



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



Escuela de Doctorado "Studii Salmantini"

Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global

Tesis Doctoral

**GOBERNANZA, GESTIÓN DE RIESGOS Y CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN
LA UNIVERSIDAD PÚBLICA**

Un Nuevo Modelo de Universidad

Eficiencia Interna para un Escenario de Competitividad Global

JULIO GARCÍA MUÑOZ

Salamanca, 2018



Escuela de Doctorado "Studii Salmantini"

Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global

Tesis Doctoral

*GOBERNANZA, GESTIÓN DE RIESGOS Y CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN
LA UNIVERSIDAD PÚBLICA*

Un nuevo Modelo de Universidad

Eficiencia Interna para un Escenario de Competitividad Global

JULIO GARCÍA MUÑOZ

Tesis Doctoral presentada para optar al título de Doctor por la Universidad de Salamanca, dirigida por el Dr. D. RICARDO RIVERO ORTEGA (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca), el Dr. D. NICOLÁS RODRÍGUEZ GARCÍA (Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca) y el Dr. D. ANTONIO ARIAS RODRÍGUEZ.

DR. D. RICARDO RIVERO ORTEGA

DR. D. NICOLAS RODRÍGUEZ GARCÍA

DR. D. ANTONIO ARIAS RODRIGUEZ

Salamanca, 2018

INDICE DE CONTENIDO

ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN	8
1. PRESENTACION	8
1.1. OBJETO Y JUSTIFICACION DE LA TESIS	8
1.2. HIPOTESIS Y VISIÓN DE LA INVESTIGACION.	12
1.3. PRINCIPIOS TRANSVERSALES DE LA INVESTIGACIÓN: PRACTICIDAD. GLOBALIDAD. ESCALABILIDAD E INTERDISCIPLINARIEDAD. TECNOLOGIA.	16
2. METODOLOGIA CIENTÍFICA	17
2.1. DOBLE OBJETIVO DE ESTA TESIS	17
2.2. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA TESIS.	19
2.3. PROCEDIMIENTO DE TRABAJO	22
3. FICHA SINTETICA. CONCLUSIONES Y HERRAMIENTAS DESARROLLADAS	24

ABREVIATURAS

AAPP/AP	Administraciones Públicas / Administración Pública.
ART	Artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CA/CCAA	Comunidad/es Autónoma/s.
CE	Constitución Española.
CRUE	Conferencia de Rectores de la Universidades Españolas.
EBT	Empresa de Base Tecnológica.
EEES	Espacio Europeo de Educación Superior.
GRC	Governance, Risk Management & Compliance / Gobernanza, Gestión de Riesgos y Cumplimiento Normativo.
IAI	Instituto de Auditores Internos.
ICEX	Instituciones de Control Externo.
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions.
ISSAI	International Standard of Supreme Audit Institutions.
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
LCSP-30/2007	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LCSP-9/2017	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
LFTCU	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LOTCU	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LPAC-39/2015	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJ-40/2015	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRU	Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OTRI	Oficina de Transferencia de Resultados de I+D+i.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
PwC	PriceWaterHouseCoopers
RD/RDL	Real Decreto. Real Decreto Ley.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
SUE	Sistema Universitario Español.
TCU	Tribunal de Cuentas de España.
TCE	Tribunal Europeo de Cuentas.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TI / TIC	Tecnologías de la Información (y las comunicaciones).
TRLCSP-3/2011	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TT	Transferencia de Tecnología y Resultados de I+D+i.
UCI	Unidad de Control Interno.
UUPP/ UP	Universidades Públicas / Universidad Pública.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
UE	Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

1. PRESENTACION

1.1. OBJETO Y JUSTIFICACION DE LA TESIS

Esta investigación tiene por objeto el desarrollo de una nueva ordenación para la Universidad Pública Española toda vez que su actual configuración, tanto interna como sistémica, presenta insuficiencias que lastran su contribución en el contexto de una sociedad global basada en el conocimiento.

En dicho cometido, la aportación de esta tesis se articula en una doble vía.

- Desde el punto de vista institucional, se desarrolla un nuevo Modelo de Universidad Pública, a partir del estudio de sus funciones de Gobernanza, Gestión de Riesgos y Cumplimiento Normativo (GRC).
- Como conjunto, se plantean propuestas de reforma del Sistema Universitario Español que fortalezcan su eficacia y eficiencia.

En un Estado de Derecho, la Universidad Pública tiene encomendado el servicio de educación superior con el fin último de formar personas que construyan robustas sociedades en valores democráticos, y progresen social, cultural y económicamente a través del desarrollo del saber y de la ciencia.

Con mil años de historia, se edifica desde y por el saber, la verdad, las ideas. Iniciamos el curso de esta investigación, embebidos en su praxis, conociendo su historia y padeciendo sus resistencias, pero al tiempo, sabedores de su cardinal papel en la era del conocimiento, de su contribución incesante al desarrollo de las sociedades. Por todo ello hay que cuidarla e impulsarla. Una Institución tan crucial para la cultura y economía moderna requiere agarraderas fijas, entender sus raíces, asirnos a las leyes inmutables que como organización presenta: su misión, la existencia de metas, peligros y normas, su resistencia al cambio, las decisiones, los juegos de poder y control. Con todos estos ingredientes estudiados, postulamos una propuesta holística alejada de recetarios parciales, pretendiendo servirla en

esta época de transformaciones en el modelo de conocimiento, de tecnología, de apertura, de colaboración, de ciudadanos exigentes, de riesgos y oportunidades, de cambio constante, de alta exigencia para sus responsables.

El escenario en el que desempeña su cometido siempre es convulso. Por un lado, como Administración Pública que trabaja ceñida a un presupuesto, debe conjugar una relación de permanente equilibrio inestable entre la proclamación de la autonomía, que la Constitución le confiere, y las demandas de financiación a los Poderes Públicos, que a menudo se sirven de la situación para interferir y extender su influencia.

Como actor global tiene aún un reto mayor: desplegar con toda eficacia el rol que juega en un mundo en el que el conocimiento ya no es su monopolio privativo, y las nuevas normas del contexto digital amenazan bajo la forma de supresión de titulaciones, su propia existencia.

En esta hoja de ruta, el rol de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento representa un colosal desafío, a la altura del papel jugado en los grandes momentos de la historia. Así, Europa exige claras directrices a la Universidad. Debe incorporar primero una idea de crecimiento inteligente, lo que requiere la transformación del conocimiento obtenido de la investigación académica en innovación. En segundo lugar, tiene que introducir el concepto de crecimiento sostenible con una mayor atención de los responsables económicos por los avances académicos en la gestión de los recursos, por una investigación verde más competitiva. Finalmente, persiguiendo un crecimiento integrador, lo que desde las universidades y las políticas del SUE debe entenderse como una mayor atención a la idoneidad de la nueva enseñanza, a las necesidades del empleo, a una mayor atención a favorecer la igualdad de oportunidades en base a las nuevas políticas de cohesión social en becas y ayudas al estudio y la movilidad de larga duración dentro del EEES.

A nivel agregado, se examina el Sistema Universitario Español con la finalidad de proponer reformas que permitan a la Universidad contribuir al desarrollo social

y económico con eficacia semejante al de países avanzados de contexto europeo. Situación ésta que, hoy día, queda muy distante ya que, como conjunto, debe reconfigurarse jurídica y técnicamente para resolver las ineficiencias que lastran su gobernabilidad. La compleja administración educativa multinivel, donde la distribución de competencias presenta un alcance difuso en materias académicas y económicas que, frecuentemente, deben solventarse por los Tribunales. Las injerencias a la autonomía universitaria por parte de los Ejecutivos Regionales restringen asiduamente las capacidades de gobierno de la Universidad y las funciones docente e investigadora. La indefinición de modelos de financiación estables que posibiliten una planificación estratégica e integral de su misión sin tener que paralizarse ante cambios políticos. El necesario equilibrio del triángulo autonomía, gobernanza y financiación. Muchos son los frentes que reconfigurar para permitir la evolución del Sistema Universitario Español, de manera que se repute un nuevo orden en su gobernabilidad, eficacia y calidad, como respuesta a las carencias actuales.

Desde el prisma institucional, no menores son los desafíos que afronta la Universidad. En primer lugar, si bien el modelo de gobernanza participativa traído por la LRU, y apuntalado por la LOU, tuvo su validez en un momento histórico determinado, hoy en día está agotado y no permite a la Universidad responder con eficacia los requerimientos que impone el siglo XXI, donde la ciencia es un factor económico y social clave. La toma de decisiones se burocratiza, viéndose, en ocasiones, sometida a las capturas de determinados sectores que controlan los sobredimensionados órganos de gobierno. Solapamientos y vaciado en el ejercicio de competencias, huida del derecho administrativo en el desarrollo de potestades públicas, endogamia, resistencias al cambio, inadecuada supervisión por parte de los Consejo Sociales e instancias de control, inexistente depuración de responsabilidades públicas, inexistencia de mecanismos específicos de prevención y detección de la corrupción y el fraude, ...numerosos campos sobre los que reorientar el Gobierno de la Universidad.

Igualmente, los órganos de gobierno de las Universidades Públicas no cuentan con un sistema integral que dé respuesta a las responsabilidades que afrontan en materia de Gobierno Corporativo, Gestión de Riesgos y Cumplimiento Normativo. En el mejor de los casos, funciones mínimas y parciales son desarrolladas por Unidades o Servicios muy dispersas en su estructura administrativa. Internamente, los miembros de los órganos de gobierno universitario están desprotegidos en la dirección de la Universidad si no cuentan con una arquitectura jurídico-técnica que construya sólidas garantías para el ejercicio de las responsabilidades públicas.

De otro lado, los modelos de control interno universitario basados en la intervención o en la auditoría interna están agotados. Su impacto es mínimo y sus resultados no trascienden más allá del cumplimiento formal de legalidad si se realizan inercialmente y sin poner la gestión del riesgo como eje cardinal de la planificación y ejecución de sus controles. Por ello, resulta necesario reformar el concepto tradicional de control y corregir las ineficiencias que surgen en el funcionamiento de la Universidad si esta concibe el gobierno, el control y el cumplimiento normativo, como responsabilidades individuales y aisladas que solo atañen, respectivamente, a los miembros de los órganos de gobierno, a los Servicios de Control Interno o a las Asesorías jurídicas.

Ante esa posición reduccionista y sectorizada, el Arquetipo de Universidad Pública, como organización poliédrica en sus objetivos institucionales que desarrolla su actividad en un entorno normativo de alta inestabilidad y con una escasez de recursos extrema, debe evolucionar para dotarse de instrumentos jurídico-técnicos que impulsen la coordinación integral de sus funciones de gobernanza, gestión de riesgos y cumplimiento normativo. Por ello, el trabajo se fija como objetivo conformar un nuevo Modelo Integral de Universidad Pública. A ello se llegará, a través del análisis del marco normativo, elementos, agentes, relaciones y actividades que componen los subsistemas de Gobernanza, Gestión de Riesgos y Cumplimiento Normativo de la Universidad, y del estudio comparado de las principales instituciones nacionales e internacionales, informes y autores de referencia en la materia. De esta manera, concluiremos una propuesta sistémica

y completa, cuyas etapas y recomendaciones sean reproducibles, con los ajustes pertinentes, en cualquier Universidad.

En base a lo expuesto, consideramos necesario formular un nuevo orden Universitario, cuestión principal de la presente investigación. Como armas de futuro para implementar tales reformas, creemos que sólo de una misión lúcida, de la colaboración persistente, de una tenacidad sostenida en el tiempo, luchadora contra embates del statu quo, valiente para desposeerse de sus resistencias grupales y ponerlas al servicio de un nuevo contexto, de un fin superior común, sólo con tal creencia y firmeza, puede construirse un proyecto de tamaño grandeza.

1.2. HIPOTESIS Y VISIÓN DE LA INVESTIGACION.

La hipótesis de partida con la que emprendemos la investigación parte de las siguientes premisas.

Como conjunto, el Sistema Universitario Español debe reconfigurarse jurídica y estructuralmente para resolver las debilidades crónicas e históricas que lastran su gobernabilidad, y para fortalecer el rol de la Universidad Pública Española en el contexto nacional e internacional de una sociedad global basada en el conocimiento. Igualmente, desde un prisma *ad intra*, en la Universidad Pública Española no existe un sistema de GRC integrado que le permita responder adecuadamente a los retos actuales en un contexto globalizado, competitivo y dinámico.

Actualmente varios son los polos de tensión que enfrenta la Universidad a la hora de definirse, y que requieren transformaciones en el ordenamiento vigente para incrementar sus capacidades de gobierno y su elasticidad para adaptarse estratégicamente. Su primera disyuntiva, entre su forma pública y lo privada, afronta el reto de haber pasado de un mapa predominantemente público, a uno que ya cuenta con 32 Universidad privadas, hecho que requiere reequilibrios y ajustes en una y otra parte. Seguidamente enfrenta un debate entre el control y la libertad, por ejemplo, en el ámbito científico, cada vez más acuciado por

extenuantes inspecciones económico-administrativas. En su alcance, se dirime entre lo local y lo universal, existiendo universidades muy vinculadas a un contexto territorial concreto y otras de orientación claramente internacional.

En materia de Gobernanza, tanto el Sistema Universitario, como internamente la Universidad Pública deben reformarse y rearmarse para dar respuesta a las ineficiencias en la toma de decisiones derivadas de la escasa competencia ejecutiva de los equipos rectorales motivada por la multiplicidad de órganos y el sistema de contrapesos derivado de los peajes electorales. Las Universidades deben contar con una estrategia diferenciada que las habilite para la competencia en un contexto agresivo y global, potenciando factores diferenciadores que las saquen de la marcada atonía generalista del mapa español.

En este marco, las políticas públicas académicas deben aprobarse en un contexto de autonomía, suficiencia financiera, transparencia y rendición de cuentas, a través de objetivos adecuadamente formulados (SMART, según las instituciones europeas).

En relación a la Gestión de Riesgos, las UUPP no han interiorizado, ni suficiente ni adecuadamente, el concepto de control interno internacionalmente aceptado y siguen sometiéndose a controles repetitivos, estériles e injustificados que no garantizan una eficiente asignación de recursos públicos, por lo que las Unidades de Control Interno (UCI, en adelante) deben adecuar su modo de trabajo a los marcos de referencia más avanzados.

La organización del control interno a partir de la evaluación de riesgos es una visión parcial e incompleta. La clave es la gestión del riesgo. La evaluación es solo una etapa de un proceso metódico y étápico. Antes de la gestión del riesgo, se encuentra la gobernanza. Después, el control. Las modalidades de control predeterministas y cerradas, como la planteada en la LOU (auditoría), o la recomendada por el TCU (intervención), son ineficaces. Esta última, además, no responde a las necesidades de una función de control interno moderna y estratégica, ni a la singularidades requeridas por la gestión eficiente de la I+D+i.

En este contexto, los sistemas de gestión de riesgos, como una de las herramientas de uso más estandarizado por las organizaciones privadas para definir y formular su Planificación Estratégica, apenas se utiliza en las AAPP (y, por ende, en las UUPP), por lo que entendemos necesaria su introducción en conexión con el resto de funciones corporativas de gobernanza y cumplimiento normativo.

Respecto a la función de cumplimiento normativo o compliance, puesta en escena a raíz de la reforma del código penal operada en 2010, debe ser implementada en la Universidad Pública bajo un alcance panorámico, extendiendo su alcance para dar cobertura a todo el rango de responsabilidades públicas que enfrentan los órganos de gobierno y la actividad universitaria, no solo el penal. El estado de las cosas en materia de control de legalidad, queda mayoritariamente circunscrito a las funciones desarrolladas por los servicios de control interno y de asesoría jurídica, debiendo implementarse un sistema de gestión de cumplimiento normativo integral que, basado en los nuevos preceptos legislativos y estándares técnicos más avanzados, dé respuesta eficiente y ágil al complejo intrincando ordinamental en el que la Universidad desarrolla su misión.

A partir de estas consideraciones, formulamos la siguiente propuesta.

Las disfuncionalidades descritas, junto con las históricas inercias y resistencias universitarias, se materializan en una evidente carencia de estructura integrada de las funciones de gobierno, gestión de riesgo y cumplimiento normativo. De todo ello, se deriva una inadecuada ejecución de las políticas públicas institucionales (docencia, investigación, transferencia de tecnología y resultados, ...), que provoca ineficiencias en el empleo de fondos públicos y riesgos de incumplimiento normativo en el ejercicio de responsabilidades de los Órganos de Gobierno y responsables públicos.

En síntesis, ante los requerimientos que impone el contexto global actual, la Universidad Pública Española no cumple su misión, ni eficiente ni eficazmente. Torna pues necesario una investigación que sugiera la redefinición de su rol y el impacto que de ella espera la sociedad y la economía del conocimiento. Planteamos así, un nuevo arquetipo de Universidad, un Modelo de Universidad

Pública sustentada por sus funciones de Gobierno, Gestión de Riesgos y Cumplimiento. Con este objetivo, se desarrollan propuestas de reforma para el conjunto del SUE, y herramientas estratégicas específicas para la Universidad, reglamentos normativos, estudios comparados, crítica, posicionamientos y recomendaciones técnicas para el fortalecimiento de dichas funciones, concluyendo con una propuesta o Modelo de Universidad Pública que:

1. Sea implementable/reproducible en la estructura de cualquier Universidad (a través de las competencias autoorganizativas y autonormativas que ostente).
2. Sea global y ofrezca capacidades integrales a sus Órganos de Gobierno (no soluciones organizativas parciales o individuales).

1.3. PRINCIPIOS TRANSVERSALES DE LA INVESTIGACIÓN: PRACTICIDAD. GLOBALIDAD. ESCALABILIDAD E INTERDISCIPLINARIEDAD. TECNOLOGIA.

El enfoque, ejecución y desarrollo de la tesis se vertebrará siempre por los siguientes principios:

- Practicidad: Diseño Teórico vs Aplicación Real: enfoques realistas de gobierno y gestión.
- Globalidad: Asimilación e integración de Best Practices Internacionales de Europa y América.
- Escalabilidad e Interdisciplinariedad: enfoque abierto a integración, interconexión y entendimiento con otras metodologías actuales:
 - *Public Management*.
 - Principales Ramas del Derecho: Público, Administrativo, Penal, Mercantil Procesal.
- Tecnología: El proyecto busca en todas sus fases el soporte de las tecnologías de la información al objeto de investigación. Asimismo, se pretende que la tesis sirva de base para la implementación tecnológica del modelo resultante en un software o programa informático.

2. METODOLOGIA CIENTÍFICA

2.1. DOBLE OBJETIVO DE ESTA TESIS

Este trabajo se plantea con un doble objetivo.

Hacer un estudio comparado entre organizaciones, profesionales y autores de referencia en materia de GRC del mundo privado y público con el doble objetivo de:

1. Formular recomendaciones de mejora que favorezcan como conjunto la gobernabilidad del Sistema Universitario Español y la contribución de la UUPP a la Sociedad y, desde la perspectiva interna, refuercen el Sistema de Gobierno Corporativo, Gestión de Riesgos y Cumplimiento de la Universidad Pública española.
2. Diseñar una propuesta modelizada de Universidad Pública, desarrollando un proyecto por etapas una para su implementación, estructura y funcionamiento, fruto de las conclusiones de la investigación.

Las organizaciones objeto de estudio no se han seleccionado arbitrariamente. Con ánimo de que el proceso de investigación permita llegar al óptimo de los resultados aunando una perspectiva internacional e integrada por las mejores prácticas del ámbito privado y público en materia de GRC, la presente tesis pivota en torno al estudio de organizaciones de referencia del mundo del control, clasificadas de acuerdo a la siguiente distribución:

OBJETIVO DE LA CLASIFICACIÓN	TIPOLOGÍA DE ORGANIZACIONES SELECCIONADAS	
GLOBALIDAD	NACIONALES <ul style="list-style-type: none"> - Tribunal de Cuentas de España. - Órganos de Control Externo español 	INTERNACIONALES <ul style="list-style-type: none"> - Tribunal Europeo de Cuentas. - Government Accounting Office. - Reino Unido. NAO, - Australia. ANAO, - CICA BOARD. Canadá
COORDINACION DE CONTROLES Integración Best Practices control interno y externo	CONTROL INTERNO <ul style="list-style-type: none"> - IGAE - IAI. - Unidades de Control Interno Universitario español 	CONTROL EXTERNO <ul style="list-style-type: none"> - Las incluidas anteriormente (nacionales e internacionales)
ESFERA PRIVADA	SECTOR PRIVADO: Big Four (PwC, Deloitte, KPMG, Ernst&Young)	

Se persigue así que las recomendaciones que se obtengan en materia de GRC para el refuerzo del control de la gestión pública de la UPE, beban de las mejores fuentes nacionales e internacionales, públicas y privadas.

2.2. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA TESIS.

Los ejes que vertebran los capítulos de la investigación serán los siguientes:

1. GOBERNANZA UNIVERSITARIA (*Función Corporate Governance*)

La investigación se orienta al análisis de elementos y normas que deben vertebrar la gobernanza del Sistema Universitario Español en su conjunto e, institucionalmente, la acción de gobierno de las UUPP para que desarrollen las funciones que la LOU le encomienda con la máxima eficacia al servicio del progreso social, económico y científico de un Estado de Derecho moderno. Absorbiendo las mejores praxis de países del entorno europeo, enjuiciando propuestas de informes estratégicos sobre el sistema universitario español, criticando legislación y políticas públicas, se formulan recomendaciones que, en uso de su Autonomía, coadyuven al Buen Gobierno de la Universidad Española en la formulación y aplicación de las políticas académicas. El Buen Gobierno encuentra su antítesis en la corrupción y el fraude, fenómenos sobre los que se investiga para postular una Estrategia Antifraude para la Universidad Pública española, teniendo como pilares de la lucha la transparencia y la tecnología.

2. GESTION DE RIESGOS EN LA UNIVESIDAD PUBLICA. (*Función de Risk Management*)

El objetivo del capítulo reside en concluir un Modelo para la Gestión del Riesgo en la Universidad Pública: Objetivos y Fines Corporativos, Riesgos asociados (identificación, medición, evaluación, gestión) y controles asociados. Fases de Trabajo: problemática de gestión y enfoques. Resultados: Cuadro de Mando de Riesgos, Inventario de Riesgos de la Universidad Pública, y Planificación Estratégica y Anual del Control Interno Universitario.

Para llegar a nuestra propuesta examinamos las referencias internacionales en materia de control interno y gestión de riesgos, las Normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna del Instituto de Auditores Internos, las Normas Internacionales de Auditoría Pública de la INTOSAI y la metodología fiscalizadora del Tribunal Europeo de Cuentas.

Igualmente, analizamos la trayectoria histórica y desafíos futuros de la función de control interno y gestión de riesgos en la UPE, recomendando su configuración técnica y jurídica para afrontarlos con eficiencia y garantías.

3. CUMPLIMIENTO NORMATIVO UNIVERSITARIO. (*Función de Compliance*).

Tradicionalmente, el grueso de conflictos jurisdiccionales públicos se centra en el orden contencioso-administrativo (contratación pública, personal, gestión económico-administrativa). La política del compliance incorporada por el artículo 130 bis del Código Penal (Responsabilidad penal de las Personas Jurídicas) modifica la manera en la AP observa el principio de legalidad, enriqueciéndolo mediante una visión integral del cumplimiento normativo (administrativo, disciplinario, penal, contable, ...) y no normativo (ética, gobernanza corporativa).

4. PROPUESTA DE UN MODELO DE UNIVERSIDAD PÚBLICA. INTEGRACIÓN DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO, GESTIÓN DE RIESGOS Y CUMPLIMIENTO NORMATIVO.

Fruto de los análisis conducidos en los capítulos precedentes, se configura el Modelo de Universidad Pública que postulamos. A ello llegamos a través de la integración de sus funciones de gobierno, gestión de riesgos y cumplimiento normativo y de la absorción del conjunto de recomendaciones técnicas y jurídicas que hemos ido alcanzando en el desarrollo de la investigación. Se plantea la implementación, etapa por etapa, los condicionantes y enfoque que formulamos para su desarrollo. Como pilar normativo, se propone un Reglamento Universitario de Gobernanza, Gestión de Riesgos y Cumplimiento Normativo Universitario.

5. CONCLUSIONES Y HERRAMIENTAS DESARROLLADAS

Comprende el conjunto de recomendaciones técnicas y jurídicas que hemos alcanzado en el desarrollo de la investigación para la reforma del Sistema Universitario Español y el planteamiento de nuestro Modelo de Universidad Pública.

Asimismo, en el plano empírico de la investigación conducida, se compendian la relación de herramientas técnicas y reglamentarias desarrolladas con la finalidad de que sirvan de base sobre las que las UUPP robustezcan sus funciones de gobernanza, gestión de riesgos y cumplimiento normativo.

6. LIMITACIONES Y DESAFÍOS

Esta sección recoge los condicionantes que hemos encontrado en el curso de la investigación y líneas de trabajo futuro a partir de los resultados y conclusiones alcanzadas.

2.3. PROCEDIMIENTO DE TRABAJO

El método científico empleado se caracteriza por la observación y análisis (estudio comparado) de las variables que inciden en el impacto y desempeño de las UUPP en la Sociedad y Era del Conocimiento y la Tecnología.

Entre estas variables, se aborda el contexto normativo en el que las UUPP se enmarcan sus funciones, las políticas académicas puestas en marcha, sus mecanismos de gobierno, gestión y control.

Las conclusiones que infiramos en dichos ámbitos nos permitirán completar el objetivo último de la investigación, que no es otro que proponer un Modelo de Universidad Pública, una concepción de Universidad, para que la deduciremos propuestas para las funciones corporativas de gobierno, gestión de riesgos y cumplimiento normativo que llevan a cabo.

Asimismo, empleando un enfoque heurístico como metodología que facilite la resolución de nuestro propósito, se acudirá a las siguientes fuentes y procedimientos de investigación como recursos de obtención de información y evidencias que soporte nuestro trabajo:

1. Derecho comparado: Análisis normativo y jurisprudencial.
2. Estudio de las principales publicaciones especializadas en la materia.
3. Búsqueda y consulta bibliográficas.
4. Estancias / visitas a organizaciones nacionales e internacionales de referencia.
5. Análisis/estudio de las metodologías de instituciones, autores y profesionales de referencia nacional e internacional en las diversas materias objeto de la tesis.
6. Experiencia profesional: Las propuestas y reformas (*estrategias universitarias, documentos técnicos, reglamentos, planes estratégicos, puntos de control*) que a la vista de las conclusiones de la investigación se obtengan, se realizan desde la óptica de la de auditoría interna, como función cardinal de aseguramiento y apoyo a los equipos de dirección universitaria.

7. Investigación y obtención de datos en fuentes oficiales (diarios oficiales, páginas webs, bases de datos estadísticas de carácter abierto, etc.)
8. Consulta y circularización a AAPP, Fuentes Gubernamentales y Universidades Públicas.
9. Análisis de las *Best Practices* del sector privado.
10. Participación a charlas, coloquios y debates.
11. Asistencia a Cursos, seminarios y Congresos.
12. Entrevistas y reuniones de trabajo con profesionales de referencia en los campos de estudio. Para la tutorización de la tesis, se ha conformado un equipo de dirección en el que la excelencia de sus miembros en los diferentes dominios científicos permitiera al doctorando alcanzar el máximo nivel de calidad en su trabajo. Además de la crucial faceta de la Dirección, la investigación se ha visto enriquecida a través de las aportaciones de expertos profesionales, máximas figuras nacionales e internacionales del sector público y privado, que han realizado a través de reuniones y encuentros de trabajo

En uso de los principios heurísticos, acudimos a la modelización como idea, de manera que podamos establecer las líneas que definen el Arquetipo de Universidad sugerido, y a la analogía para la absorción de las mejores prácticas desempeñadas por instituciones, y corrientes de pensamiento de autores y profesionales de referencia, que sean susceptibles de reproducción en el ámbito universitario español.

3. FICHA SINTETICA. CONCLUSIONES Y HERRAMIENTAS DESARROLLADAS

De manera sintética, y clasificado según la disposición de los capítulos, la temática que se aborda en la investigación es la siguiente:

- I. Buen Gobierno, gobernanza en lo público, sistemas de gobernanza universitaria, transformaciones en los órganos de gobierno, políticas académicas (enseñanzas, investigación, transferencia, gestión del talento), autonomía universitaria, corrupción y conflictos de interés, reformulación del paradigma de protección de datos ante la corrupción. Transparencia y tecnología como pilares del buen gobierno. Ciberseguridad en la Universidad. El control interno/fiscalización electrónica como única vía posible. Las posibilidades del Big Data y el Data Science en la formulación e implementación de políticas académicas.
- II. Gestión de Riesgo, modelización de la gestión del riesgo, referencias internacionales de control interno, estado de la cuestión en la Universidad, marco de control interno Coso, Modelo de tres líneas de defensa del IAI, Normativa de auditoría interna del Instituto de Auditores Internos, Normativa de Auditoría Pública Internacional de la INTOSAI (ISSAIs), Metodología Auditora del Tribunal Europeo de Cuentas. Articulación del enfoque de riesgo en la Universidad. Requerimientos de una función de control interno universitario optimizada y preparada para los desafíos presentes y futuros. Desarrollo del mapa de riesgos de la Universidad Pública.
- III. Cumplimiento o Compliance. Del principio de legalidad al cumplimiento normativo en la esfera pública. Necesidad e inexistencia de la función en la Universidad. Cumplimiento normativo y responsabilidad en el orden administrativo (control público, patrimonial, especial referencia a la contratación pública - principales incumplimientos, reformas necesarias, sistema de red Flags para la prevención y detección del fraude -). Responsabilidad contable: examen, propuestas de reforma y caracterización

en la Universidad. Un programa de Compliance para la Universidad. El compliance officer universitario.

Concluido el estudio comparado de las tres funciones corporativas, la investigación se traslada al plano empírico desarrollando, diseñando y formulando la implementación del Modelo de Universidad GRC, etapa a etapa, fase a fase.

Entre los desarrollos normativos y técnicos realizados del Modelo se encuentran las siguientes herramientas:

1. Modelización.
 - a. Una Propuesta de *Reglamento de GRC Universitario*.
 - b. *Implementación del Modelo de Universidad GRC, etapa a etapa*.
Objetivos, condicionantes y enfoques de implementación fase a fase.
2. Gobierno y Corrupción: Diseño de una *Estrategia Antifraude para la Universidad Pública Española*.
3. Gobierno y Control de la Tecnología en la Universidad. *Un Programa de auditoría del sistema de información universitario*.
4. Gestión de Riesgos. *El Mapa de riesgos de la Universidad Pública Española*.
133 riesgos identificados y descritos, conectados con los objetivos de gobierno y asociándoles una actividad de control (auditoría, intervención, comprobación, directriz de gobierno).
5. Cumplimiento Normativo. *Un Programa de Compliance para la Universidad*.

En segundo y último lugar, se glosan 18 conclusiones, que comprenden el diagnóstico extraído de la investigación, e incorporan las recomendaciones cuya asunción postulamos para que el arquetipo de Universidad sugerido proporcione una respuesta efectiva a los desafíos actuales en materia de Gobierno, Gestión de Riesgos y Cumplimiento normativo.