

**XV ENCUENTRO ESTATAL DE DEFENSORES UNIVERSITARIOS**

**(Almería, 19 a 21 de septiembre de 2012)**

**Mesa de trabajo 2:**

**“La defensoría universitaria como órgano necesario,  
tanto más en tiempos de crisis”**

**Coordinadores:**

**Argimiro Rojo Salgado (UVIGO)**

**Eduardo Gamero Casado (UPO)**

## 1. La institución del Defensor Universitario: naturaleza y funciones

### 1.1. El origen de la institución

Hacia el año 1713 el rey Carlos XII de Suecia creó la oficina del Procurador Supremo ( *Högste Ombudsmannen*), cuya tarea fundamental consistía en supervisar la actuación del conjunto de la administración estatal desde el punto de vista del cumplimiento de la legalidad. Un siglo más tarde, la Constitución de 1809 de ese mismo país crea la figura del *Justitieombudsman*<sup>1</sup>, independizándolo de la Corona y del Gobierno y convirtiéndolo en un delegado del parlamento encargado de vigilar la observancia de la legalidad por parte de los servidores públicos. Contando con este singular precedente<sup>2</sup>, numerosos países van adoptando esta institución a lo largo principalmente del pasado siglo, siendo el propósito principal reforzar el sistema de protección de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano.

La idea del ombudsman llega a España como una consecuencia más del cambio democrático<sup>3</sup>, incorporándose a nuestro sistema político a través de la Constitución de 1978, y bajo la denominación de Defensor del Pueblo<sup>4</sup>; una figura que también cuenta en nuestro país con algún antecedente como es el caso del Justicia Mayor de Aragón o del Sindic de Greuges. Con la finalidad principal de extraer al máximo todas las potencialidades garantistas inherentes a esta institución, poco a poco se van creando otros ombudsman de ámbito y competencia tanto autonómica como local y sectorial. Se consigue así reforzar –y por la vía de la proximidad y la especialización- los mecanismos de defensa y protección respecto a la vigencia del Estado de derecho consagrado en nuestro ordenamiento constitucional. No deberíamos olvidarnos

---

<sup>1</sup> La palabra sueca “ombud” se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra.

<sup>2</sup> Dada las limitaciones de esta exposición no es posible hacer mención a otros precedentes históricos de esta institución, como es el caso del *Defensor civitatis* o también del Tribuno de la plebe en la Roma republicana con funciones tan importantes como el *auxilium* y la *intercessio*, y donde destacaron como tribunos los hermanos Graco (Tiberio y Cayo). En todo caso, la existencia de estos precedentes demuestran que estamos ante una constante histórica y, por consiguiente, ante una necesidad sentida y reconocida a lo largo del tiempo favorable a esta función.

<sup>3</sup> Puede afirmarse que de la misma manera que sin democracia resulta impensable esta institución, también es verdad que sin esta institución la calidad democrática resulta seriamente afectada al privarse de un instrumento clave en cuanto valedor y garante del conjunto de derechos e intereses legítimos del ciudadano.

<sup>4</sup> Probablemente la denominación de Defensor del Pueblo, y en comparación con otras (el *Ombudsman* sueco, noruego o danés, el *Médiateur* francés, el *Provedor de Justiça* portugués, el *Commissioner* británico, el *Volksanwaltschaft* austríaco o el *Defensore cívico* italiano, existente sólo a nivel regional), resulte de las más eufónicas, llamativas y atrayentes para el ciudadano, especialmente cuando éste tiene esa percepción de desvalimiento y desamparo frente a la todopoderosa Administración.

tampoco, y dentro de este proceso expansivo de implantación sectorial y multinivel de la institución, del Defensor del Pueblo Europeo, creado mediante el Tratado de Maastricht (1991) y cuya función principal es garantizar los derechos inherentes al propio concepto de ciudadanía europea.

En este contexto, y al amparo de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, aparece la figura del Defensor Universitario, una institución que tras la aprobación de la Ley Orgánica de Universidades de 2001 se convierte en obligatoria para todas las universidades españolas, incluyendo las privadas. Tras la Universidad de Barcelona, que es la primera en implantarla bajo la denominación de Sindic de Greuges, el resto de las universidades van incorporando a su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario (DU). A día de hoy, sólo algunas universidades (en su mayoría privadas) no han procedido a la creación de dicha institución.

## **1.2. Su naturaleza y funciones: una institución singular**

El Defensor Universitario es un comisionado de los diferentes órganos universitarios, en unos casos del Claustro y en otros del Consejo Social o incluso de los Consejos de Gobierno, siendo su principal función, y conforme a la Disposición adicional décimo cuarta de la LOU, “velar por el respeto a los derechos y libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios”. Se trata, pues, de una institución de carácter interno encargada de la defensa de los derechos e intereses legítimos de todos los miembros integrantes de la comunidad universitaria. Precisamente, por tratarse de un órgano interno, los derechos a proteger deben ser preferentemente aquellos que estén relacionados con la vida universitaria, eso sí, muchos de ellos inspirados en los propios derechos fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional.

En el desempeño de sus funciones el DU goza de completa autonomía e independencia de criterio, sin sujetarse a mandato imperativo alguno, siendo además titular de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad. Esto significa que al Defensor no se le podrán dirigir instrucciones de ninguna autoridad académica, ni tampoco podrá ser expedientado ni sancionado por las opiniones que formule o por los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo durante su mandato. Por otra parte, todos los órganos de gobierno y todos los miembros de la comunidad universitaria tienen el deber de colaborar con el DU en el ejercicio de sus funciones, y

no se le podrá negar tampoco el acceso a ningún expediente o documentación relacionados con el objeto de la investigación.

El DU no es incompatible ni suplanta a otros órganos o instancias tanto internas como externas a la Universidad, más bien complementa y potencia el funcionamiento del sistema en su conjunto a través de su aportación específica y especializada. Una aportación que se lleva a cabo escuchando, mediando con diplomacia, suministrando y recibiendo información, abriendo opciones, enviando soluciones y propuestas a las personas y órganos afectados. Una aportación caracterizada, además, por la visibilidad, accesibilidad e inmediatez, por la agilidad y rapidez, por la gratuidad y transparencia, por la imparcialidad y la confidencialidad, por el respeto y la delicadeza, y sin renunciar tampoco a la firmeza y determinación. Como afirma Enrique Múgica en referencia a la función del Defensor del Pueblo, se trata ante todo de una labor de último término y de incitación, “de incitación a que cada uno se comporte como debe o, incluso, mejor de lo que debe”.

Más que entorpecedor de la actividad administrativa constituye un factor de impulso y mejora a la hora de lograr una administración más justa y eficaz. Investiga cómo funcionan los órganos administrativos, los administradores, los funcionarios en sus relaciones con los administrados a fin de detectar retrasos, silencios, arbitrariedades, irregularidades o mala fe. Recaba informes o dictámenes (a la Asesoría Jurídica u otros órganos consultivos) sobre aquellos asuntos que lo requieran para la buena marcha de la investigación. En algunos casos es preciso, además, personarse en determinados centros, dependencias o escenarios a fin de comprobar, examinar documentación o contactar con personas. Debe cuidar mucho el carácter reservado, confidencial y secreto de sus actuaciones e investigaciones, lo que significa que nadie más que los interesados deben enterarse de la queja o reclamación, ni nadie puede ejercer ninguna represalia por la queja presentada.

Por último, y a fin de clarificar su naturaleza y funciones, y desmontar así malos entendidos y percepciones erróneas, conviene precisar que el Defensor Universitario no es:

- Un juez o magistrado que, a través de sus sentencias, decide cuál de las partes es inocente o culpable, cuál tiene razón y cuál no.
- Un Tribunal de Justicia que juzga conductas, dicta sentencias e imparte justicia.
- Un abogado de oficio gratuito y único para atender todos los casos que se planteen.

-Tampoco es una gestoría dedicada a cuidar, promover o activar asuntos o intereses ajenos.

-No tiene función sancionadora (no es órgano jurisdiccional ni disciplinario, ni tiene poder ejecutivo).

-Su función fundamental es supervisar, comprobar e inspeccionar el funcionamiento de la administración universitaria, haciendo que se cumpla la normativa y se respeten los derechos y los intereses legítimos de las personas.

-Por último, y de manera clara y concluyente, es preciso dejar claro que no somos una instancia inquisitorial, persecutoria e incordiante. Nuestro único objetivo es solucionar problemas, gestionar conflictos, garantizar el respeto a las reglas de juego, proponer mejoras; y de esta manera contribuir al buen funcionamiento de nuestras Universidades.

### **1.3. El Defensor Universitario: un factor de buena gobernanza**

Sin duda, esta institución está llamada a contribuir decisivamente a la buena gobernanza y al buen funcionamiento del sistema en su conjunto, a la consecución de los propios objetivos y finalidades de la institución universitaria, y no sólo mediante las consultas diarias, entrevistas, gestiones personales, actuaciones de mediación o conciliación, resolución de expedientes, etc., y todo ello en respuesta tanto a las quejas o reclamaciones presentadas como a las peticiones de mediación. Además de estas actuaciones llevadas a cabo a instancia de parte, el DU dispone también de un amplio poder de iniciativa (actuaciones de oficio), y que ejerce a través de Recomendaciones e Informes (incluyendo el Informe anual que debe presentar ante el órgano universitario de quien depende), en los que básicamente se señalan los problemas y puntos débiles detectados, se sugieren soluciones y se proponen pautas y valores democráticos (como el respeto a las reglas de juego, la responsabilidad, la argumentación, la disposición favorable al diálogo y a la búsqueda del acuerdo...) que deben informar el conjunto de relaciones entre los distintos actores que conforman la comunidad universitaria.

Lejos de ser un órgano decorativo e irrelevante, está llamado a cumplir una función fundamental de cara al buen funcionamiento general de la comunidad universitaria, erigiéndose en esa singular magistratura de opinión; en esa instancia posibilitadora de encuentros y diálogos, constructora de consensos y avenencias, no imponiendo sino buscando siempre elementos que permitan el arreglo y la conciliación,

y haciendo uso para ello de su *autoritas*, prestigio y poder de persuasión. Un órgano, además, altamente eficiente si comparamos sus prestaciones con su coste e impacto presupuestario, que bien puede considerarse insignificante<sup>5</sup>.

El conflicto<sup>6</sup> es inherente a la naturaleza humana y constituye una consecuencia ineluctable de la vida societal, por lo que siempre constituirá un ingrediente más de nuestra convivencia en grupo. El hecho de vivir en sociedades cada vez más plurales, complejas y altamente dinámicas, y en el contexto de un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, e incapaz de controlar las turbulencias originadas por la honda crisis económico-financiera (con graves repercusiones sociales), nos hace pensar que el conflicto lejos de disminuir irá a más. A todo ello habrá que añadir el hecho de que el ciudadano se está mostrando cada vez más reivindicativo y exigente respecto a la vigencia y satisfacción de sus derechos e intereses legítimos. Cada vez se es menos tolerante con la injusticia, la chapuza o la desconsideración. De la resignación e indiferencia se está pasando a la reivindicación y a la denuncia; y puede que a ello no sea ajeno proclamas como las de Stephane Hessel llamando a la indignación, a la contestación y a la reacción.

Atendiendo a estos considerandos resulta congruente que se instauren órganos e instancias especializados de supervisión y mediación, como es el caso del DU. Tenemos que estar preparados para gestionar adecuadamente este nuevo y turbulento escenario, lo que significa potenciar estas instancias facilitadoras de encuentros y diálogos, constructoras de consensos; agentes singulares de la “de-conflicción” (De Bono), esto es, una especie de desactivadores del conflicto. Instancias encargadas de recordarnos que siempre existen aspectos susceptibles de negociación y de que la dinámica social puede ser algo más que un juego de suma cero (puro conflicto); instancias, en fin, capaces también de descubrir en el conflicto y la confrontación un factor de cambio, innovación y transformación social<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> En el caso de la Universidad de Vigo, sin duda muy similar al resto de universidades españolas, el coste del DU representa en el actual ejercicio el 0,015% del presupuesto total de la Universidad. Considero que este dato es relevante a la hora de fundamentar la argumentación de fondo de esta Mesa de trabajo.

<sup>6</sup> Del latín *conflictum*, derivado del verbo *confligere* cuyo significado es chocar. En este sentido, conflicto es sinónimo de choque, enfrentamiento, antagonismo y desacuerdo.

<sup>7</sup> En efecto, y de acuerdo con las consideraciones hechas por L. Coser, sería aconsejable no quedarnos únicamente con el aspecto negativo del conflicto, y ser capaces también de descubrir en él un hecho social con esa función “positiva” generadora del cambio e innovación social. Para ello convendría tener en cuenta también que el conflicto difícilmente puede evitarse, ya que las relaciones sociales no son por naturaleza armoniosas ni tampoco el que causa el conflicto es *per se* un inadaptado.

En el contexto de una sociedad golpeada, desprotegida, desengañada, desorientada, crispada e desalentada, es preciso que instancias como esta aporten serenidad, confianza, empatía, fiabilidad, ayuda, concordia, reconciliación, justicia, humanismo e racionalidad. Si, ojalá fuéramos capaces de impregnar nuestras actuaciones diarias de una dosis adecuada de humanismo, racionalidad y justicia. A nosotros, los Defensores, nos corresponde contribuir a que todo ello sea posible, ejerciendo nuestra función de manera justa, oportuna, útil y eficaz, y no abdicando nunca de la ética, la razón y el conocimiento.

#### **1.4. La función de estudio e innovación de las Defensorías Universitarias**

Atendiendo a la circunstancia de que este órgano tiene su ámbito de actuación en el escenario universitario, debería incorporar un plus de creatividad, innovación y excelencia a su tarea. Dicho de otra manera: las Defensorías Universitarias no deberían limitarse a la mera gestión del conflicto sino que deberían también convertirse en laboratorios, centros de estudio o *think tanks* respecto de la función del ombudsman en todas sus manifestaciones y categorías, así como de aquellos conceptos clave (conflicto, consenso, valores democráticos, gobernanza, mediación, negociación, arbitraje...) que nos permitan entender y manejar mejor nuestras sociedades y buscar sin descanso esa síntesis necesaria entre conflicto y acuerdo, consenso y disenso.

En nuestra doble función de Defensores y Personal Docente e Investigador<sup>8</sup> universitarios deberíamos profundizar en aspectos que tanto identifican y singularizan a la defensoría, lo que a su vez nos permitiría ir descubriendo poco a poco todas aquellas tareas y respuestas que de la misma se desprenden. Así, y a modo de sugerencia, por qué no empezamos a debatir sobre aspectos como estos:

1) ¿Por tratarse de una institución y mecanismo de garantías, acaso el desempeño de nuestro cargo no nos exige y emplaza a estar arriesgadamente comprometidos con la Constitución y demás normas de nuestro ordenamiento jurídico, con la democracia y los derechos y libertades de las personas, con su dignidad, con sus necesidades, y también con sus deseos y propuestas de mejora?

2) ¿En segundo lugar, y partiendo de la premisa de que las sinergias, esto es, la voluntad de hacer las cosas juntos, constituyen un requisito de buena gobernanza, por

---

<sup>8</sup> Salvo contadas excepciones, la casi totalidad de los Defensores, así como sus adjuntos y colaboradores, forman parte de la comunidad universitaria.

qué, y en el ejercicio de nuestra función, no nos convertimos en un factor cardinal de buena gobernanza contribuyendo a mejorar la confianza, la comunicación, la colaboración y la coordinación entre los distintos órganos y actores que integramos el sistema institucional de la Universidad? Somos vasos comunicantes e interdependientes de un mismo sistema, no compartimentos estancos.

3) ¿Siendo cierto que nuestras actuaciones comprenden a todos los miembros de la Comunidad Universitaria, no es menos cierto que conviene tener en cuenta que la figura do ombudsman, del defensor del pueblo, del tribuno de la plebe, siempre se ocupó muy especialmente de aquellos a quienes, por su posición, les resulta más difícil hacer oír su voz, o no pueden alzarla lo suficiente como para ser escuchada? ¿Traicionaríamos la inconfundible y peculiarísima naturaleza del defensor, sino actuásemos en coherencia con este rasgo suyo tan tipificador?

4) ¿Siendo una de nuestras funciones más características la mediación, la intervención (etimológicamente “venir entre”) entre las partes enfrentadas, la formulación de propuestas de solución a las personas y órganos afectados, por qué no profundizamos más en el concepto y las técnicas de mediación? ¿Por qué no avanzamos en la idea de que toda mediación constituye un proceso de negociación que implica la participación de un tercero, que no es una de las partes implicadas, y que debe ser neutral y abstenerse de hacer juicios ni tomar decisiones vinculantes para las partes? ¿Por qué no progresamos en la idea de que el mediador es un facilitador, que usa la persuasión, la fiabilidad y el prestigio, y que contribuye a mejorar la comunicación entre las partes a fin de involucrarlas en el proceso de negociación<sup>9</sup>?

5) ¿Constatando estadísticamente, año tras año e Informe tras Informe, que el mayor número de casos planteados ante la Defensoría Universitaria (reclamaciones, quejas, consultas...) proceden del ámbito del alumnado, por qué no tratamos de potenciar –vía especialización, por ejemplo- la atención al estudiante comprometiéndonos a llevar a cabo servicios de información, consejo y asistencia en los casos y temas relevantes en el ámbito universitario (normativa y administración académica, titulaciones, matrícula, becas, protocolo de exámenes, criterios y

---

<sup>9</sup> Según Hubert Touzard, la mediación, junto con la negociación y el arbitraje, constituyen los tres modos de solución del conflicto. Ahora bien, la mediación, y a diferencia de los otros dos procedimientos, consiste específicamente en la negociación llevada a cabo entre las partes en conflicto, y en presencia de una tercera parte neutral, cuyo papel consiste en facilitar la búsqueda de una solución. El mediador no tiene ningún poder para imponer una solución a las partes contendientes, y actúa básicamente como catalizador.



procedimientos de evaluación, acoso, salidas profesionales...), cooperando con los representantes estudiantiles, elaborando estudios e informes y organizando actos para informar e intercambiar conocimientos con otras organizaciones e instituciones que se ocupen de temas con interés para el alumno<sup>10</sup>?

### **Bibliografía**

Aradillas, Antonio: *Todo sobre el Defensor del Pueblo*, Plaza&Janes, Barcelona, 1985

Brunet Icart, I. y Belzunegui Eraso, A.: “El conflicto social”, en A. Lucas Martín *Estructura social: la realidad de las sociedades avanzadas*, Pearson Educación, Madrid, 2006, pp.: 441-462.

Espada Recarey, L.: *El Defensor de la institución universitaria*, Consello Social/Universidad de Vigo, 2004.

Rowat, Donal C.: *El ombudsman*, F.C.E., México, 1998.

Viñas Otero, Antonio: *Instituciones políticas y sociales de la Roma antigua*, Iustel, Madrid, 2010

---

<sup>10</sup> El caso austriaco puede resultar ilustrativo al respecto, puesto que pone de manifiesto la importancia que en ese país se le otorga al alumnado universitario al optar en la reciente Ley federal de protección de calidad universitaria (29/07/2011) por un modelo de Defensoría Universitaria (*Ombudsstelle*) exclusivamente para estudiantes, con funciones únicamente de información y servicio y no de control o supervisión.