamente una no dispone de Portal. Es la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Otros cambios legales se han producido, también. La Ley 19/2013 abrió la posibilidad de que cada Comunidad Autónoma dictara su propia Ley de Transparencia e, incluso, creara un órgano equivalente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al que recurrir las resoluciones de las diferentes Instituciones públicas cuando la persona solicitante de información no estuviera satisfecha con la respuesta recibida. Ya en el año 2016, se realizaba una recapitulación de la situación administrativa en estos dos sentidos (disponibilidad de Portal de Transparencia universitario, vigencia de Ley Autonómica sobre Transparencia y Acceso a Información Pública)¹.

Tabla 1. Cambios durante el desarrollo del proyecto desde 2015 a 2020

Número de Universidades con Portal de Transparencia: 49/50
Número de Comunidades Autónomas con Ley de Transparencia propia: 17/17
Número de Comunidades Autónomas con Órgano de Apelación propio 14/17

¹ Vid. Libro Blanco sobre Gestión de Oficinas de Transparencia: Procedimientos y Casos de Estudio para Universidades Públicas, INAP-Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 61-62, para ver leyes de transparencia publicadas y portales de transparencia creados en 2016.

Nota. Elaborado por los autores.

Cinco años después de la plena entrada en vigor de la Ley de Transparencia, también la producción del Consejo de Transparencia se ha dejado notar, con la oferta de su doctrina consolidada y criterios interpretativos² y con sus ya abundantes resoluciones³. De todas ellas, 112 han tenido por objeto una controversia en torno a una solicitud de acceso a información pública en una universidad.⁴

En este contexto, el Primer Informe sobre la Universidad Pública Española se publicó, como se ha indicado, en 2015, tras la entrega del Diploma. Dos años más tarde se realizó el trabajo de campo correspondiente al que estaba llamado a ser Segundo Informe sobre la Universidad Pública Española Más Transparente, del cual únicamente se publicó una estimación realizada sobre la base de 10 universidades públicas, seleccionadas para un capítulo del libro *Misión de la Universidad en Nuestros Días: un Enfoque Interdisciplinar, Libro-homenaje al Profesor Luis Gutiérrez Espada*, coordinado por Tamara Bueno Doral.⁵

En dicho capítulo (“II Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente”, pgs. 239-253),⁶ se anticipaba que el formulario aplicado a los sitios web de las universidades españolas públicas había sido ligeramente modificado para mejorar la calidad de las preguntas. De nuevo, se valoraba positivamente cualquier respuesta que coincidiera con un “sí” y se valoraban negativamente todas las demás, tanto las que fueran un “no” convencido y radical como las que fueran dudosas por entender que tal situación encajaría más en una muestra de opacidad que en una de transparencia.

Las universidades fueron sometidas, en ese II Diploma, a dos controles, siendo el segundo de ellos de verificación. El formulario contenía, y sigue conteniendo, dos apartados; en uno se analiza la transparencia formal (micro-navegación y macro-navegación) y en el otro, la

² Vid. <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

En este enlace pueden encontrarse los criterios interpretativos desarrollados por el Consejo. Hasta la fecha (11 de junio de 2020): 16.

³ Vid. resoluciones en:

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html.

Se encuentran estructuradas en resoluciones que afectan a la Administración General del Estado y resoluciones que afectan a entes locales y a Comunidades Autónomas. Encontramos las resoluciones que afectan a universidades en esta última sección.

⁴ Vid. resoluciones sobre universidades: Año 2016: 67, 117, 139, 152 y 187; año 2017: 241/2016, 243/216, 0004/2017, 0006/2017, 0010/2017, 0088/2017, 187/2017; 0186/2017, 0224/2017; 0188/2017, 0202/2017, 0222/2017, 0223/2017, 0227/2017; año 2018: 0478/2017, 0482/2017, 0274/2017, 297/2017, 0013/2018, 0273/2017, 0374/2017, 0318/2017, 0386/2017, 0221/2018, 0314/2017, 0345/2017, 0438/2017, 0455/2017, 0498/2017, 0015/2018, 0089/2018, 0198/2018, 0199/2018, 0201/2018, 0202/2018, 0203/2018, 0204/2018, 0200/2018, 0163/2018, 0350/2018, 0355/2018, 0044/2018, 0208/2018, 0215/2018, 0218/2018, 0228/2018, 0272/2018, 0251/2018, 0295/2018, 0305/2018, 0317/2018, 0284/2018; año 2019: 0283/2018, 0293/2018, 0354/2018, 0372/2018, 0367/2018, 0521/2018, 0328/2018, 0371/2018, 0380/2018, 0381/2018, 0414/2018, 0458/2018, 0459/2018, 0471/2018, 0472/2018, 0473/2018, 0475/2018, 0476/2018, 0506/2018, 0535/2018, 0518/2018, 0047/2019, 0048/2019, 0049/2019, 0114/2019, 0134/2019, 0115/2019, 0125/2019, 0096/2019, 0222/2019, 0238/2019, 0250/2019, 0286/2019, 0287/2019, 0288/2019, 0317/2019, 0319/2019, 0358/2019, 0362/2019, 0363/2019, 0369/2019, 0384/2019, 0392/2019, 0397/2019, 0406/2019, 0416/2019, 0517/2019, 0417/2019, 0494/2019, 0480/2019, 0516/2019, 0463/2019, 0503/2019, 539/2019 y 0715/2019; finalmente, en el año 2020, detenido desde que se declaró el estado de alarma, como consecuencia de la pandemia, se encuentra la resolución 0736/2019, hasta el momento en que se da por concluida esta investigación (11 de junio 2020).

Estamos hablando de un total de 112 resoluciones sobre acceso a información pública de las universidades públicas españolas

⁵ Vid. BLANCO DORAL, T.: *Misión de la Universidad en Nuestros Días: un Enfoque Multidisciplinar*, Campgráfico, Madrid, 2018, p. 239-255.

⁶ *Ibidem*, p. 242.

transparencia sustantiva (grado de cumplimiento de las exigencias de la ya sí vigente Ley de Transparencia).

La muestra seleccionada en ese momento incluía las universidades ganadora y finalista del Primer Diploma, así como universidades grandes, pequeñas, antiguas, recientes y un grupo de universidades madrileñas en atención al peso cuantitativo y cualitativo que tienen.

Entre tanto, la herramienta TRA.BU.COM. de análisis de la transparencia en las universidades había sido exportada al Reino Unido (University of Winchester), a Colombia (UNINORTE, Barranquilla) y, más recientemente, a Perú (Universidad San Agustín de Arequipa). En dos de estas universidades se realizaron sendos estudios que dieron lugar a artículos ya publicados.⁷ En la última de ellas se está trabajando, actualmente, en su realización.

El estudio que se ofrecía, en 2017, se basaba en una muestra casi exhaustiva del II Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente. Quedaban fuera del estudio la Universidad Pompeu Fabra y la Universidad Politécnica de Cartagena, en ambos casos por razones exclusivamente técnicas. Estamos hablando, por lo tanto, de la situación en términos de transparencia de las universidades públicas españolas en el año 2017.

OBJETIVO DEL INFORME: LA TRANSPARENCIA DE OFICIO Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN UNIVERSITARIA

Una vez más es preciso identificar como objeto único de estudio de estos informes la transparencia, en sus dos facetas, la proactiva, es decir, la transparencia de oficio de que puedan hacer gala las universidades, y el tratamiento de las solicitudes de acceso a información universitaria.

No se estudia aquí el buen gobierno, en conjunto, de las universidades públicas españolas, sino exclusivamente los componentes del buen gobierno a los que llamamos “transparencia” y “derecho de acceso” a información pública.

METODOLOGÍA

Ahora, con motivo de la realización del tercer estudio sobre la transparencia universitaria, no solo se incorporan los datos actuales, sino que se preservan los de los dos estudios anteriores. Tenemos, por lo tanto, una secuencia de tres trabajos de campo que permiten realizar un análisis comparativo a lo largo de un período que incluye los meses previos a la publicación de la Ley 19/2013, los momentos posteriores a la plena entrada en vigor de la Ley 19/2013 y, finalmente, la situación a día de hoy, tras cinco años de aplicación de la norma, período para el cual pueden ofrecerse, por otra parte, cifras reveladoras como son las que contiene el Portal de Transparencia del Gobierno, para toda la Administración General del Estado, que son indicativas de los cambios sociales y políticos experimentados por la sociedad española, en parte, bajo la influencia de esta Ley que no es sino una manifestación de la demanda creciente de una sociedad democrática más participativa, más a pie de calle, con mayor control de la función

⁷ BARSTOW, R. & JOHNSON, A., coordinados por COUSIDO, P.: Transparency at University: A Case for Leadership – The Performances of England and Spain, en www.derecom.com, Nueva Época, número 20, marzo 2016-septiembre 2016, p.47-59. SAID-HUNG, E., COUSIDO-GONZÁLEZ, M.P. y BERLANGA FERNÁNDEZ, I.: Transparencia en la Instituciones de Educación Superior en Colombia, en *El Profesional de la Información*, vol. 17, 2018, p. 162-171; COUSIDO-GONZÁLEZ, M.P., SAID-HUNG, E. Y MONTROYA, C.: La Transparencia de las Universidades en Colombia, en *Transinformação*, vol. 3, p. 255-264.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la gestión de la transparencia y del derecho de acceso en la Universidad Pública española tiene sentido desde el momento en que el anteproyecto de la Ley 19/2013 permitió prever que las universidades públicas se encontrarían entre las instituciones obligadas a transparentarse ante la ciudadanía. Puesto que el artículo 2, sobre el ámbito subjetivo de la norma, las señala en su apartado 1.d) al decir que esta Ley se aplica a “(...) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas. (...)” y estando el grupo TRA.BU.COM. (“Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación, 931036”), autor de este análisis, constituido por docentes e investigadores de la universidad pública española, principalmente, no es de extrañar que pareciera de interés comprobar el grado de transparencia de las 50 universidades públicas.

TRAYECTORIA TRA.BU.COM.

El Primer Informe sobre la Transparencia en las Universidades Públicas Españolas concluyó en el año 2014, con la entrega a la Universidad de Alcalá de Henares del Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente, en diciembre de aquel mismo año. El Grupo TRA.BU.COM. ha dejado constancia del evento en su sitio web (noticias). El trabajo de campo se había realizado cuando la Ley estaba siendo elaborada y al poco de su publicación en el BOE. Hay que recordar que su completa entrada en vigor se demoró 2 años para que las diferentes Instituciones pudieran prepararse para cumplir con sus exigencias.

Algunas universidades –tres- se habían adelantado ya y disponían de Portal de Transparencia. Era la vanguardia [Universidad de Málaga, Universidad de Cantabria y Universidad de Las Palmas], como quedó documentado en el Primer Informe, que dio apoyo al Diploma que se entregaba. Sin embargo, la Ley ha exigido solo a la Administración General del Estado la creación y mantenimiento de un Portal de Transparencia (art. 10 de la Ley 19/2013). Pese a ello, progresivamente, las universidades públicas han creado sus respectivos Portales. Hoy, 7 años después de la publicación de la norma y 5 después de su entrada en vigor, de las 50 universidades públicas únicamente una no dispone de Portal. Es la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Otros cambios legales se han producido, también. La Ley 19/2013 abrió la posibilidad de que cada Comunidad Autónoma dictara su propia Ley de Transparencia e, incluso, creara un órgano equivalente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al que recurrir las resoluciones de las diferentes Instituciones públicas cuando la persona solicitante de información no estuviera satisfecha con la respuesta recibida. Ya en el año 2016, se realizaba una recapitulación de la situación administrativa en estos dos sentidos (disponibilidad de Portal de Transparencia universitario, vigencia de Ley Autonómica sobre Transparencia y Acceso a Información Pública)¹.

Tabla 1. Cambios durante el desarrollo del proyecto desde 2015 a 2020

Número de Universidades con Portal de Transparencia: 49/50
Número de Comunidades Autónomas con Ley de Transparencia propia: 17/17
Número de Comunidades Autónomas con Órgano de Apelación propio 14/17

¹ Vid. Libro Blanco sobre Gestión de Oficinas de Transparencia: Procedimientos y Casos de Estudio para Universidades Públicas, INAP-Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 61-62, para ver leyes de transparencia publicadas y portales de transparencia creados en 2016.

Nota. Elaborado por los autores.

Cinco años después de la plena entrada en vigor de la Ley de Transparencia, también la producción del Consejo de Transparencia se ha dejado notar, con la oferta de su doctrina consolidada y criterios interpretativos² y con sus ya abundantes resoluciones³. De todas ellas, 112 han tenido por objeto una controversia en torno a una solicitud de acceso a información pública en una universidad.⁴

En este contexto, el Primer Informe sobre la Universidad Pública Española se publicó, como se ha indicado, en 2015, tras la entrega del Diploma. Dos años más tarde se realizó el trabajo de campo correspondiente al que estaba llamado a ser Segundo Informe sobre la Universidad Pública Española Más Transparente, del cual únicamente se publicó una estimación realizada sobre la base de 10 universidades públicas, seleccionadas para un capítulo del libro *Misión de la Universidad en Nuestros Días: un Enfoque Interdisciplinar, Libro-homenaje al Profesor Luis Gutiérrez Espada*, coordinado por Tamara Bueno Doral.⁵

En dicho capítulo (“II Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente”, pgs. 239-253),⁶ se anticipaba que el formulario aplicado a los sitios web de las universidades españolas públicas había sido ligeramente modificado para mejorar la calidad de las preguntas. De nuevo, se valoraba positivamente cualquier respuesta que coincidiera con un “sí” y se valoraban negativamente todas las demás, tanto las que fueran un “no” convencido y radical como las que fueran dudosas por entender que tal situación encajaría más en una muestra de opacidad que en una de transparencia.

Las universidades fueron sometidas, en ese II Diploma, a dos controles, siendo el segundo de ellos de verificación. El formulario contenía, y sigue conteniendo, dos apartados; en uno se analiza la transparencia formal (micro-navegación y macro-navegación) y en el otro, la

² Vid. <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

En este enlace pueden encontrarse los criterios interpretativos desarrollados por el Consejo. Hasta la fecha (11 de junio de 2020): 16.

³ Vid. resoluciones en:

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html.

Se encuentran estructuradas en resoluciones que afectan a la Administración General del Estado y resoluciones que afectan a entes locales y a Comunidades Autónomas. Encontramos las resoluciones que afectan a universidades en esta última sección.

⁴ Vid. resoluciones sobre universidades: Año 2016: 67, 117, 139, 152 y 187; año 2017: 241/2016, 243/216, 0004/2017, 0006/2017, 0010/2017, 0088/2017, 187/2017; 0186/2017, 0224/2017; 0188/2017, 0202/2017, 0222/2017, 0223/2017, 0227/2017; año 2018: 0478/2017, 0482/2017, 0274/2017, 297/2017, 0013/2018, 0273/2017, 0374/2017, 0318/2017, 0386/2017, 0221/2018, 0314/2017, 0345/2017, 0438/2017, 0455/2017, 0498/2017, 0015/2018, 0089/2018, 0198/2018, 0199/2018, 0201/2018, 0202/2018, 0203/2018, 0204/2018, 0200/2018, 0163/2018, 0350/2018, 0355/2018, 0044/2018, 0208/2018, 0215/2018, 0218/2018, 0228/2018, 0272/2018, 0251/2018, 0295/2018, 0305/2018, 0317/2018, 0284/2018; año 2019: 0283/2018, 0293/2018, 0354/2018, 0372/2018, 0367/2018, 0521/2018, 0328/2018, 0371/2018, 0380/2018, 0381/2018, 0414/2018, 0458/2018, 0459/2018, 0471/2018, 0472/2018, 0473/2018, 0475/2018, 0476/2018, 0506/2018, 0535/2018, 0518/2018, 0047/2019, 0048/2019, 0049/2019, 0114/2019, 0134/2019, 0115/2019, 0125/2019, 0096/2019, 0222/2019, 0238/2019, 0250/2019, 0286/2019, 0287/2019, 0288/2019, 0317/2019, 0319/2019, 0358/2019, 0362/2019, 0363/2019, 0369/2019, 0384/2019, 0392/2019, 0397/2019, 0406/2019, 0416/2019, 0517/2019, 0417/2019, 0494/2019, 0480/2019, 0516/2019, 0463/2019, 0503/2019, 539/2019 y 0715/2019; finalmente, en el año 2020, detenido desde que se declaró el estado de alarma, como consecuencia de la pandemia, se encuentra la resolución 0736/2019, hasta el momento en que se da por concluida esta investigación (11 de junio 2020).

Estamos hablando de un total de 112 resoluciones sobre acceso a información pública de las universidades públicas españolas

⁵ Vid. BLANCO DORAL, T.: *Misión de la Universidad en Nuestros Días: un Enfoque Multidisciplinar*, Campgráfico, Madrid, 2018, p. 239-255.

⁶ *Ibidem*, p. 242.

transparencia sustantiva (grado de cumplimiento de las exigencias de la ya sí vigente Ley de Transparencia).

La muestra seleccionada en ese momento incluía las universidades ganadora y finalista del Primer Diploma, así como universidades grandes, pequeñas, antiguas, recientes y un grupo de universidades madrileñas en atención al peso cuantitativo y cualitativo que tienen.

Entre tanto, la herramienta TRA.BU.COM. de análisis de la transparencia en las universidades había sido exportada al Reino Unido (University of Winchester), a Colombia (UNINORTE, Barranquilla) y, más recientemente, a Perú (Universidad San Agustín de Arequipa). En dos de estas universidades se realizaron sendos estudios que dieron lugar a artículos ya publicados.⁷ En la última de ellas se está trabajando, actualmente, en su realización.

El estudio que se ofrecía, en 2017, se basaba en una muestra casi exhaustiva del II Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente. Quedaban fuera del estudio la Universidad Pompeu Fabra y la Universidad Politécnica de Cartagena, en ambos casos por razones exclusivamente técnicas. Estamos hablando, por lo tanto, de la situación en términos de transparencia de las universidades públicas españolas en el año 2017.

OBJETIVO DEL INFORME: LA TRANSPARENCIA DE OFICIO Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN UNIVERSITARIA

Una vez más es preciso identificar como objeto único de estudio de estos informes la transparencia, en sus dos facetas, la proactiva, es decir, la transparencia de oficio de que puedan hacer gala las universidades, y el tratamiento de las solicitudes de acceso a información universitaria.

No se estudia aquí el buen gobierno, en conjunto, de las universidades públicas españolas, sino exclusivamente los componentes del buen gobierno a los que llamamos “transparencia” y “derecho de acceso” a información pública.

METODOLOGÍA

Ahora, con motivo de la realización del tercer estudio sobre la transparencia universitaria, no solo se incorporan los datos actuales, sino que se preservan los de los dos estudios anteriores. Tenemos, por lo tanto, una secuencia de tres trabajos de campo que permiten realizar un análisis comparativo a lo largo de un período que incluye los meses previos a la publicación de la Ley 19/2013, los momentos posteriores a la plena entrada en vigor de la Ley 19/2013 y, finalmente, la situación a día de hoy, tras cinco años de aplicación de la norma, período para el cual pueden ofrecerse, por otra parte, cifras reveladoras como son las que contiene el Portal de Transparencia del Gobierno, para toda la Administración General del Estado, que son indicativas de los cambios sociales y políticos experimentados por la sociedad española, en parte, bajo la influencia de esta Ley que no es sino una manifestación de la demanda creciente de una sociedad democrática más participativa, más a pie de calle, con mayor control de la función

⁷ BARSTOW, R. & JOHNSON, A., coordinados por COUSIDO, P.: Transparency at University: A Case for Leadership – The Performances of England and Spain, en www.derecom.com, Nueva Época, número 20, marzo 2016-septiembre 2016, p.47-59. SAID-HUNG, E., COUSIDO-GONZÁLEZ, M.P. y BERLANGA FERNÁNDEZ, I.: Transparencia en la Instituciones de Educación Superior en Colombia, en *El Profesional de la Información*, vol. 17, 2018, p. 162-171; COUSIDO-GONZÁLEZ, M.P., SAID-HUNG, E. Y MONTROYA, C.: La Transparencia de las Universidades en Colombia, en *Transinformação*, vol. 3, p. 255-264.

pública, sometida a un mayor grado de accountability o rendición de cuentas, destinada en gran parte a reducir los niveles de corrupción pública alcanzados⁸.

Los comentarios que aquí se hacen y los gráficos correspondientes se centran en cinco aspectos: la transparencia formal de las universidades, la transparencia sustantiva y la transparencia total u omnicompreensiva, así como el nivel de transparencia en la micro-navegación (cómo de manejable y claro es el sitio corporativo de la universidad) y en la macro-navegación (qué grado de visibilidad presentan las universidades ante la comunidad internauta, en general). Estos dos últimos aspectos son los constitutivos de la transparencia formal.

La micro-navegación se centra en la calidad del sitio institucional o corporativo, en el Portal de Transparencia, cuando la universidad dispone de él. Se analizan cuestiones como la calidad y el volumen de la información, la legibilidad y la ergonomía, la navegación y la presentación de la información, su recuperabilidad, interactividad y computabilidad, la calidad de las descargas y los servicios adicionales que se ofrecen. Todos estos parámetros se articulan mediante preguntas de detalle que permiten evaluar la calidad formal del espacio corporativo universitario, sea o no el Portal de Transparencia. Denominamos a esas preguntas “indicadores”.

La macro-navegación permite calibrar la relevancia de cada universidad en el marco Internet. No hace falta especificar que, en las actuales circunstancias sanitarias (coronavirus), que han multiplicado exponencialmente el uso de la red de redes y las actividades online de las universidades, la visibilidad y luminosidad y la auto-descripción, en particular, a través de los metadatos y las meta-etiquetas, son un elemento eficientísimo a la hora de dictaminar qué grado de transparencia externa tiene una universidad. El total de indicadores que miden la transparencia formal es de 59.

La transparencia sustantiva, por su parte, busca establecer qué grado de cumplimiento de la Ley de Transparencia ha alcanzado cada universidad. De los 16 parámetros, solo 3 han precisado de su articulación en forma de indicadores. Es este un análisis jurídico revelador de los compromisos de la universidad con la comunidad universitaria y la sociedad, en general, en un momento avanzado ya de la revolución tecnológica y de una democracia sólida y participativa. El total de indicadores que miden la transparencia sustantiva es de 43.

Finalmente, la suma de ambas transparencias (formal:50%, sustantiva: 50%) permite establecer el rango de cada universidad, en su conjunto. Hemos dejado atrás el Informe en que la transparencia formal valía 10 puntos más que la transparencia sustantiva. Hay que entender, necesariamente, que 5 años después de la entrada en vigor de la Ley, es tan importante la forma del sitio institucional como su contenido. En efecto, es preciso recordar que así como en el Primer Informe sobre la Transparencia en las Universidades Públicas Españolas el peso de la Transparencia Formal era superior al peso de la Transparencia Sustantiva (60%/40%), debido a que la norma no estaba en vigor en su totalidad, tanto en el Segundo Informe⁹ como en el Tercero, ya con la Ley de Transparencia plenamente vigente, el peso de la transparencia formal y el de la transparencia sustantiva ha de ser idéntico pues es igual de importante que la navegación dentro del espacio corporativo de la universidad sea fácil, ágil y coherente como que el espacio corporativo o, en su caso, el Portal de Transparencia ofrezcan la información organizativa, económica y jurídica que exige la ley, así como que las condiciones de acceso a la información pública sean claras y el procedimiento preciso.

⁸ Vid. video del Portal de Transparencia del Gobierno de España: El Portal en cifras: https://www.youtube.com/watch?v=uMviemX2DYs&feature=emb_title

⁹ Vid. Vid. BLANCO DORAL, T.: Misión de la Universidad, o.c.

Para este III Informe, hemos continuado la mejora de la redacción de los indicios y parámetros que se exigen a los sitios web. Hemos agrupado a las universidades por Comunidades Autónomas de manera que, además, podamos obtener con facilidad el dato relativo a en qué Comunidad Autónoma hay un mayor grado de transparencia universitaria, más allá de que la autonomía de cada universidad haga que este dato no sea útil, en principio, en términos de política educativa autonómica en la medida en que cada universidad es autónoma, así como cuáles, en cada Comunidad Autónoma, la Universidad más transparente, en el caso de que haya varias universidades públicas, y también en qué Comunidad Autónoma bajan o suben más los niveles de transparencia, lo que sí podría ser muestra de una mayor voluntad y determinación políticas de impulsar la democracia participativa de la que todos hablamos; hemos comparado los resultados de los tres Informes para establecer rangos de mejora o de empeoramiento, lo que, en general, no sucede; hemos fijado las horquillas de resultados en los tres Informes para la transparencia formal, la transparencia sustantiva y la transparencia global.

LA COAUTORÍA Y LA COLABORACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN

El trabajo de campo de este III Informe ha sido realizado por los siguientes colaboradores externos de TRA.BU.COM.: Paula BERMEJO MUÑOZ, Rodrigo CALDERÓN SANTO DOMINGO, Íñigo ERASO PÉREZ DE URABAYEN, Mario GARCÉS ÁLVAREZ, Mercedes LAVIÑA URBANO, Celia MALDONADO JIMÉNEZ, Sara MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Sara MELCÓN ALHAMBRA, Rodrigo MOLA MENDOZA, Paloma MOLINOS CASTILLO, Ignacio MORENO MUÑOZ, Ángela PARDO JIMÉNEZ, Pablo SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Francisco Javier SANZ POSADAS, Alba TOLEDANO BENITO, Cristina VARGAS MARRERO y Shujing ZHANG. Todos ellos asistieron a 7 sesiones formativas y de entrenamiento para la óptima aplicación del formulario a las 50 universidades.

Los gráficos han sido realizados por Ignacio MORENO MUÑOZ y Elías SAID-HUNG y en la elaboración del Informe han participado Elías SAID-HUNG y Pilar COUSIDO, con el apoyo técnico de Ángela PARDO.

El grupo de investigación TRANSPARENCIA, BUENA GOBERNANZA Y COMUNICACIÓN (TRA.BU.COM., 931036) está consolidado y ha sido auditado positivamente por ANECA el 27 de febrero de 2018.

EL MARCO JURÍDICO

El marco jurídico se ha ido ampliando desde 2015 e, incluso, desde 2017. Las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España y las Resoluciones de los correspondientes órganos autonómicos ayudan a interpretar la Ley 19/2013 y las diferentes leyes autonómicas de transparencia y acceso a información. De estas Resoluciones, habrá que tener en cuenta progresivamente los criterios interpretativos aplicables a la hora de hacer recomendaciones a las universidades, como habrá que considerar también el Borrador 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, ya en manos de los miembros del Consejo de Estado, cuyo contenido repercutirá, sin duda, en futuros Informes sobre la transparencia en la universidad pública española.

LOS RESULTADOS

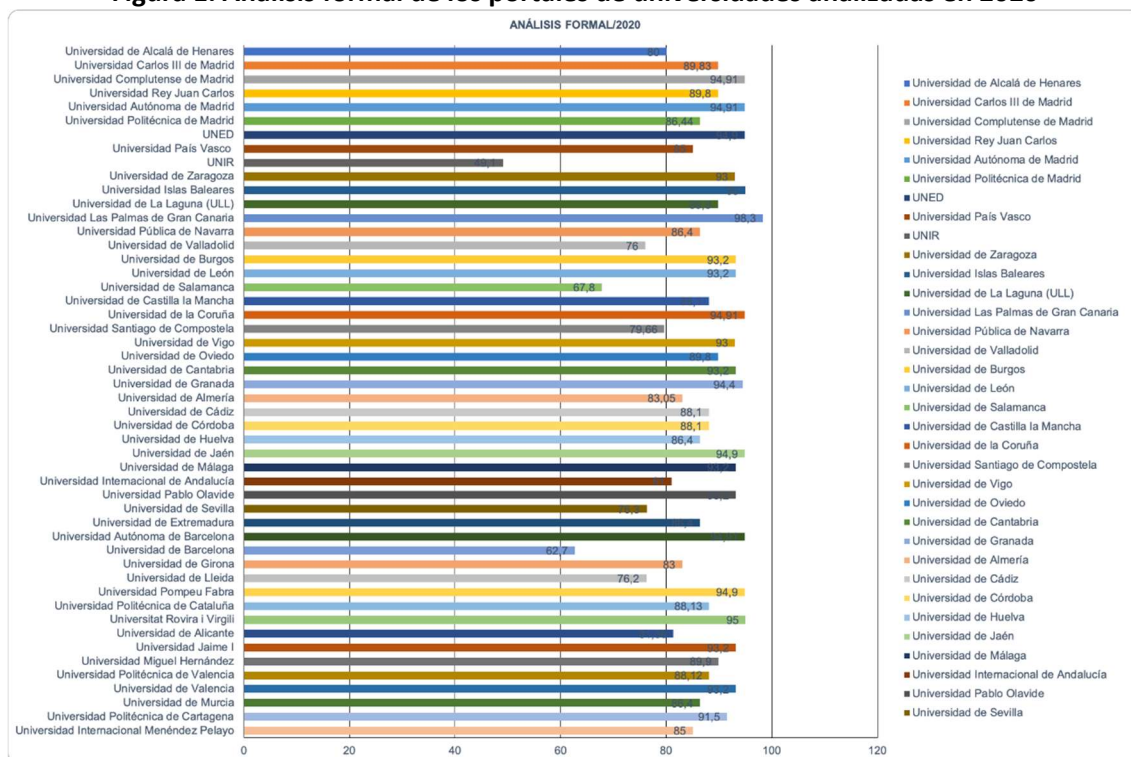
En estas circunstancias, hay que recordar que, en esta serie de tres Informes, se manejan dos tipos de conceptos ya anunciados: los parámetros y los indicadores. Los parámetros centran la investigación, por un lado, en cuestiones que los documentalistas (Antonia Salvador Benítez, UCM, Facultad de Documentación) consideran clave para que un sitio web sea accesible, legible y atractivo en el contexto de Internet y, por otro, en las exigencias legales a todas las instituciones y entes públicos en términos de transparencia.

Los indicadores facilitan la evaluación de los parámetros mediante preguntas que han sido respondidas por los analistas con un “sí” o un “no” en función de lo hallado en el sitio web de la universidad. El estudio del sitio web corporativo/institucional como criterio de transparencia responde a la lógica legal que exige a entes, instituciones y organismos públicos que dispongan de un espacio web en el que se transparenten a la sociedad. Es preciso aclarar que así como la transparencia es fácilmente identificable en cuanto una persona visita un sitio universitario, sin necesidad de ser un especialista, la opacidad es algo más indefinida; a veces, no se trata de la falta de información, sin más, sino que se trata de que la información está tan escondida que es difícil llegar a ella. Tal circunstancia es considerada en esta investigación como una manifestación de opacidad rayana en tácticas dilatorias que disuaden al que busca la información de seguir adelante.

Para empezar, la horquilla dentro de la que se mueven las universidades públicas es la siguiente:

- (a) **TRANSPARENCIA FORMAL.** En el Primer Informe (año 2014), la mayor transparencia formal era de 88,68% (Alcalá de Henares) y la menor transparencia formal era de 42,50% (Pablo de Olavide). En el Segundo Informe, la mayor transparencia formal alcanzaba el 94,1% y correspondía a 2 universidades: la Universidad Carlos III y la Universidad Complutense de Madrid. Las universidades menos transparentes, formalmente hablando, en este Segundo Informe, fueron, con la misma puntuación (51,6%), las Universidades de Valencia y de Huelva.

Figura 1. Análisis formal de los portales de universidades analizadas en 2020



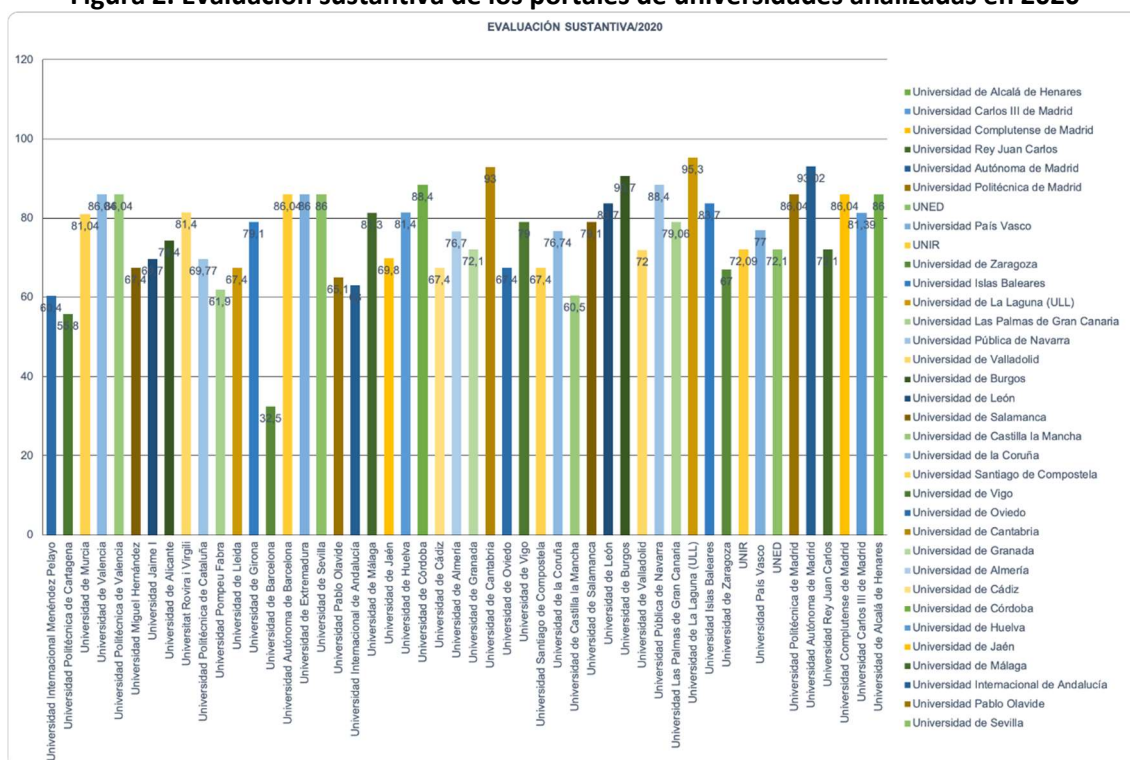
Nota. Elaborado por los autores.

En el Tercer Informe (año 2020), es decir, un lustro después de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, el mayor nivel de transparencia formal corresponde a la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (98,3%) que, llamativamente, es una de las tres universidades pioneras en la creación del Portal de Transparencia, como se puso de manifiesto en el Primer Informe. En sentido contrario, el menor grado de transparencia formal corresponde a la Universidad de Barcelona, con un 62,7%. La horquilla, por tanto, entre la universidad más transparente y la menos transparente, formalmente hablando, es de 35,6 puntos.

Observamos, entonces, que la distancia entre la universidad más transparente y la menos transparente, formalmente hablando siempre, fue en el año 2015 de 46,18 puntos; en el año 2017, de 42,5 puntos y en el año 2020, de 35,6. Se trata de una progresión que nos permite ser optimistas pues, lejos del estancamiento, entre el Primer Informe y el Segundo Informe, la distancia entre la universidad con mayor transparencia formal y la universidad con menor transparencia formal mejoró en 3,7 puntos. En el Tercer Informe, y respecto al Segundo Informe, la mejoría es de 6,9 puntos.

(b) TRANSPARENCIA SUSTANTIVA. Si ahora pasamos a analizar los resultados de la transparencia sustantiva, observamos que, en 2015, la mayor transparencia sustantiva era la de la Universidad Pablo de Olavide (62,18%), dato que, por extraño que parezca, contrastaba con su nivel de transparencia formal, el más bajo de las 50 universidades, como se ha indicado arriba. Este dato fue interpretado, en su momento, como el fracaso del mejor estándar sustantivo por un descuido formal profundo.

Figura 2. Evaluación sustantiva de los portales de universidades analizadas en 2020



Nota. Elaborado por los autores

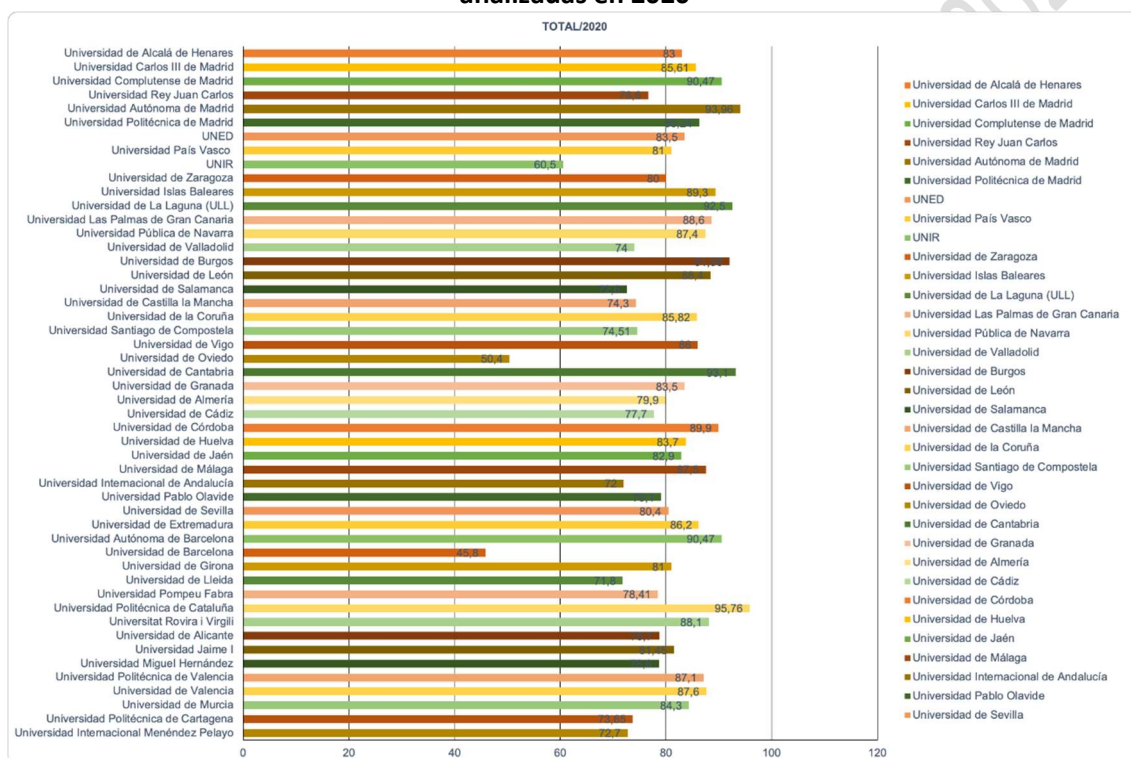
La distancia entre ambas universidades era de 55,5 puntos. En el año 2017, volvía a destacar la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (88,1%), siendo la Universidad con peores resultados en materia de transparencia sustantiva la Universidad de Valencia (42,1). Finalmente, en el año 2020, las cifras ya son otras: la Universidad con mayor grado de transparencia sustantiva ha sido la de La Laguna (95,3%). Por su parte, la universidad con peor grado de transparencia sustantiva ha sido la Universidad de Gerona (32,5%).

Se puede observar que no hay una constante evolutiva, sino que la distancia entre la universidad más transparente, en términos sustantivos, y la menos transparente es de 55,5 puntos, en el año 2015; de 46,0, en el año 2017; de 62,8 puntos, en el año 2020. Además, en este caso, el de la transparencia sustantiva, las tres universidades en peor posición han suspendido pues sus valores están claramente por debajo del 50%. Del mismo modo, se ve que la distancia entre la mejor universidad y la peor desciende 9,5 puntos entre 2015 y 2017. Sin embargo, entre 2017 y 2020, la distancia entre la mejor universidad y la peor sube a 16,8 puntos.

Desde el primer momento ha sido evidente que la gran dificultad, en términos de transparencia, es cumplir con las exigencias relativas a la práctica del derecho de acceso del público a la información institucional y a la proactividad o a la transparencia de oficio por parte de las universidades. Parece lógico si se tiene en cuenta que hay que afrontar siglos de opacidad. Sin embargo, así como en el Informe de 2015, eran 9 las universidades que no aprobaban la transparencia sustantiva y la mejor nota la obtenía la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, con 88,1, en el Tercer Informe (2020), solo 3 universidades no alcanzan el 50% del nivel de transparencia deseable y la calificación más alta alcanza el 95,3% de la transparencia deseable. La mejora es evidente.

(c)TRANSPARENCIA TOTAL. Si ahora entramos a valorar la transparencia global, encontramos que, en 2015, la mejor universidad en términos absolutos, en cuanto a transparencia (incluida, por lo tanto, la formal y la sustantiva) era la Universidad de Alcalá de Henares (74,28%), mientras que, en 2017, la mejor universidad era la de Las Palmas de Gran Canaria, nuevamente una de las tres universidades pioneras en apertura de Portal de Transparencia, por lo que puede deducirse que realmente había desde el principio, y se mantiene, una política de transparentarse y la determinación de lograrlo. Frente al 89,8% de transparencia de esta universidad, la Universidad de Valencia alcanzaba el 46,8% de transparencia global, lo que la situaba en el lugar más bajo de la escala, algo mejor que la Universidad Jaume I, en 2015, cuyo valor de transparencia sustantiva había sido 37,41%.

Figura 3. Análisis de transparencia total observado de los portales de universidades analizadas en 2020



Nota. Elaborado por los autores.

En el estudio de este año, 2020, la Universidad Más Transparente, en términos globales, ha resultado ser la Autónoma de Madrid, con un porcentaje del 93,96%. Frente a ella, la universidad con resultados más mejorables ha sido la Universidad de Barcelona, con un 47,6% de transparencia global.

Sí se advierte en este caso -transparencia global- un alargamiento en la distancia entre las universidades más transparentes y las menos transparentes, globalmente, con el paso del tiempo. De tal manera que, si la distancia entre la Universidad de Alcalá y la Universidad Jaume I fue, en su momento, de 36,87 puntos, en 2017, la distancia pasó a ser de 43 puntos y en 2020, pasó a ser de 48,16 puntos. Este dato indica una regresión relevante en el caso de aquellas universidades peor situadas.

A pesar de ello, hay una ligera mejoría en la distancia entre universidad más transparente y universidad menos transparente con el paso del tiempo pues entre el Segundo Informe y el

Primer Informe hay un salto de 7,13 puntos, mientras que, entre el Tercer Informe y el Segundo Informe, siempre a nivel de transparencia global, el salto es de solo 5,6 puntos.

Veamos, antes de pasar a valorar las universidades por Comunidades Autónomas, la lógica de los valores que arriba se reflejan. Procede, en realidad, el análisis caso por caso en la medida en que todas las universidades son autónomas.

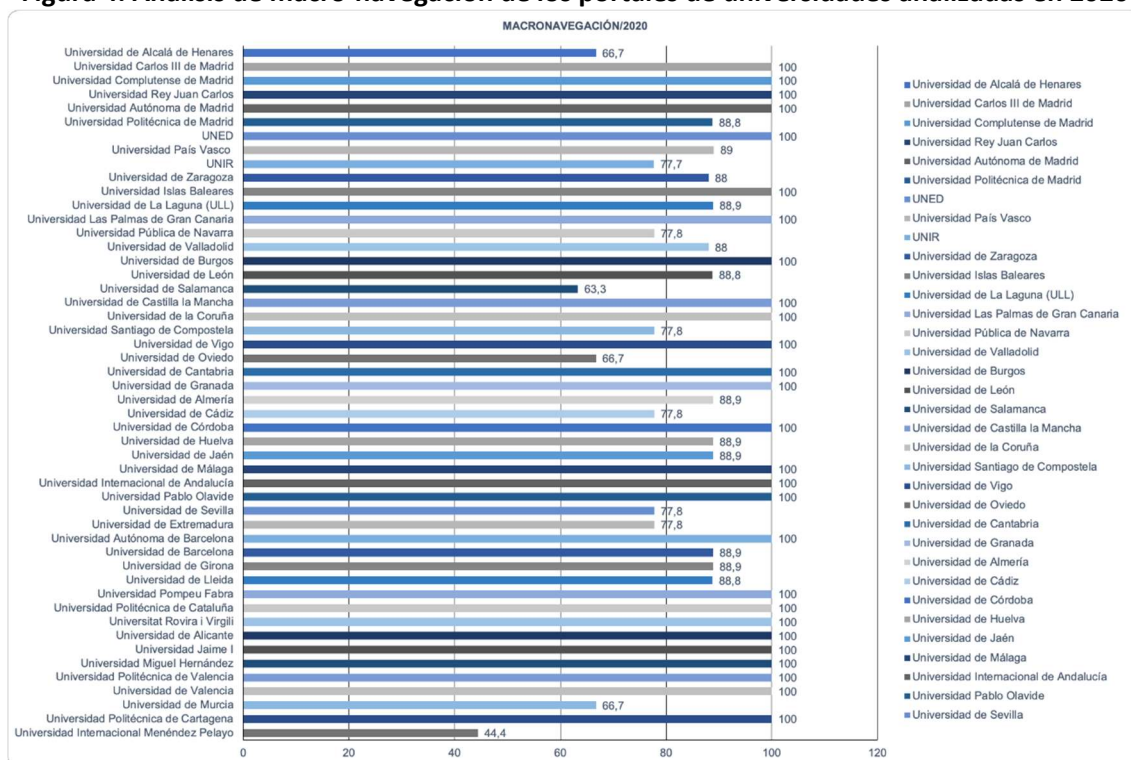
Tratamos ahora de establecer cuáles son los puntos fuertes de las universidades críticas y cuáles son los puntos débiles.

Para ello, empecemos por desglosar los valores de la MICRO-NAVEGACIÓN y los valores de la MACRO-NAVEGACIÓN.

En primer lugar, en 2020, más de la mitad de las universidades (27) consiguen que la selección de sus enlaces sea coherente y que todos funcionen. Del mismo modo, al realizar una búsqueda con su nombre o su acrónimo, estas universidades aparecen en primer lugar. Estos indicadores permiten que el parámetro “visibilidad y luminosidad” sea perfecto. También, están identificadas en el encabezamiento de su sitio web y sus meta-etiquetas y meta-datos son suficientemente amplios como para permitir su buen posicionamiento. Estos son los indicadores que dan como resultado un parámetro de “autodescripción” también perfecto. El nivel menos alto de visibilidad, luminosidad y autodescripción corresponde a una de nuestras universidades más internacionales, la Universidad de Salamanca, y alcanza el 63,3% del valor deseable. En el análisis de 2017, solo 3 universidades lograban el 100% de transparencia en macro-navegación y el valor más bajo se quedaba en un 22,2%, correspondiente a las Universidades de Sevilla y de Extremadura. Ambas alcanzan, ahora, el mismo porcentaje, 77,8% de transparencia en macro-navegación.

III INFORME SOBRE UNIVERSIDADES 2020

Figura 4. Análisis de macro-navegación de los portales de universidades analizadas en 2020



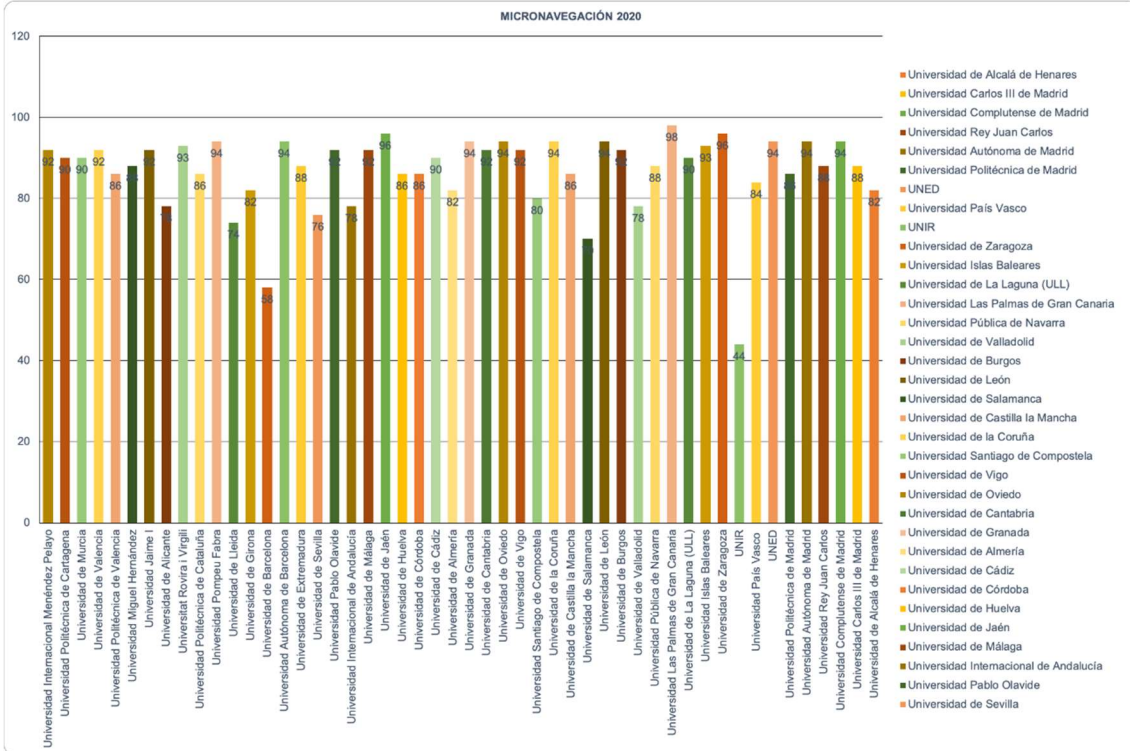
Nota. Elaborado por los autores.

En 2015, habían sido 7 las universidades que obtenían el 100% de transparencia en los parámetros de visibilidad y luminosidad, por un lado, y de auto-descripción, por otro. Eran las universidades Carlos III, Complutense de Madrid, Extremadura y Rovira y Virgili las que perdían calidad en ese período de tiempo. En cambio, se mantenían en niveles máximos de visibilidad y auto-descripción la Universidad de Alcalá de Henares, la Autónoma de Madrid y la Miguel Hernández. En 2015, el nivel inferior correspondió, en cuanto a macro-navegación, a la Universidad Pablo de Olavide (41,7%), ahora, en 2020, convertido en un 100% totalmente satisfactorio.

La horquilla en macro-navegación ha evolucionado en estos tres estudios de la siguiente manera: Informe 2015, entre el 41,7% y el 100%. En el Informe 2017, entre el 22,2% y el 100%. En el Informe 2020, entre el 63,3% y el 100%. No hay, por tanto, una progresión, sino más bien un bache en la zona intermedia que da lugar a un repunte este mismo año, en la forma en que se muestran a la sociedad internauta universal las universidades públicas españolas.

Si nos centramos, ahora, en la MICRO-NAVEGACIÓN se observa que las dificultades para alcanzar una buena calidad deben de ser mayores puesto que el porcentaje máximo alcanzado y que corresponde a la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria es 98%, en 2020. Esta universidad pionera, como se ha comentado, ha experimentado una evolución progresiva que le ha llevado a mejorar en parámetros de micro-navegación pasando de la inicial 65,0% al 90,1% de transparencia en los aspectos formales de la micro-navegación hasta alcanzar, finalmente, el 98%, este mismo año.

Figura 5. Análisis de la micro-navegación de los portales de universidades analizadas en 2020



Nota. Elaborado por los autores.

Por el contrario, la universidad con un nivel más bajo de transparencia en micro-navegación es la UNIR (44%), cuya evolución en los tres últimos años ha sido regresiva; en 2015, obtenía un buen 74,4% de transparencia formal, en los aspectos concretos de la micro-navegación. En 2017, subía al 94,1%. Conviene en este tipo de situaciones profundizar en cuáles han sido los parámetros que han determinado el descenso.

Tanto la evaluación inicial como la posterior verificación detectan que hay fallos en todos los parámetros:

- (a) en el parámetro correspondiente a la “calidad y al volumen” de la información manejada, los analistas entienden que los documentos no están ni numerados ni codificados y no se encuentra un código ético o una misión al que o a la que responda la información seleccionada. No se localizan informes de terceros, registros documentales, ni guías informativas u organigramas. Tampoco se encuentran actas de los órganos de gobierno. Los responsables del sitio web no están identificados y los iconos no son completamente sistemáticos.
- (b) Al pasar al parámetro “legibilidad y ergonomía”, de nuevo se detecta una falta de adecuación de los iconos y el diseño general no resulta fácil de entender o manejar.
- (c) Al analizar la “navegación”, en tanto que parámetro, se observan carencias como la del sumario global, índices y conexión entre nodos o documentos situados en diferentes zonas del sitio web.
- (d) La “recuperabilidad” se ve afectada al 50% por la falta de sistemas de recuperación a base de listas o categorías.
- (e) Las vías de comunicación con los responsables editoriales del sitio web no son completas.
- (f) Mientras que las “descargas” son correctas, no hay “servicios adicionales”, como gráficos u otros productos de software.

La horquilla de valores de la micro-navegación ha pasado de 35,2% (Jaume I)-79,3% (Alcalá de Henares), en 2015, a 49% (Universidad de Valencia)-97,1% (Jaume I), en 2017 y, finalmente, en 2020, la horquilla se sitúa entre el 44% de la UNIR y el 98% de la Universidad de Las Palmas. La evolución es progresiva, en los niveles más altos.

Si exceptuamos a la Universidad de Barcelona y a la UNIR, el resto de las universidades se sitúan en niveles altos, a partir del 70% de transparencia en este ámbito concreto.

Veamos, ahora, qué parámetros e indicadores han marcado la diferencia en el caso de la Universidad Autónoma de Madrid, convirtiéndola en la mejor en términos de transparencia global y qué es lo que ha pesado en la Universidad de Barcelona para situarla en el nivel inferior de transparencia en el año 2020.

Si se observa la tabla de resultados, se advierte que, en 2020, los valores de la transparencia total son bastante elevados para todas las universidades. Si exceptuamos la nota de la Universidad de Barcelona, todas suben del 71%. Recordemos que esto no ocurría en absoluto en 2015, año en que una parte considerable de las universidades suspendía (17, en total).

En el caso concreto de la Universidad de Barcelona, advertimos que su transparencia sustantiva es muy baja (32,5%). Esta parte de la transparencia que analiza TRA.BU.COM. refleja la medida en que la universidad se ajusta a la Ley de Transparencia, en su previsión de transparencia de oficio y en su atención a las solicitudes de acceso a información pública; los analistas no han podido encontrar evaluaciones o auditorías que informasen sobre el grado de cumplimiento de los planes y programas de la universidad; tampoco, memorias o informes de impacto normativo; ni contratos, ni convenios, ni encomiendas de gestión, ni datos relativos a subvenciones o ayudas, ni presupuestos, cuentas anuales, ni retribuciones de los máximos responsables, ni indemnizaciones al abandonar los cargos, ni resoluciones sobre conflictos de intereses o buen gobierno.

Aparecen, en cambio, estadísticas, aunque escasas, y preguntas frecuentes. No se encuentra un Portal de Transparencia con la información pública difundible.

Algunas cuestiones que no se aclaran, en el área institucional, en relación con las solicitudes de acceso a información pública, son: la inoperancia de las razones que llevan a una persona a solicitar a esta universidad información pública, el plazo de respuesta a una solicitud de información, el significado del silencio como respuesta a una solicitud de información, la obligación de motivar las denegaciones de acceso o la viabilidad de un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de una solicitud de acceso a información.

No se suben las resoluciones denegatorias de acceso a información pública de la UB.

Si nos centramos ahora en la transparencia formal de la Universidad de Barcelona y, en particular, en su MACRO-NAVEGACIÓN, observamos que los resultados son más que aceptables (58%), pese a que hay enlaces que no funcionan y a que los primeros resultados en diferentes buscadores de una búsqueda de la universidad se ofrecen en catalán y, por lo tanto, son inaccesibles al analista castellano hablante.

En cuanto a la MICRO-NAVEGACIÓN de la UB, hay dificultades en todos los parámetros.

(a) En primer lugar, en cuanto a la “calidad y al volumen” de la información, sí se encuentran los documentos numerados y también hay datos cuantitativos y se aclara de qué órgano

público depende la universidad, al igual que algún registro documental, pero poco claro, guías informativas y vías de comunicación con docentes, estudiantes, personal, en general.

No obstante, no aparecen los documentos codificados ni estructurados conforme a la lógica de la Ley de Transparencia. Las referencias a políticas de transparencia se encuentran en catalán, pero no en español, resultando en opacidad a efectos del analista castellano hablante. No se encuentran auditorías o informes de terceros, ni organigrama, ni los estatutos de la universidad (el buscador produce “error 500”), ni reglamentos internos ni actas de órganos de gobierno.

La identidad online de la universidad es correcta (el indicador se articula en forma de 5 preguntas, todas respondidas positivamente por parte del analista) y aunque hay sistematización en el sitio, lo que le da coherencia, la información no es suficientemente completa.

- (b) Los textos no resultan adecuados para su lectura, a diferencia de lo que ocurre con los iconos que, además, son sistemáticos, y falta orden y facilidad de comprensión.
- (c) Respecto a la “navegación”, el sumario global, que sí existe, exige, en cambio, el desplazamiento de la barra para su lectura total, al no ser breve; apenas hay navegación local y tampoco hay índices que faciliten la navegación.
- (d) La “recuperabilidad” también queda condicionada por la falta de registros basados en categorías o listas.
- (e) La interactividad debería ser factible puesto que hay vías de comunicación publicadas, pero la realización, por parte de nuestros analistas, de una consulta nunca respondida prueba que no es eficiente.
- (f) No son correctas las “descargas”.
- (g) Se pueden descargar gráficos, pero no software.

Por su parte, la Universidad Autónoma de Madrid ofrece un altísimo nivel de transparencia, limitado únicamente por la ausencia de codificación documental, por la inexistencia de respuestas a consultas de particulares y por la carencia de información sobre qué indemnizaciones perciben los altos cargos al abandonar su puesto.

La Universidad Autónoma de Madrid dispone de Portal de Transparencia, que depende de la Secretaría General de la universidad. El espacio institucional es claro, accesible, ofrece interoperabilidad y calidad.

Se puede encontrar tanto la normativa de la propia universidad, como su organigrama, su misión, sus planes y programas, auditorías, memoria y documentos de impacto normativo, documentos sometidos a información pública, contratos, estadísticas, convenios, encomiendas, subvenciones, presupuestos, cuentas anuales, retribuciones de los máximos responsables, resoluciones sobre incompatibilidades, evaluaciones de la calidad de la docencia, información frecuentemente solicitada.

Las aclaraciones sobre la forma de ejercer el derecho de acceso son prácticas y hay resoluciones a solicitudes de acceso a información pública y se suben las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España relacionadas con el ámbito académico.

La “visibilidad, luminosidad” y “autodescripción” son perfectas, como se ha comentado; sus enlaces son coherentes, interesantes y funcionan. Al escribir su acrónimo en los buscadores, aparecen de inmediato. Su URL los identifica y dispone de meta-datos y de meta-etiquetas.

En cuanto a la MICRO-NAVEGACIÓN, sus carencias se centran en la codificación, que afecta a todo el espacio institucional, como se ha dicho, y también, en concreto, a los documentos; en la navegación local en documentos extensos y en la posibilidad de descargar productos de software.

- (a, b) Por lo demás, la información de su Portal de Transparencia está sistematizada, ordenada, responde a exigencias éticas de la propia universidad, contiene referencias tanto al buen gobierno como a la transparencia, se ofrecen datos estadísticos, contiene informes de auditoría, registros, guías, organigrama, Estatutos de la universidad y otras disposiciones internas, actas de gobierno, formularios de contacto, están identificados los responsables del sitio, existe fecha de última actualización, la información es completa, los textos e iconos son coherentes y previsibles. En conjunto, lo es todo el diseño, que facilita la lectura.
- (c) La UAM dispone de un sumario global conciso, siendo posible desplazarse en el interior de la zona institucional sin romper el contacto visual con el inicio del sitio. Hay índices que facilitan la navegación.
- (d) Hay buscador en el sitio y también registros de variada índole.
- (e) Existen vías de comunicación con el responsable editorial de la web y son efectivas.
- (f, g) Las “descargas” de documentos y de gráficos son posibles.

Todas estas circunstancias dan como resultado un sitio web académico excelente, que merece el reconocimiento de la propia Academia. Y eso es lo que hace el Grupo de Investigación, consolidado, de la Universidad Complutense, al otorgar su III Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente a la Universidad Autónoma de Madrid.

Comunidades Autónomas

El hecho de que las Universidades públicas españolas sean autónomas pareciera que inutiliza una comparativa entre Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta comparativa no deja de ser tentadora pues el resultado podría indicar cómo de preocupado está un gobierno autonómico por la calidad de su enseñanza superior.

Si pudieran agregarse los datos de las universidades y tuviera sentido político el resultado de su promedio, esto sería lo que reflejarían tales datos:

Tabla 2. Puntaje porcentual de transparencia total de universidades, según Comunidad Autónoma

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TRANSPARENCIA TOTAL
MADRID	85,6 %
ISLAS CANARIAS	90,5 %
CASTILLA-LEÓN	76,6 %
GALICIA	82,1 %
CANTABRIA	82,9 %
MURCIA	78,9 %
PAÍS VASCO	81,0 %

LA RIOJA	60,5%
ARAGÓN	80
ISLAS BALEARES	89,3
NAVARRA	87,4
CASTILLA-LA MANCHA	74,3
ASTURIAS	80,4
EXTREMADURA	86,2
ANDALUCÍA	81,6
CATALUÑA	77,5
VALENCIA	82,6

Nota. Elaborado por los autores.

Y si vamos al interior de las Comunidades Autónomas en las que existen dos o más universidades, tratando de identificar qué universidad lo hace mejor en cada Autonomía, esto sería lo que nos encontraríamos:

- VALENCIA: La Universidad de Valencia, con un 87,6% de transparencia global, toma el relevo de la Miguel Hernández que, en 2017, obtenía el 75,5% de transparencia global y que ahora (2020) mejora (78,6%), aunque no lo suficiente, y de la Universidad Politécnica de Valencia que, en 2015, era la que obtenía resultado más alto (58,5%).
- CATALUÑA: La Universidad Autónoma de Barcelona, con un 90,47% de transparencia total, supera al resto de las universidades regionales y reemplaza a la Rovira i Virgili (2017: 84,3%) y a la Universidad de Lérida (2015: 50,8%) en esa primera posición regional.
- ANDALUCÍA: La Universidad de Málaga, con un 87,5% de transparencia global, sustituye a la Universidad de Granada que obtenía un 86,5% de transparencia total, en 2017, y un 69,7% de transparencia total, en 2015, lo que la situaba en un destacadísimo segundo puesto, en aquel año, justo tras la Universidad de Alcalá, a nivel nacional.
- MURCIA: La Universidad de Murcia, con un 84,3%, supera por algo más de 10 puntos a la Universidad Politécnica de Cartagena, manteniendo su primera posición, del año 2015 [no podemos realizar la comparación en el Informe del año 2017, por razones técnicas, como se ha anticipado].
- CANTABRIA: La Universidad de Cantabria logra un segundo puesto en transparencia global a nivel regional (93,1%), a 8 décimas de la Universidad Autónoma de Madrid. El logro merece ser destacado porque, de nuevo, estamos en el caso de una de las tres universidades pioneras en el establecimiento de un Portal de Transparencia. Y, nuevamente, aquella decisión inicial muestra no haber sido un puro azar, sino el fruto de una política de apertura rotunda pues tanto en 2017 como en 2015 esta Universidad era la mejor en su Comunidad.
- GALICIA: La universidad mejor situada, en 2020, en cuanto a transparencia global es la de Vigo (86%), aupada, sobre todo, por su transparencia formal. Sustituye, así, a la Universidad de Santiago de Compostela (2017: 83,5%) y se confirma en su posición de 2015 (54,2%).
- CASTILLA-LEÓN: Es la Universidad de Burgos la que obtiene un mayor grado de transparencia global, con una posición muy elevada (91,96%) y toma el relevo a la

Universidad de Valladolid, en 2017, con un 80,2% de transparencia global, y confirma su primera posición regional de 2015 (55,4%).

- ISLAS CANARIAS: La Universidad de La Laguna se consolida como la universidad canaria más transparente, en 2020, sustituyendo a la Universidad de Las Palmas que, tanto en 2015 como en 2017 había obtenido ese destacado puesto.
- MADRID: La Universidad Autónoma de Madrid, ganadora en 2020 del III Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente, logra este primer puesto regional. Sustituye a la Universidad Carlos III de Madrid, universidad más transparente a nivel regional, en 2017, y a la Universidad de Alcalá de Henares, la mejor universidad en términos de transparencia global en 2015, tanto a nivel regional como a nivel nacional.

CONCLUSIONES

Si nos fijamos en la trayectoria que han seguido las universidades públicas españolas, observamos que 36 universidades han seguido un camino hacia cotas cada vez más elevadas de transparencia total. Esto ocurre con las universidades de Alcalá, UC3M, UCM, Autónoma de Madrid, Politécnica de Madrid, UNED, País Vasco, Zaragoza, Islas Baleares, La Laguna, Pública de Navarra, Burgos, León, La Coruña, Vigo, Oviedo, Internacional Menéndez Pelayo, Cantabria, Almería, Cádiz, Córdoba, Huelva, Jaén, Málaga, Internacional de Andalucía, Pablo Olavide, Autónoma de Barcelona, Gerona, Lérida, Politécnica de Cataluña, Rovira i Virgili, Alicante, Miguel Hernández, Politécnica de Valencia, Valencia y Murcia.

Solo 12 universidades experimentan un recorrido zigzagueante. Dentro de esta minoría, los peores resultados, en cuanto a transparencia global se refiere, se hallan en el Informe de 2017. Las razones del descenso experimentado en cada caso se han centrado en los siguientes aspectos:

La causa de que algunas universidades no lleven una vía evolutiva ascendente es el ligero descenso que se produce, en 2017, en la macro-navegación (visibilidad, luminosidad y auto-descripción). Es el caso de la Universidad de Sevilla y de la de Extremadura.

Para la Universidad de La Rioja y para la Universidad de Salamanca la razón reside, en general, en la transparencia formal, tanto en la micro como en la macro-navegación.

Por su parte, la Universidad de Valladolid, la Universidad de Barcelona y la de Las Palmas de Gran Canaria descienden en transparencia sustantiva y en micro-navegación (una de las dos formas de transparencia formal)

A su vez, la Universidad de Castilla La Mancha, la de Santiago de Compostela, la de Granada y la Jaume I descienden en transparencia sustantiva.

Las que, en 2015, fueron universidades pioneras prueban una vocación genuina por la transparencia, Informe tras Informe. Así:

- La Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Por un lado, en 2020, el mayor nivel de transparencia formal le corresponde. En el año 2017, destacaba en transparencia sustantiva, con el mayor nivel (88,1%) y, de hecho, en 2017, fue merecedora del II Diploma a la Universidad Pública Española Más Transparente lo que permitía deducir que realmente había desde el principio, y se mantiene, una política de transparentarse y la determinación de lograrlo. En materia de micro-navegación, en 2020, el porcentaje máximo alcanzado le vuelve a corresponder (98%).

- La Universidad de Málaga, con un 87,5% de transparencia global, en 2020, es la mejor de las universidades andaluzas.
- La Universidad de Cantabria logra un segundo puesto en transparencia global a nivel nacional (93,1%), a 8 décimas de la Universidad Autónoma de Madrid. Ambos logros merecen ser destacados porque, de nuevo, estamos en el caso de una de las tres universidades pioneras en el establecimiento de un Portal de Transparencia. Y, nuevamente, aquella decisión inicial muestra no haber sido un puro azar, sino el fruto de una política de apertura rotunda pues tanto en 2017 como en 2015 esta Universidad era la mejor en su Comunidad.

Para 27 universidades, en 2020, el parámetro “visibilidad y luminosidad” y el parámetro de “autodescripción” son perfectos. Esto significa que la comunidad internauta puede identificarlos de inmediato. En cambio, en el análisis de 2017, solo 3 universidades lograban el 100% de transparencia en macro-navegación. El dato refleja una mejoría impresionante en esta zona de la transparencia formal para el conjunto de las universidades públicas. En 2015, habían sido 7 las universidades que obtenían el 100% de transparencia en los parámetros de visibilidad y luminosidad, por un lado, y de autodescripción, por otro. Este recorrido zigzagueante prueba que el año 2017 fue un año difícil para las universidades, en el que probablemente el esfuerzo se centró en la micro-navegación, con evidente descuido del posicionamiento externo.

Además, la horquilla en macro-navegación ha evolucionado en estos tres estudios de la siguiente manera: Informe 2015, entre el 41,7% y el 100%. En el Informe 2017, entre el 22,2% y el 100%. En el Informe 2020, entre el 63,3% y el 100%, lo que confirma el bache en la zona intermedia que da lugar a un repunte en 2020, en la forma en que se muestran a la sociedad internauta universal las universidades públicas españolas.

En el ámbito de la micro-navegación, el avance en los niveles más altos es progresivo.

Asistimos a una progresión en el ámbito de la transparencia formal, pues entre el Primer Informe y el Segundo Informe, la distancia entre la universidad con mayor transparencia formal y la universidad con menor transparencia formal mejoró en 3,7 puntos. En el Tercer Informe, y respecto al Segundo Informe, la mejoría es de 6,9 puntos.

La dificultad a la hora de cumplir con las exigencias relativas a la práctica del derecho de acceso del público a la información institucional y a la proactividad o a la transparencia de oficio por parte de las universidades es evidente. Parece lógico si se tiene en cuenta que hay que afrontar siglos de opacidad. Sin embargo, así como en el Informe de 2015, eran 9 las universidades que no aprobaban la transparencia sustantiva y la mejor nota la obtenía la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, con 88,1, en el Tercer Informe (2020), solo 3 universidades no alcanzan el 50% del nivel de transparencia deseable y la calificación más alta alcanza el 95,3% de la transparencia deseable. La mejora es evidente.

En materia de transparencia global, asistimos a una regresión en el caso de las universidades peor situadas, pues, en 2020, la distancia entre la universidad más transparente, en conjunto, y la menos transparente pasó a ser de 48,16 puntos, 5 puntos más que en 2017.

A nivel autonómico, las universidades que destacan en aquellas Comunidades en las que hay dos o más universidades son las siguientes: Universidad de Valencia, Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad de Málaga, Universidad de Murcia, Universidad de Cantabria, Universidad de Burgos, Universidad de La Laguna y Autónoma de Madrid. Estas constituyen la flor y nata de la transparencia universitaria autonómica.

RECOMENDACIONES Y PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO

1ª Las universidades tienen que estar a la vanguardia del pensamiento, de la investigación y de la sociedad. Nuestra impresión es que el liderazgo en el ámbito del buen gobierno pasa necesariamente por trabajar el aspecto de la transparencia proactiva de forma permanente y ágil; las universidades no pueden ser reticentes a subir sus documentos de interés público, ni tardar, ni esperar a que se los pidan, ni presentar enlaces rotos, ni mostrar la mínima información legalmente requerida. Tienen que ofrecerlos, con calidad, de oficio y en un corto espacio de tiempo.

2ª Las universidades públicas deben formar a las Unidades Productoras de información pública o publicable y a los gestores de los Portales de Transparencia. Esta formación tiene que incluir ya herramientas digitales y aplicaciones específicas y, contra lo que ha mostrado la pandemia, ha de ser factible que los Portales de Transparencia sigan funcionando durante situaciones críticas como las vividas en la actualidad. Precisamente, en momentos así.

3ª Las universidades públicas españolas tienen que promover un análisis profundo de las más de 100 resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España que las involucran y que descubren deficiencias superables en el tratamiento de la información que ha de ser publicada de oficio o a requerimiento de terceros.

4ª Nuestras universidades públicas deben continuar impulsando su gestión de gobierno abierto y participativo, impulsando los Portales de Transparencia y motivando al personal docente, investigador y administrativo, además de al estudiantado, en el buen uso y gestión de la información difundible y en una relación activa con la documentación institucional y en constante interacción con las mismas instituciones, en sus aspectos corporativo-institucionales.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN RECOMENDADA

BLANES CLIMENT, M.A.: *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*. Cizur Menor, Thomson Reuters/Aranzadi, 2014.

CERRILLO, A.; PONCE, J.: *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 29 de desembre*, Barcelona, EAPC/UOC, 2015.

COTINO HUESO, L.: “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades”, en VALERO TORRIJOS, J.; COUSIDO GONZÁLEZ, M.P.: *El Libro Blanco sobre gestión de Oficinas de Transparencia: Procedimientos y casos de estudio para universidades públicas*, TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2016.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coord.): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Thomson Reuters/Aranzadi, 2014.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “El derecho de acceso a la información pública: naturaleza, sujetos activos y ordenación”, en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.): *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Cizur Menor, Thomson Reuters/Civitas, 2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Cizur Menor, Thomson Reuters/Aranzadi, 2014.

GUICHOT, E.: *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Madrid, Civitas, 2009.

GUICHOT, E.: “Capítulo II”, en Íd. (coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, 2014.

MARTÍN DELGADO, I.: “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un

instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 2016.

MUÑOZ SORO, J.F.; BERMEJO LATRE, J.L.: “La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público”, en VALERO TORRIJOS, J.; FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coord.): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Thomson Reuters/Aranzadi, 2014.

PIÑAR MAÑAS, J.L.: “El fortalecimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como objeto de la Ley 19/2013”, en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.): *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Cizur Menor, Thomson Reuters/Civitas, 2017.

III INFORME SOBRE UNIVERSIDADES 2020