



Universidad y transparencia: los sujetos obligados

Severiano Fernández Ramos¹

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cádiz

España

ORCID: [0000-0002-9784-4503](https://orcid.org/0000-0002-9784-4503)

RECIBIDO: 18 de febrero de 2022
ACEPTADO: 21 de febrero de 2022

RESUMEN: La sujeción de las Universidades públicas es innegable. Pero sucede que las Universidades públicas, además, crean o participan en la creación de una gran diversidad de entidades, tanto públicas (consorcios) como privadas (fundaciones, empresas de base tecnológica, asociaciones de centros, alumnos, egresados...). Cuando tales entidades dependen de la Universidad, entran también en el ámbito subjetivo de las leyes de transparencia, lo cual no siempre se está teniendo en cuenta. Además, se da la singularidad de los centros de titularidad privada adscritos a Universidades públicas mediante convenio. De otro lado, la sujeción a las leyes de transparencia de las Universidades privadas, a pesar de que objetivamente gestionan un servicio público, es más problemática.

PALABRAS CLAVE: Universidades. Transparencia

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. Cuenta con cinco sexenios de investigación y ha desarrollado una intensa actividad investigadora en materia de transparencia y Buen Gobierno como antítesis a la corrupción. Es coautor (junto a José M^a Pérez Monguió) de las siguientes monografías en la prestigiosa editorial Thomson Reuters-Aranzadi: La imparcialidad en el procedimiento administrativo (2012), La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (2014), El Estatuto de los Altos Cargos (2016), El derecho de acceso a la información pública en España (2017, 1^a ed.; 2020, 2^a ed.), y Vox Pópuli. Consultas populares y procesos participativos (2019).

CONTENIDOS: 1. Introducción. 2. El ámbito de las Universidades públicas. 2.1. *Universidades públicas.* 2.2. *Fundaciones universitarias.* 2.3. *Consortios universitarios.* 2.4. *Empresas de base tecnológica.* 2.5. *Asociaciones de centros universitarios.* 2.6. *Asociaciones de alumnos y egresados y otras.* 2.7. *Contratistas.* 2.8. *Centros de educación superior adscritos a Universidades públicas.* 3. Las Universidades privadas. 4. Conclusiones.

University and transparency: the obligated subjects

ABSTRACT: However, public universities also create or participate in the creation of a great diversity of entities, both public (consortiums) and private (foundations, technology-based companies, associations of centers, students, alumni... When such entities depend on the University, they also fall within the subjective scope of the transparency laws, which is not always taken into account. In addition, there is the singularity of privately owned centers attached to public universities by agreement. On the other hand, the subjection of private universities to transparency laws, despite the fact that they would objectively manage a public service, is more problematic.

KEYWORDS: Universities, transparency.

1. Introducción

Una de las características más destacadas de la LTAIBG es su amplísimo ámbito subjetivo, mucho más extenso que el tradicional referido exclusivamente a las Administraciones públicas o, incluso, que el más reciente que toma como referencia el sector público. También es cierto que esta amplitud de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia es a costa, además de incurrir en alguna inexactitud², de una extraordinaria diversidad de grados de vinculación a la Ley, pues el sometimiento de tan amplia variedad de sujetos no es en absoluto uniforme. Básicamente, unos sujetos están sometidos tanto a las obligaciones de publicidad activa como directamente al derecho de acceso a la información pública (art. 2.1 LTAIBG), otros sujetos únicamente a las obligaciones de publicidad activa (art. 3), o bien sólo al derecho de acceso a la información pública de un modo indirecto (art. 4). Además, la sujeción a las obligaciones de publicidad activa no es uniforme, pues es más intensa para las Administraciones públicas que para el resto de entidades (art. 2.2).

Pues bien, esta amplitud del ámbito subjetivo se despliega en todos los sectores y, en lo que aquí interesa en relación con el sistema universitario, abarca mucho más allá de las Universidades públicas propiamente dichas, alcanzado a todo un complejo entramado de entidades que orbitan alrededor de las Universidades públicas (fundaciones, empresas, consorcios, asociaciones...), si bien tal vez aún no se es del todo consciente de este alcance de las Leyes de Transparencia. Finalmente, se plantea la posible sujeción de las Universidades privadas.

2. El ámbito de las Universidades públicas

2.1. Universidades públicas

La LTAIBG contiene expresamente dentro del elenco de entidades del artículo 2.1 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*" (letra d), criterio que siguen lógicamente las leyes autonómicas. Pero, además, la Ley (art. 2.2) califica a las Universidades públicas como Administraciones Públicas. De este modo, aun cuando desde la aprobación de las Leyes 39 y 40/2015 se ha puesto en entredicho la consideración de las Universidades públicas como Administraciones Públicas, en cualquier caso, lo cierto es que, a efectos de las leyes de transparencia, no existe duda alguna, en su condición de entidades de Derecho Público. Esta calificación supone que las

² En el caso de las entidades subvencionadas del artículo 3, aun cuando la actividad sea, en mayor o menor medida financiada con fondos públicos, no puede calificarse en sí misma como actividad «pública». Por este motivo, el encaje de estas entidades en el Título I de la Ley relativo a la «Transparencia de la *actividad pública*», es forzado, y habría sido más adecuada su ubicación en un Título independiente.

Universidades públicas son sujetos pasivos directos del derecho de acceso a la información pública y están sometidas a todas las obligaciones de publicidad activa³.

Evidentemente, bajo el paraguas de la personalidad jurídica de cada Universidad pública se integran sus diversos órganos de gobierno, en particular, Rector, Consejo de Gobierno y Claustro Universitario. No obstante, la estructura de gobierno de las Universidades públicas presenta una particularidad, consistente en el Consejo Social, que la Ley Orgánica de Universidades (en adelante, LOU) configura como órgano de participación de la sociedad en la universidad y de relación de la Universidad con la sociedad (art. 14). La consecuencia natural de esta configuración legal es que los Consejos Sociales actúan, en el ámbito de sus competencias, con una innegable autonomía respecto a los órganos académicos de la Universidad. Y esta autonomía debe tener también su lógica correspondencia en relación con la transparencia de su actuación, tanto en la resolución de las solicitudes de ejercicio del derecho de acceso como en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

2.2. Fundaciones universitarias

A finales de la década de los años 90 muchas universidades públicas, con el apoyo de su respectivo Consejo Social, impulsaron la creación de fundaciones vinculadas a cada Universidad (con independencia de la aportación al patrimonio fundacional de ésta)⁴, para la externalización de algunas de sus actividades (como la gestión de los títulos propios, de la extensión universitaria o de la transferencia de los resultados de la investigación, entre otras), instrumentando las relaciones entre Universidad y fundación a través de convenios, acuerdos y encomiendas de gestión⁵. Con el

³ Sobre el tratamiento de fondo, véase E. Guichot; "Transparencia y protección de datos en las Universidades públicas", *Revista española de Derecho Administrativo*, núm.193, 2018.

⁴ La Universidad de Almería impulsó la creación de la *Fundación Mediterránea* el 12 de marzo de 1999; la Universidad de Cádiz impulsó la constitución de la *Fundación Universidad-Empresa de la Provincia de Cádiz* con fecha de 8 de octubre de 1998; la Universidad de Córdoba impulsó la creación de la *Fundación Universitaria para el Desarrollo de la Provincia de Córdoba*, constituida el 5 de febrero de 1998; la Universidad de Málaga hizo lo propio con la *Fundación General de la Universidad de Málaga*, constituida en diciembre de 1996; o, en fin, la *Fundación Universidad Pablo de Olavide* fue creada el 6 de abril de 2001. Muy crítica con esta práctica, que calificó de fraude de ley, se manifestó S. Del Saz, "Las fundaciones en el ámbito universitario", *Autonomías*, núm. 23, 1998. Más favorables a este instrumento se expresaron Boix Serra y Parés Puig, "Las fundaciones universitarias. Análisis de algunas experiencias", núm. 23, 1998.

⁵ En la actualidad, el fundamento legal se encuentra en el art. 84 Ley Orgánica de Universidades (Creación de fundaciones u otras personas jurídicas): "Para la promoción y el desarrollo de sus fines, las Universidades, con la aprobación del Consejo Social, podrán crear, por sí solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, empresas, *fundaciones* u otras personas jurídicas de acuerdo con la legislación general aplicable".

tiempo, y debido a los cambios producidos en el ordenamiento⁶, las Universidades públicas se han visto compelidas para mantener la externalización de las actividades indicadas a transformar estas fundaciones en medio propios personificados⁷.

Pues bien, algunas leyes autonómicas mencionan expresamente a las fundaciones universitarias⁸. No obstante, esta mención expresa es en rigor innecesaria, pues entrarían sin dificultad en la noción de fundaciones del sector público a la que remite la Ley estatal –art. 2.1.h)-. Y debe subrayarse que para adquirir tal condición no es necesario que la Universidad a la que se vincule la fundación sea participe mayoritaria en el patrimonio de la entidad, sino que basta que la mayoría del patrimonio fundacional sea de aportación pública o, sin serlo, el sector público tenga una representación mayoritaria en sus órganos de gobierno⁹. Asimismo, debe recordarse que estas fundaciones, aun cuando no se consideran Administraciones Públicas, su sujeción a la ley de transparencia es plena¹⁰.

2.3. Consorcios universitarios

Las Universidades públicas participan en la constitución de entidades institucionales de carácter cooperativo, como son los consorcios, que en la medida en que se trate de Entidades de Derecho Público también entran de lleno en el ámbito de la ley – art. 2.1.d)-. Generalmente, la posición de las Universidades en estas entidades es minoritaria, pues suelen estar controladas por las Comunidades Autónomas, no obstante, existen casos en los que la entidad consorcial es creada exclusivamente por Universidades públicas, por lo que permanece en el ámbito universitario. Un ejemplo, es el Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía, creado por las Universidades públicas andaluzas, calificado expresamente como entidad de

⁶ La Ley de Contratos del Sector Público de 2017 (LCSP) declara (artículo 6.2): «Estarán también excluidos del ámbito de la presente Ley los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». Asimismo, desde la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el uso de la encomienda de gestión es doblemente inviable: primero, porque ha quedado reservada para articular las relaciones entre órganos o Entidades de Derecho Público (artículo 11.1), por lo que no es viable en el caso de una Entidad de Derecho Privado; y segundo, porque incluso tratándose de Entidades de Derecho Público las encomiendas de gestión no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público (artículo 11.1), de modo que volvemos al punto anterior de los convenios.

⁷ Así, p. ej., tras la modificación de los Estatutos de 23 de octubre de 2019, la Fundación Universitaria para el Desarrollo de la Provincia de Córdoba se declara que a «efectos de lo dispuesto en el artículo 32.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la Fundación tendrá la consideración de medio propio personificado de la Universidad de Córdoba (art. 4 Estatutos). O la Fundación General de la Universidad de Málaga desde el 11 de enero de 2018 ha sido declarada medio propio y servicio técnico de la Universidad de Málaga (art. 3 Estatutos). O, en fin, la Fundación Universidad Pablo de Olavide fue declarada medio propio y servicio técnico de la Universidad de Pablo de Olavide (art. 3 Estatutos de 22 de octubre de 2018).

⁸ Ley 1/2014 Andalucía –art. 3.1.f)-

⁹ P. ej., artículo 55 de la Ley 10/2005 de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y, de modo general, artículo 3.1.e) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

¹⁰ En Andalucía, el CTBG ya inició en 2019 un plan de inspección de estas fundaciones.

derecho público¹¹. En tales casos, debido a la naturaleza del consorcio como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, es clara también su sujeción plena a las leyes de transparencia.

2.4. Empresas de base tecnológica

Como es sabido, la Ley Orgánica de Universidades contempla entre sus fines la vinculación entre la investigación universitaria y el sistema productivo, como vía para articular la transferencia de los conocimientos generados y la presencia de la universidad en el proceso de innovación del sistema productivo y de las empresas. Y dicha vinculación podrá, en su caso, llevarse a cabo a través de la creación de empresas de base tecnológica (EBT) a partir de la actividad universitaria, en cuyas actividades podrá participar el personal docente e investigador de las universidades (art. 41.2.g). De este modo, es común la creación por parte de las Universidades públicas, con la aprobación del Consejo Social (art. 84), de empresas de base tecnológica, esto es, empresas cuyos productos, procesos o servicios requieran el uso de tecnología o conocimientos generados en la Universidad, principalmente a través de acuerdos de transferencia de tecnología, y en las que participen personal vinculado a la misma. Pues bien, debe recordarse que cuando la Universidad tenga una participación, directa o indirecta, mayoritaria en el capital social de la sociedad, la entidad está también sujeta, de modo directo y pleno, a la LTAIBG –art. 2.1.g)-, algo que no parece que se tenga en cuenta.

2.5. Asociaciones de centros universitarios

Como es conocido, los centros universitarios que imparten una misma titulación oficial suelen constituir una plataforma común, a nivel estatal y/o autonómico, con la finalidad de servir de foro de debate y acuerdos sobre las cuestiones comunes que atañen a cada titulación, plataformas a las que la propia Aneca viene concediendo una cierta relevancia. Pues bien, aun cuando algunas de estas plataformas universitarias se constituyen como "entidad (sic) sin personalidad jurídica diferenciada"¹², en otros casos, a partir de una comprensión amplia del derecho de asociacionismo, se han constituido verdaderas asociaciones, dotadas de personalidad jurídica propia y, en consecuencia, inscritas en el registro de asociaciones correspondiente a su ámbito territorial (p. ej., la Conferencia de Decanas y Decanos de Derecho de España o la Asociación Nacional de Centros Universitarios de Relaciones Laborales y Ciencias del Trabajo).

Pues bien, recordemos que la LTAIBG –art. 2.1.i)- incluye entre los sujetos obligados, con carácter directo y pleno, a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en el mismo artículo 2.1 de la Ley. Ahora bien, en estas asociaciones participan no sólo los centros públicos, sino

¹¹ El 16 de junio de 2009 se modifican los Estatutos, definiéndose el Consorcio como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines.

¹² P. ej., la Conferencia de decanos de centros universitarios con títulos de magisterio y educación.

también los privados en los que se imparte la titulación en cuestión. De aquí surge la cuestión de si esta circunstancia invalida o no la sujeción a las leyes de transparencia. A este respecto, y teniendo en cuenta que la participación de centros privados es francamente minoritaria, podría sostenerse que este tipo de entidades asociativas permanecen en el ámbito de la LTAIBG. Otra cosa es la moderada dimensión de estas entidades que, por lo general, carecen de una estructura organizativa propia, de tal modo que las obligaciones de publicidad activa son, sin duda, muy onerosas.

2.6. Asociaciones de alumnos y egresados y otras

De acuerdo con el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, dentro de los fines propios de la universidad, se promoverá la constitución de asociaciones, colectivos, federaciones y confederaciones de estudiantes, que tendrán por objeto desarrollar actividades de su interés, en el régimen que dispongan sus estatutos (art. 38.2). En tal sentido, los Estatutos de las Universidades públicas suelen contemplar el reconocimiento de las Asociaciones de alumnos y de antiguos alumnos que se formen en torno a ellas, e, incluso, promueven su impulso y apoyo¹³. Pero también se contemplan otras asociaciones, como las deportivas y de voluntariado¹⁴.

A este respecto, debe recordarse que la LTAIBG –art. 3.b)- incluye en su ámbito a: “Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”. Y si es evidente que el primer supuesto legal (percepción de subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros en un año) estará, por lo general, fuera de la praxis universitaria, en cambio, el segundo supuesto sí que no sólo no es descartable, sino que será muy común: esto es, percepción de subvenciones públicas en una cuantía superior a 5.000 euros en un año, las cuales suponen al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales. Pero, además, debe tenerse en cuenta que algunas leyes autonómicas o bien rebajan el umbral general de los 100.000 euros de sujeción¹⁵,

¹³ A título de ejemplo, art. 27 Estatutos de la Universidad de Almería; art. 140 Estatutos de la Universidad de Cádiz; art. 112.2 Estatutos de la Universidad de Málaga; art. 63.3 Estatutos de la Universidad de Vigo.

¹⁴ P. ej., art. 73.1 Estatutos de la Universidad de Vigo.

¹⁵ Ley 12/2014 de Canarias –art. 3.1.b)- se refiere a las entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 60.000 euros. La Ley 1/2018 de Cantabria incluye a las entidades privadas y las entidades de iniciativa social que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 25.000 euros. Y la Ley 8/2018 de Asturias baja el umbral a los 18.000 € –art 2.2-.

y/o el porcentaje mínimo de financiación pública, e incluso el importe mínimo de 5.000 euros¹⁶.

De acuerdo con el CTBG, estas entidades privadas receptoras de ayudas y subvenciones públicas están sujetas a los principios generales del artículo 5, a excepción del apartado 1, referido expresamente a los sujetos del artículo 2.1 y a la «actividad pública»¹⁷. Pero es muy evidente que estas asociaciones, debido a su débil estructura organizativa, por lo general carecen de web propia para dar cumplimiento a sus obligaciones de publicidad activa. No obstante, durante la tramitación del proyecto de ley en el Senado, se introdujo el siguiente precepto –art. 5.4-: «Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas»¹⁸. De este modo, las Universidades públicas, en la medida en que son las principales financiadoras de estas asociaciones universitarias, podrán dar cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les conciernen a tales asociaciones a través de su portal de transparencia, lo cual sin embargo no consta que se esté tampoco cumpliendo de modo general.

2.7. Contratistas

La LTAIBG establece en su artículo 4 una obligación de suministrar información dirigida a las personas (no pertenecientes al sector público) que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control. Y la Ley añade lo siguiente: «Esta obligación (de suministrar información) se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato».

¹⁶ Ley 12/2014 de Canarias –art. 3.1.b)- se refiere a las entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones que representen al menos el 30% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. En otras ocasiones, las combinaciones de cuantía y porcentaje pueden dar lugar a resultados diversos. Así, la Ley Foral 5/2018 (art. 3.c) se refiere a las entidades privadas que perciban, durante el periodo de un año, ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 20.000 euros, o cuando las ayudas o subvenciones percibidas representen al menos el 20% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. La Ley 8/2018 de Asturias impone la sujeción a las entidades cuando al menos el 30 por 100 del total de sus ingresos anuales tenga carácter de ayuda o subvención de dichos sujetos, siempre que alcance un mínimo de 1.500 euros (art. 2.2).

¹⁷ CTBG, criterio interpretativo de 11-5-2015.

¹⁸ Así, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell valenciano, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece que el cumplimiento de estas obligaciones podrá realizarse, en su caso, utilizando los medios electrónicos de la organización, asociación o agrupación a la que pudieran pertenecer. En caso de que no dispongan de página web, durante el periodo de justificación de la ayuda concedida deberá comunicarse esta circunstancia a la entidad concedente para que dé publicidad a través del portal web correspondiente (art. 3.3). Por su parte, en relación con la publicidad de las subvenciones, la propia Ley General de Subvenciones dispone que, en el caso de que se haga uso de la previsión contenida en el artículo 5.4 de la LTAIBG, la Base de Datos Nacional de Subvenciones servirá de medio electrónico para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad (art. 18.3).

Pues bien, aun cuando la Ley se expresa en términos aparentemente condicionales, el CTBG ha declarado que, «a pesar de la ausencia de una cláusula específica en el contrato que desarrolle la obligación de transparencia de los adjudicatarios de contratos respecto de las solicitudes de información que reciban los organismos públicos con los que hayan formalizado un contrato, no es menos cierto que la intencionalidad de la Ley es permitir que se pueda acceder a información relativa o que afecte a las entidades y organismos incluidos en su ámbito de aplicación generada u obtenida en ejecución de contratos que hayan firmado»¹⁹. Por tanto, en aquellos casos (por lo demás, muy mayoritarios aún) en los que el contrato (o los pliegos que lo rigen) no contemplen una cláusula específica de sujeción a la LTAIBG, ésta es igualmente aplicable²⁰.

Pero sucede, además, que algunas leyes autonómicas establecen de modo imperativo que los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente "especificarán" dicha obligación²¹. Está, sin embargo, por comprobar que esta obligación legal se esté cumpliendo de modo efectivo por parte de las Universidades públicas. Además, en el caso de las Universidades públicas, no debe olvidarse que tanto pueden verse sujetas a estos deberes legales por su condición de poder adjudicador, como por su condición de contratista de otras entidades públicas.

2.8. Centros de educación superior adscritos a Universidades públicas

Como es sabido, la Ley Orgánica de Universidades (art. 11.1), al igual que la ley precedente, permite la adscripción mediante convenio a una universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Aun cuando se trata de una práctica en aparente declive, sobre todo, a la vista de la proliferación en los últimos años de universidades privadas, aún subsisten centros universitarios adscritos a muchas Universidades públicas. Según la LOU (art. 11.3), estos centros adscritos "se regirán por lo dispuesto en esta Ley, por las normas dictadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, por el convenio de adscripción y por sus propias normas de organización y funcionamiento". En tal sentido, las leyes autonómicas sobre universidades pormenorizan el contenido del convenio en el cual se plasma el

¹⁹ R/0377/2016, 15 de noviembre de 2016, sobre determinados prestadores de servicios a RENFE.

²⁰ Y así lo ha entendido ya algún excelente pronunciamiento jurisdiccional, en el que se declara que, de lo contrario, se condicionaría el ejercicio de un derecho de ciudadanía a la voluntad de las partes del contrato: la ausencia de previsión contractual específica no puede entenderse como exoneración del cumplimiento de la Ley. Juzgado Central C-A nº 9, sentencia 105/2019, 4 de octubre, procedimiento ordinario 51/2018, Ayuntamiento de Madrid.

²¹ Así, Ley 1/2014 Andalucía –art. 4.2-; Ley 4/2016 Castilla- La Mancha –art. 6.1-.

sistema de vinculación jurídica, académica y administrativa del centro con la Universidad²².

En mi opinión, es claro que los centros de educación superior adscritos a Universidades públicas constituyen un supuesto de la obligación de suministrar información del artículo 4 LTAIBG: «personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos». Debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 1.1 de la LOU, la Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio. Ahora bien, la sujeción a la Ley de Transparencia no es directa, sino por intermediación –dice la Ley– de «la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas». Pues bien, gracias al convenio de adscripción, parece incuestionable que esta entidad no es otra que la Universidad pública de adscripción. Otra cosa es que no toda la información en poder de la entidad titular del centro adscrito es información pública, sino exclusivamente aquella generada u obtenida en la prestación del servicio público de la educación superior.

3. Las Universidades privadas

Finalmente, cabe preguntarse si las Universidades privadas están o no sujetas a las leyes de transparencia en alguna medida. De entrada, es evidente que si las Universidades privadas son receptoras de ayudas públicas en las condiciones establecidas en el art. 3.b) LTAIBG, deberán cumplir la Ley como cualquier otra entidad privada. Pero la principal cuestión es determinar si es o no de aplicación en este ámbito la antes indicada obligación de suministrar información del artículo 4 LTAIBG.

Las Universidades privadas, al igual que las públicas y los centros privados adscritos a éstas, prestan el mismo servicio público de la educación superior. De hecho, cuando el artículo 1.1 de la LOU declara que la Universidad realiza el servicio público de la educación superior, no diferencia entre universidades públicas y privadas. Más aún, por si existiera alguna duda, el artículo 2.1 declara que el objeto social “exclusivo” de las Universidades privadas será la educación superior mediante la realización de las funciones que el artículo 1.2 asigna a la Universidad al servicio de la sociedad (exigencia que reitera el artículo 3.2). Por tanto, parece evidente que las Universidades privadas son entidades privadas que prestan un servicio público, de modo que se cumple la premisa básica del artículo 4 LTAIBG.

Ahora bien, el problema es que el artículo 4 LTAIBG parece partir del presupuesto según el cual todas las entidades privadas que prestan un servicio público se encuentran vinculadas a una entidad del sector público, a la cual corresponde actuar

²² P. ej., Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (art. 13); Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (art. 13); Ley 6/2013, de 13 de junio, del Sistema universitario de Galicia (art. 22). Y, con carácter básico, Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios (art. 13.5).

de intermediaria entre el solicitante de información y la entidad privada. Sin embargo, esta premisa no se cumple con las Universidades privadas. De entrada, como es sabido, el reconocimiento de una Universidad privada no tiene lugar mediante un acto imputable a una Administración (ya sea autorizatorio o concesional), sino mediante un acto legislativo (art. 4.1 LOU)²³. Pero sobre todo porque la LOU (art. 2.1) declara que las Universidades (todas) desarrollan sus funciones en régimen de autonomía, y esta autonomía es incompatible con la vinculación a una entidad del sector público en el sentido de la LTAIBG. Ciertamente, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma la supervisión y control periódico del cumplimiento por las universidades de los requisitos exigidos para su reconocimiento, y que en casos extremos puede ser causa de revocación de la autorización de inicio de actividades académicas (art. 5.3 LOU). Pero se trata de un control de legalidad, del cual es difícil extraer una vinculación del tipo que parece presumir la LTAIBG²⁴.

De este modo, aun cuando las Universidades privadas tienen por objeto exclusivo la prestación de un servicio público y, por ello, puede decirse que su actividad es materialmente pública, el artículo 4 LTAIBG no es operativo, debido a la indicada exigencia de vinculación a una entidad pública. Esta conclusión es sin duda insatisfactoria, por lo que el actual artículo 4 LTAIBG debería ser objeto de revisión en una eventual reforma de la ley.

4. Conclusiones

Vinculado a las Universidades públicas suele existir un entramado de entidades públicas (consorcios) y privadas (fundaciones, empresas, asociaciones de centros, alumnos, egresados...). Por esta razón, la primera medida de transparencia debería ser la publicación en el portal de transparencia de cada Universidad del inventario actualizado de entidades dependientes o vinculadas a la misma, incluidos en su caso los centros privados adscritos. Además, para la mejor efectividad de la Ley debería incluirse también un apartado con los contratistas con contrato en vigor, pues las solicitudes de información pública en poder de los mismos deben dirigirse a la Universidad.

En la medida en que las Universidades privadas gestionan un servicio público, deberían quedar sometidas también a las leyes de transparencia, ya sea de forma directa o por intermediación de órgano de la Comunidad Autónoma que se determine, si bien es difícil deducir esta sujeción de la legislación vigente.

²³ Y, por ello, la LOU –art. 4.5- declara que tal reconocimiento tiene carácter constitutivo. Lo que sí autoriza el órgano competente de la Comunidad Autónoma es el comienzo de las actividades de las Universidades (públicas y privadas), una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos señalados en la LOU y de lo previsto en la Ley de creación.

²⁴ Así, el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, establece que en la supervisión se tendrán en cuenta fundamentalmente los requisitos previstos en el mismo real decreto, los que, en su caso, hayan establecido las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, y los demás previstos en el ordenamiento jurídico (art. 12.2).

Bibliografía

Boix Serra, C. y Parés Puig, J, "Las fundaciones universitarias. Análisis de algunas experiencias", *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 23, 1998.

Del Saz, S, "Las fundaciones en el ámbito universitario", *Autonomies*, núm. 23, 1998.

Guichot, E., "Transparencia y protección de datos en las Universidades públicas", *Revista española de Derecho Administrativo*, núm.193, 2018.