

LA INSTITUCION DEL DEFENSOR UNIVERSITARIO EN ESPAÑA

Dra. M^a Dolores González Ayala

Defensora Universitaria

Universidad Carlos III de Madrid

España

Como todos ustedes conocen, la figura del Defensor Universitario se encuentra plenamente consolidada en las Universidades españolas desde que se produce su expreso reconocimiento por la Ley Orgánica de Universidades (LOU), de 21 de diciembre de 2001. Esta ley va a señalar, en la disposición adicional decimocuarta que:

"Para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, las Universidades establecerán en su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario. Sus actuaciones, siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía.

Corresponderá a los Estatutos establecer el procedimiento para su elección o designación, duración de su mandato y dedicación, así como su régimen de funcionamiento."

Los motivos para la creación de esta nueva figura en las Universidades Españolas debemos buscarlos en el deseo del legislador de dotar al sistema universitario de una figura que pudiera ejercer un control adicional a los que ya existían dentro de la Administración.

Antes de entrar a analizar en las consecuencias para las Universidades Españolas de la LOU, es conveniente, remontarnos a unos años atrás, porque con anterioridad, y en

ausencia de esta prescripción legal expresa, la Institución había irrumpido ya en el ámbito universitario.

El Defensor aparece, en algunas Universidades públicas, tras la aprobación de la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria (LRU). Si bien, esta ley no va a realizar una referencia expresa a la figura del Defensor Universitario, sí va a desarrollar, por primera vez, el principio constitucional de autonomía universitaria que está contemplado en el artículo 27 de la Constitución Española. A su amparo, algunas Universidades, incorporan la Institución a través de normas de carácter estatutario o bien en otras reglamentaciones internas¹.

Se empezaba así, el camino hacia la adopción de un nuevo instrumento para la defensa de los derechos y las libertades de los miembros de la comunidad universitaria.

A tales efectos, se va a tomar como parámetro de configuración, la propia Institución del Defensor del Pueblo, institución prevista por primera vez en la historia de España, en la actual Constitución de 1978, y cuya referencia ha sido la figura del Ombudsman. El Ombudsmam, una institución, como todos conocen, de marcado carácter europeo, vinculada a concepciones democráticas de organización social y cuyo origen se remonta a 1809 en Suecia, aunque su difusión en Europa no va tendrá lugar hasta la década de los sesenta.

El art. 54 de la CE contiene una escueta regulación, limitándose a establecer que “Una Ley Orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las Cortes Generales”. Será por lo tanto en la Ley orgánica reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo donde encontramos un desarrollo pormenorizado de la figura.

¹ Cfr. Ugalde, I.; *El Defensor Universitario: un nuevo espacio para todos*. Ponencia presentada en el X Encuentro Estatal de Defensores Universitarios Españoles, celebrado en Madrid los días 24, 25 y 26 de Octubre de 2007 y organizado por la Universidad Politécnica de Madrid.

Las principales características de la Institución son su naturaleza independiente y su competencia para resolver conflictos por vías jurídicas no jurisdiccionales.

A partir de la Constitución, en España, este instrumento de garantía de los derechos se va a extender a muy diversos ámbitos. Con la consagración del Estado de las Autonomías, van a aparecer instituciones análogas en el ámbito de algunas Comunidades Autónomas: Ararteko (País Vasco), Sindic de Greuges (Cataluña), Defensor del Pueblo Andaluz (Andalucía), Diputado del Común (Canarias), Síndico de Agravios (Valencia), Justicia de Aragón (Aragón), Valedor do Pobo Galego (Galicia) etc. En la actualidad, estamos viviendo un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, proceso a través del que se está profundizando en la descentralización que nuestra Constitución ha reconocido, y entre cuyas novedades cabe reseñar la adopción del Defensor Autonómico en aquellas CCAA que no la habían previsto inicialmente.

La institución, por lo tanto, se va popularizando y se expande la “creación” de figuras con misiones y nomenclaturas similares... defensor del consumidor, defensor del paciente, defensor del espectador... afectando tanto a entidades privadas como públicas.

Como se ha indicado, la Universidad no va a resultar ajena a esta novedosa institución y, a pesar de su falta de previsión legal expresa en la ley de 1983, va a ser acogida en una primera fase por 7 Universidades (Complutense, Granada, León, Salamanca, Extremadura, Barcelona y Valencia-Estudios Generales.) 7 Universidades que la incluirán en sus Estatutos, con un diverso alcance, no extensivo en algunos casos, a toda la Comunidad Universitaria, centrándose fundamentalmente, en la defensa del colectivo de Estudiantes.

A partir de estos momentos empiezan a organizarse los primeros Encuentros Estatales de Defensores universitarios, cuya difusión iba a propiciar la creación de la figura del Defensor en aquellas instituciones académicas que carecían de ella, generalizándose su implantación paulatinamente.

En 1998 se encuentra ya previsto en 18 universidades, pasando en el 2000 a 28. Tras la LOU (2001), todas las Universidades españolas, sin excepción, y me refiero

tanto a las Universidades públicas como privadas, se vieron obligadas a abordar la correspondiente reforma de sus Estatutos a los efectos de incorporar la Institución. Debo señalar que no en todas ellas se ha procedido a la elección del Defensor Universitario por problemas relacionados con las mayorías que se han articulado internamente para proceder a su elección. El procedimiento de elección resulta de especial importancia para garantizar su independencia, motivo por el cual su designación debe ser el resultado de un proceso que garantice un acuerdo de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, de modo que su titular no se vea comprometido por ninguno de ellos. No obstante, algunas Universidades han sido especialmente rigurosas a estos efectos lo que está entorpeciendo la posibilidad de la elección.

A la fecha de redacción de este artículo, hay censadas en el Registro de Universidades del Ministerio, un total de 75 Universidades, de las cuales 50 son públicas, 18 Privadas y 7 de la Iglesia según clasificación del propio Ministerio, habiéndose procedido a elegir Defensor en 53 Universidades.

En este nuevo marco normativo, las Universidades definen a la Institución, en general, como un “Órgano (unipersonal, aunque no exclusivamente) encargado expresamente de “velar por el respeto a los derechos y libertades de todos los miembros de la comunidad universitaria, con la finalidad de contribuir a la mejora de su calidad y buen funcionamiento”.

El Defensor Universitario, en sus diversas denominaciones, es en términos generales, la persona comisionada por el Claustro para la defensa y protección de los derechos y libertades frente a cualquier infracción de la legalidad vigente por parte de los servicios y órganos de la Universidad. A estos efectos, podrá supervisar todas las actividades de la administración universitaria, con el debido respeto a los derechos y libertades de las personas.

En España no existe unanimidad en relación con el título o nombre que se le da a la institución; la expresión más extendida es, sin lugar a dudas, la de Defensor Universitario, aunque también podemos encontrar otras como Defensor de la Comunidad Universitaria, Mediador Universitario, Sindic de Greuges (en las

universidades de lengua catalana y valencianas) Valedor Comunidade Universitaria o Tribunal de Garantías².

Las actuaciones del Defensor están regidas por los principios de independencia y autonomía, no estando sometido a mandato imperativo de ninguna instancia, ni se le pueden dirigir instrucciones por ningún órgano.

Centrándonos en cuestiones de funcionamiento, al Defensor Universitario en España, como ya hemos señalado, pueden dirigirse quejas y solicitudes de actuación cualquier miembro de la comunidad universitaria.

La LOU excluye a todos aquellos que, manteniendo alguna relación jurídica con la universidad, no tienen la condición de miembro de la comunidad universitaria. No obstante, consideramos que el Defensor debiera poder intervenir sobre todas aquellas personas, físicas o jurídicas, sobre las que alcance el ámbito de actuación universitaria. En definitiva, la vulneración derechos y libertades, las actuaciones administrativas incorrectas o cualquier otra disfunción en el ejercicio de las funciones de la universidad puede afectar no sólo a los miembros de la comunidad universitaria, sino también a cuantos se relacionen con ella y, en este sentido, el Defensor no puede resultar ajeno³.

Para corroborar esta afirmación, y a título de ejemplo, el Reglamento de funcionamiento del Defensor Universitario de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, y el Reglamento de funcionamiento del Defensor Universitario de la Universidad de Santiago de Compostela, prevén que pueden dirigirse al Defensor no sólo los miembros de la comunidad universitaria, sino también personas externas afectadas por actuaciones administrativas.

Los sujetos pasivos de la actuación del defensor universitario, son los órganos y servicios universitarios. El ámbito funcional se circunscribe a la estructura orgánica interna de la universidad, dejando al margen, en principio, la actuación de otras

² Cfr. Espada Recarey L. *El Defensor de la Institución Universitaria*, Universidad de Vigo; pp. 17 y ss.

³ Cfr. Bertrán Damián, A, *El Defensor Universitario: cuestiones de competencia, procedimiento y medios..* Ponencia presentada en el X Encuentro Estatal de Defensores Universitarios Españoles, celebrado en Madrid los días 24, 25 y 26 de Octubre de 2007 y organizado por la Universidad Politécnica de Madrid.

personas físicas o jurídicas prestadoras del servicio público; si bien, es verdad que, la supervisión de las actividades de estas otras entidades o personas por el Defensor puede efectuarse vía indirecta, a través de las distintas instancias universitarias que, en todo caso, asumen la tutela o una responsabilidad “in vigilando” sobre ellas.

En definitiva, el Defensor debe estar legitimado para intervenir ante toda pretensión que, cumpliendo los requisitos de legitimación fijados por los respectivos Reglamentos de Organización y Funcionamiento, recabe su intervención; todo ello con la finalidad de contribuir a la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, como recalca expresamente la LOU.

Las actuaciones de la Oficina del Defensor suelen presentarse agrupadas en consultas, quejas y mediaciones. Sin embargo, tenemos que reconocer que muchas veces no es fácil definir ante qué tipo de actuación estamos ya que, en ocasiones, una consulta se transforma en una queja o la resolución de una queja incluye una mediación.

-La consulta es la actuación más sencilla de plantear.

Es un hecho común que un gran número de solicitudes de información se realicen personalmente en la Oficina del Defensor por lo que no solemos registrarlas como Consultas, y no queda constancia en los correspondientes informes Anuales.

Se acude a la Oficina del Defensor en busca de una información o de un consejo. En la mayoría de los casos se trata de problemas académicos, administrativos o legales, relacionados con la normativa de exámenes, procedimientos de convalidación, etc. Aunque el Defensor Universitario no es por su naturaleza un órgano de información, hemos decidido desde el comienzo de nuestro funcionamiento aceptar estas solicitudes y facilitar la información, en aquellos casos en que estaba a nuestro alcance o bien remitir a la instancia o servicio correspondiente para que la proporcione o la certifique.

-La segunda actuación es la relativa a la tramitación de las quejas es la función principal del Defensor. Este es el procedimiento que le permite, por un lado, garantizar y defender los derechos vulnerados y, por otro, conocer la realidad social y las deficiencias de la Institución Universitaria, y así recomendar mejoras en la calidad de

los servicios de forma que se garanticen más eficazmente estos derechos. Los Reglamentos de cada Universidad establecen cuáles son los requisitos para presentar una queja, los trámites de la investigación y los términos de resolución.

La queja puede ser individual o colectiva, y se presenta cuando el reclamante considera que sus derechos han sido conculcados por la actuación de otra persona u órgano colegiado que actúe en ejercicio de las funciones administrativas que tiene atribuidas.

Con independencia de las actuaciones derivadas de una petición o queja, el Defensor puede también iniciar actuaciones de oficio. Estas actuaciones se pueden generar a partir del conocimiento por el propio Defensor de casos puntuales donde pueda percibir la vulneración o la falta de cobertura de algún derecho, o también, a partir de una visión más general, de una determinada problemática.

En lo que se refiere a los requisitos procesales para plantear las quejas, en términos generales se aplican criterios de máxima flexibilidad y economía de actuación, evitando, en lo posible, que innecesarias trabas formales impidan valorar el fondo de las cuestiones.

En todo caso, se exige que las quejas se presenten mediante escrito, debiendo constar la identificación de la persona que interpone la queja.

El plazo para su presentación varía en las distintas Universidades (encontramos ejemplos que oscilan de 1 mes a 1 año), no entrando en el examen de aquellas que sean anónimas, se advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, puedan lesionar derechos de terceros o versen sobre asuntos en relación a los cuales se esté pendiente de resolución judicial.

El interesado debe explicar, con la mayor claridad posible, las razones en las que se fundamenta su queja, haciendo mención de las gestiones realizadas previamente. De igual forma, acompañará una copia de los documentos que tengan relación con la queja.

El procedimiento es ágil, gratuito, flexible y nada formalista.

Admitida la queja a trámite, el Defensor promueve la oportuna investigación para el esclarecimiento de los hechos; en cualquier caso, la información y los datos que se recaben como consecuencia de la tramitación de los asuntos tienen carácter estrictamente confidencial, y aquí es donde reside la importancia de nuestro papel.

El Defensor está capacitado para exigir toda la información que considere oportuna para el cumplimiento de sus fines, elevar informes al Rector, gestionar ante los órganos competentes la corrección de los defectos observados en su funcionamiento, sugerir, si fuera necesario, las modificaciones pertinentes en los textos legales que rigen el desarrollo de las actividades de la Universidad, y requerir al órgano competente el cumplimiento del interés legítimo.

Las decisiones, sugerencias, informes y recomendaciones del Defensor resultantes de sus investigaciones no tienen carácter vinculante ni son susceptibles de recurso alguno. No es competencia del Defensor universitario la imposición de sanciones. El Defensor es una institución sin competencias ejecutivas, tan solo de persuasión.

-Así mismo, y sin perjuicio de lo anterior, cada vez, con mayor frecuencia, se producen conflictos en el entorno universitario que propician un intento de solución a través de una labor de mediación.⁴

La mediación es una actuación que se realiza normalmente a petición expresa de un miembro o de un colectivo de la comunidad universitaria ante la existencia de un conflicto entre partes. Cuando todas las partes implicadas acepten la mediación, el Defensor podrá iniciar cualquier actuación para solucionar los desacuerdos y enfrentamientos producidos, siempre que estén relacionados, lógicamente, con problemas universitarios.

La LOU y los Estatutos definen a los Defensores Universitarios como órganos que supervisan las actuaciones de la Administración Universitaria para la defensa de los derechos y libertades de los miembros de la comunidad universitaria. Pero la tutela de

⁴ Cfr. Ugalde, I.; *El Defensor Universitario: un nuevo espacio para todos*. Opus cit.

los miembros de la comunidad se refuerza dando entrada a las técnicas de mediación y conciliación en la solución de los desacuerdos que se producen en el ámbito universitario. La utilización de técnicas de mediación por los Defensores es una herramienta nueva que se consolida por los principios de independencia, imparcialidad y confidencialidad que definen la Institución.

Las normas reguladoras de las figuras de los Defensores Universitarios, contienen una habilitación general y específica para la realización del procedimiento de mediación, asumiendo cuantas actuaciones de avenencia fueran precisas para llegar a un resultado final que las partes pactan de mutuo acuerdo.

En esta dirección, los Reglamentos, ordenan la actividad de mediación y conciliación a través de un procedimiento oral (aunque se inicia por escrito), flexible, voluntario, cercano a las partes y escasamente formal. El objeto de este procedimiento es el encuentro de posiciones contradictorias, enfrentadas entre sí, sobre las que el Defensor procura acercar la postura de las partes, ayudándolas a buscar punto de encuentro que, en caso de que se produzca, lo será por decisión de las mismas.

El papel del Defensor es facilitar el acuerdo adoptado, reforzando la situación de normalidad que debe presidir las relaciones en el ámbito de la Universidad.

Como hemos señalado la actuación del Defensor no tiene carácter vinculante; el arma fundamental de persuasión de que disponemos es la elaboración y presentación del Informe anual ante el Claustro de la Universidad que recoge la Memoria de cuanto le haya ocurrido en el desempeño de sus funciones.

El informe no pretende ser únicamente una relación de la labor realizada por la Institución, sino que persigue sea considerado como un elemento de análisis del estado de la Comunidad Universitaria: de sus inercias, de sus problemas y de la percepción que sus integrantes tienen de ella. El Informe al poner de manifiesto la realidad a través de la casuística cotidiana, facilita a los Órganos de Gobierno la reflexión y la posible adopción de medidas sobre determinadas actuaciones generadoras de quejas.

Hechas estas breves precisiones sobre el Defensor Universitario y con ánimo de no cansarles demasiado, obligado es realizar unas reflexiones sobre nuestro trabajo. Reflexiones que no son propias pero que comparto plenamente, y que han sido extraídas de las Memorias que presentan mis compañeros los Defensores Universitarios ante sus respectivos Claustros. Uno de los objetivos más ampliamente compartidos por todos los integrantes de la comunidad universitaria es lograr una Universidad de calidad. Por ello, no podemos obviar que la comunidad está formada por personas y que éstas a veces requieren el estudio personal de su situación. Debemos evitar que a veces los formalismos burocráticos impidan la contemplación de aspectos humanos, y que la aplicación de normas, a veces esclerotizadas, puedan lesionar derechos e intereses de nuestros miembros universitarios.

Ante todo decir que los Defensores somos conscientes de que debemos ejercer nuestra labor con más autoridad que poder, con más justicia que derecho estricto y con más humanismo que burocracia; todo ello, con el deseo de lograr la solución de conflictos, aproximar criterios, valoraciones y aunar voluntades.

Independientemente de la valoración cuantitativa de los asuntos que tramita el Defensor, lo más importante del trabajo que el Defensor realiza es procurar que el universitario encuentre acogida cuando cree que no ha sido bien atendido. Es por ello que la institución del Defensor Universitario debe caminar al lado de todos y cada uno de los miembros de la comunidad universitaria y atender a las personas que entienden que no se han respetado sus derechos, incluso para, cuando así se estime, hacerles ver que no ha habido tal falta de consideración. Y lo hace desde el convencimiento de que lo importante en la relación entre las personas es la voluntad para superar las deficiencias derivadas de la propia convivencia.

El tiempo transcurrido desde el inicio de nuestras actuaciones, ha permitido advertir que no todos los universitarios requieren lo mismo del Defensor. No todos los aspectos o cuestiones planteados, tienen la misma trascendencia desde la perspectiva de la Universidad; en la mayoría de los casos se trata de situaciones que responden a errores propios de la condición humana; están siempre presentes en el funcionamiento de cualquier institución y es la actitud y voluntad de superación, de mejora y de corrección de deficiencias la que diferencia la calidad de las instituciones.

En otros casos, son temas que atañen al respeto que todos merecemos como personas y a los derechos que como universitarios y ciudadanos se nos deben. En éstos, a la actitud y voluntad debe añadirse la resolución tajante y la adopción de decisiones que restablezcan los derechos lesionados.

Toda duda y problema individual es importante y merece de una atención inmediata y rápida. Se ha de intentar, en todo momento, contestar, atender, tramitar y/o solucionar los asuntos planteados como si fueran el primero al que nos hemos enfrentado, tratando con ello de resultar tanto cercanos y accesibles para la Comunidad Universitaria como eficientes y eficaces en la prestación de ayuda y en la tramitación de los asuntos confiados.

Consideramos que yendo más allá de las exigencias legales, esta figura tiene como misión estimular normas de comportamiento dirigidas a procurar el respeto, la armonía y la convivencia entre los miembros que conformamos la Universidad, con la intención de velar por la buena relación de la vida universitaria. No olvidemos nunca que la escucha, la comprensión y la tolerancia son medios que nos proporcionan una mejor relación y evitan confrontaciones que tensionan la vida universitaria.

Las sugerencias y recomendaciones que se llevan a cabo a través del Defensor no han de entenderse como asunción de un espíritu fiscalizador, nada más lejos de la realidad; lo que perseguimos los Defensores es la búsqueda de soluciones justas a los problemas existentes.

Termino con las palabras que en El Manifiesto de la Granja dejaba impresas Montserrat Casas, ex Defensora, expresidenta de la Comisión Permanente de Defensores Universitarios españoles, actual rectora de la Universidad de las Islas Baleares, y ejemplo para todos nosotros “Una Universidad mejor es posible y los Defensores van a contribuir a hacerla”.