

## Una aproximación a la institución del defensor universitario: el caso español

*Argimiro ROJO SALGADO\**

SUMARIO: *I. Presentación. II. Una introducción general a la institución del ombudsman. III. La llegada (el retorno) de la institución a España: el Defensor del Pueblo. IV. El Defensor Universitario en España. V. Epílogo: La función de estudio e innovación de las Defensorías Universitarias. VI. Bibliografía.*

### I. PRESENTACIÓN

El pasado mes de octubre (2012), y en el marco de la acogedora Universidad Autónoma del Estado de Morelos (Cuernavaca), me correspondió el honor de participar como ponente en el Seminario Internacional en Homenaje al Dr. Jorge Carpizo MacGregor, y cuyo tema era “La vinculación entre los Derechos Humanos y los Derechos Universitarios”<sup>1</sup>. Pues bien, y dentro de la temática general abordada en el marco del Seminario, este trabajo constituye una breve y sumaria reflexión en torno a la figura del Defensor Universitario, con una referencia especial al caso español; una institución relativamente reciente pero que constituye ya un actor indispensable dentro del sistema institucional-organizativo de nuestras universidades.

---

\* Defensor Universitario, Catedrático de Ciencia Política y Profesor Jean Monnet en la Universidad de Vigo (Galicia/España), Asociado Honorario de la REDDU.

<sup>1</sup> Quiero dejar constancia de mi sincero agradecimiento a mis colegas mexicanos, muy especialmente a los responsables directos del evento, por su cálida acogida, así como por sus atenciones y generosidad demostradas. Para todos ellos, también mi reconocimiento por su profesionalidad y buen hacer.

Tras evocar el origen de la institución, y después de analizar la introducción de la misma en el sistema jurídico-político de nuestro país, se pretende ofrecer una caracterización general del Defensor Universitario en España, a la vez que se formulan algunas propuestas encaminadas a mejorar y extraer todas las potencialidades inherentes a nuestras Defensorías.

## II. UNA INTRODUCCIÓN GENERAL A LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN

### 1. El origen de la institución

Como precedentes históricos de esta institución cabe referirse, en primer lugar, a la institución romana del Tribunado de la Plebe, y a quien se le encomendaba la protección de los habitantes de la ciudad —en especial de los de condición más humilde— frente a los desmanes y abusos de los gobernantes y también de los ciudadanos más poderosos; a fin de cumplir mejor con su función, a los tribunos —entre los que cabe destacar a los hermanos Graco (Tiberio y Cayo)— se les dotaba de algunas facultades que tanto van a caracterizar posteriormente a la institución, como la inviolabilidad, la actividad fiscalizadora y de control de las magistraturas, la *intercessio*, el *auxilium* y la *coertio* o represión penal (Viñas Otero, 2010)<sup>2</sup>.

En el caso de España, esta institución también cuenta con algún antecedente, como es el caso del *Sahib-al-Mazalim* o del Justicia Mayor de Aragón; el *Sahib-al-Mazalim* o “juez de las injusticias”, que se corresponde con una de las etapas históricas de mayor esplendor de la España musulmana, era un funcionario dotado de facultades especiales y elegido por el Sultán para ocuparse de resolver las quejas motivadas por cuestiones de contrafuero o agravio, tanto de autoridades como de empleados públicos; el Justicia Mayor de Aragón representaba el máximo garante y juez supremo de la constitucionalidad foral aragonesa, con especial incidencia en la defensa de los derechos de la nobleza frente al poder real.

---

<sup>2</sup> En opinión de los expertos, la función del Tribuno no se limitaba a las ya mencionadas, sino que abarcaba otros aspectos sustantivos del sistema político-social, operando en muchos casos como “un potente órgano revolucionario”, “un instrumento de dirección y cambio”, “un poder arbitral que promueve la integración”, “un instrumento de acción que facilita y acelera la transformación normativa de la vida comunitaria”, “la máxima expresión del centro, el equilibrio, el diálogo y la reforma constante del orden constitucional”, Viñas Otero, Antonio, *Instituciones políticas y sociales de la Roma antigua*, Madrid, Iustel, 2010, pp. 161-174.

Con posterioridad, concretamente en el año 1713, será el rey Carlos XII de Suecia el que instaure la oficina del Procurador Supremo (*Högste Ombudsmännen*), 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>3</sup>, independizándolo de la Corona y del Gobierno y convirtiéndolo en un delegado del parlamento encargado de vigilar el funcionamiento de la Administración y la observancia de la legalidad por parte de los servidores públicos.

La existencia de estos y otros precedentes demuestra que estamos ante una constante histórica y, por consiguiente, ante una necesidad detectada y reconocida a lo largo de los tiempos favorables a esta función singular de ayuda, mediación y control en el marco de la organización y funcionamiento de las sociedades humanas. Una constante histórica que nos evoca una especie de eterno retorno relativo a la exigencia de protegerse—en cualquier tiempo y lugar— contra los abusos del poder y la maldad.

Pues bien, contando con estos precedentes, especialmente el sueco, numerosos países van adoptando esta institución a lo largo principalmente del pasado siglo, siendo el propósito principal, y más allá del control y supervisión de las administraciones públicas, reforzar el sistema de protección de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano. Así, y con posterioridad a Suecia, y tras haber permanecido prácticamente ignorada durante más de siglo y medio, la institución se extiende a otros países nórdicos, como Finlandia en 1919, Dinamarca en 1953 y Noruega en 1962; a partir de las últimas décadas, y coincidiendo en el tiempo con los distintos procesos y oleadas democráticas producidas en distintas regiones del mundo<sup>4</sup>, experimenta una extraordinaria difusión, circunstancia esta

---

<sup>3</sup> La palabra sueca *ombud* se refiere a una persona que está habilitada para actuar como vocero o representante de otra. Por otra parte, el término *ombudsman*, que ha acabado por imponerse en muchas partes del mundo, suele traducirse por representante, tramitador, mediador o también defensor. Aun reconociendo que la expresión *ombudsman* sigue siendo utilizada mayoritariamente, conviene advertir, no obstante, que cada vez es más frecuente la expresión de *ombudsperson*, más acorde con criterios de no discriminación por razón de género.

<sup>4</sup> Es de destacar, en este sentido, como los diversos procesos de transición a la democracia producidos —y por este orden— en Europa del Sur, Iberoamérica, Europa Central y del Este, los Balcanes, Asia y África, van acompañados, y casi siempre mediante la vía constitucional, de la instauración de la institución del *ombudsman*.

que ha llevado a algunos autores a hablar de un auténtico fenómeno de *ombudsmanía* a lo largo y ancho del Planeta.

Tanto en el continente europeo, donde ya se puede constatar una implantación generalizada, como en países situados en latitudes tan diferentes como Nueva Zelanda, Filipinas, Australia, México, Estados Unidos, Canadá, Tanzania, Sudáfrica o Israel, la institución constituye ya una realidad consolidada, habiéndose convertido ya en una garantía y expresión genuina de las libertades y en un signo de identidad de las nuevas democracias. En el caso de Iberoamérica, y teniendo en la institución del Defensor del Pueblo español una de sus principales inspiraciones y referencias, se han ido constituyendo las distintas Defensorías<sup>5</sup> a lo largo principalmente de los años ochenta y noventa del pasado siglo –y coincidiendo con los procesos de democratización de dichos países–, siendo en la actualidad más de catorce países los que cuentan con esta institución a nivel estatal y, en algunos casos, también a nivel subestatal y sectorial (Escobar Roca, 2008).

Así, pues, y tras un vertiginoso ritmo de difusión, como si se tratara de una nueva moda o, quizás, de un verdadero signo y exigencia de los nuevos tiempos a los que han de enfrentarse unas sociedades cada vez más burocratizadas y expuestas a un número creciente de nuevas amenazas y agresiones, la institución está presente actualmente en numerosos países de todos los continentes, y abarcando tanto el ámbito estatal, como el subnacional y el local, y también el sectorial, como es el caso español. Todo ello nos permite disponer a día de hoy de una variada tipología de la institución.

## 2. *Tipologías y manifestaciones*

Una de las características de la institución en el momento actual hace referencia al hecho de extender su radio de acción a otros ámbitos distintos del estatal, al ir implantándose poco a poco otras instituciones análogas y homónimas que van a desarrollar sus funciones en otros escenarios territoriales o sectoriales, bien sea de ámbito subestatal y más cercanos al

---

<sup>5</sup> El término Defensoría, como equivalente al *ombudsman* o Defensor del Pueblo, es de uso habitual en el ámbito latinoamericano.

ciudadano, bien sea de ámbito supraestatal como en el caso europeo. En cualquier caso, esta amplia variedad de modelos o tipologías de *ombudsmen* pone de manifiesto no sólo su prestigio sino también el proceso imparable de demanda y difusión del mismo en el seno de nuestras sociedades. En España encontramos todas las categorías y expresiones de esta institución, y todas ellas obedecen a un denominador común: reforzar el sistema de garantías de los derechos y libertades de los ciudadanos.

En efecto, en muchos de los Estados compuestos, bien sea de estructura federal o regional, y caracterizados por la descentralización territorial del poder político, junto con los *ombudsmen* de ámbito federal o nacional, se han ido creando otros en el ámbito territorial de las entidades federadas (Estados federados o Regiones autónomas)<sup>6</sup>, los cuales han mantenido o reproducido en muchos casos un esquema similar a los nacionales en cuanto a su naturaleza, funcionamiento y funciones. También las Administraciones Locales, y ya sea a nivel municipal o provincial, han hecho uso de su potestad autoorganizativa creando órganos que atienden y tramitan quejas de los ciudadanos contra actuaciones administrativas; Jerusalén en 1967, fue la primera ciudad del mundo en hacerlo, y Zürich siguió su ejemplo en 1971. En la actualidad son muchas ciudades, entre ellas varias españolas, las que cuentan con esta figura.

En el ámbito supraestatal, y dentro de este proceso expansivo de implantación multinivel de la institución, nos encontramos con el Defensor del Pueblo Europeo, creado mediante el Tratado de Maastricht (1991), y cuya función principal es garantizar en el marco de la UE los derechos inherentes al propio concepto de ciudadanía europea (Carmona y Choussat, 2000), disponiendo a tales efectos de importantes poderes de investigación y de control que ejerce en estrecha colaboración con las autoridades comunitarias, nacionales y regionales. Esta colaboración del Defensor del Pueblo Europeo con sus homólogos de los Estados miembros se ha visto favorecida por la creación de la Red Europea de Defensores del Pueblo,

---

<sup>6</sup> En casi todos los países con una organización territorial descentralizada, como es el caso de España, Estados Unidos Mexicanos o Canadá, por ejemplo, coexisten los *ombudsmen* nacionales y regionales, junto con los sectoriales; resulta llamativo el caso italiano donde la institución del *ombudsman*, que no existe a nivel estatal, se ha ido implantando progresivamente en la totalidad de las regiones bajo la denominación de *Difensore Civico*.

compuesta en la actualidad por más de 90 instituciones de 32 países<sup>7</sup>. Para el conjunto de Europa nos encontramos también con otra institución similar, como es el caso del Comisario para los Derechos Humanos, creado en 1999 por el Consejo de Europa, y que constituye una instancia no judicial a la que se le encomienda fomentar la educación, la sensibilización y el respeto en lo concerniente a los derechos humanos. En otras regiones del mundo, como es el caso de América Latina, también se han puesto en marcha iniciativas tendentes a crear un *ombudsman* de ámbito supranacional.

Dentro de esta tipología, y atendiendo a criterios de cercanía y especialización, hay que hacer referencia también a los *ombudsmen* llamados sectoriales o especializados, con naturaleza y atribuciones parecidas al *ombudsman* general aunque restringidas temáticamente a determinados colectivos de la población (menores, tercera edad, consumidores, militares, comunidad universitaria, etc.). Se trata de instituciones que se organizan sobre la base de un modelo similar al *ombudsman* clásico, cuyos titulares son nombrados en unos casos por el Parlamento y en otros por organismos o instituciones análogas (como el caso de los Claustros universitarios), y que se ocupan de ámbitos temáticos muy concretos que afectan a determinados colectivos de la sociedad<sup>8</sup>.

Este auge y proliferación de todo tipo de Defensorías por todo el mundo ha puesto en evidencia la necesidad de crear organizaciones internacionales capaces de agrupar a los distintos *ombudsmen* existentes, a fin de asegurar así su coordinación, intercambio de experiencias y conocimientos y reforzamiento general de la institución (Mora, 2003). El

---

<sup>7</sup> Una de las principales finalidades de la Red consiste en facilitar una ágil y rápida transferencia e intercambio de información y consultas relacionadas con la legislación y buenas prácticas europeas, lo que se consigue a través de seminarios, un boletín de información semestral, un foro en Internet para el debate y la consulta de documentos -ahora sustituido por una nueva extranet-, así como un servicio diario de noticias en formato electrónico.

<sup>8</sup> Algunos autores consideran que la excesiva proliferación de los Defensores, tanto desde el punto de vista sectorial como territorial, puede acabar afectando a la credibilidad y eficacia de la propia institución, "al generar un confusiónismo en la percepción del mismo y en la gestión de sus distintos ámbitos competenciales", González-Ares, José A., *El Valedor do Pobo. Del ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 93. Dentro del respeto que se merecen opiniones de esta naturaleza, y estando en contra de cualquier exceso o frivolidad que ponga en peligro los rasgos definitorios de la institución, uno considera que esta proliferación y expansión imparable sólo prueban el éxito y razón de ser de esta longeva creación humana, a la que todos estamos obligados a prestigiar y consolidar a través de nuestras actuaciones.

primero de estos organismos en crearse fue el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), en 1978; tiene su secretaría permanente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alberta (Edmonton, Canadá) y agrupa a las oficinas de los *ombudsmen* de todo el mundo. En Europa se crea en 1988, el Instituto Europeo de los Defensores del Pueblo; tiene su sede permanente en la Universidad de Innsbruck (Austria), lugar donde fue creado, y agrupa a toda persona física o jurídica que se ocupe de cuestiones referidas a la institución del Defensor. También en Europa, y como se señalaba anteriormente, viene funcionando desde hace varios años la Red Europea de Defensores del Pueblo, que agrupa a los Defensores nacionales y regionales además del europeo, así como a organismos similares, tanto de los Estados miembros de la Unión como de los países candidatos a la adhesión y algunos otros pertenecientes al Espacio Económico Europeo. En el ámbito iberoamericano se creó en 1995 la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), la cual está integrada por los Defensores del Pueblo, tanto de ámbito nacional como regional-autonómico o provincial de los países de América Latina, España y Portugal; creada en Cartagena de Indias, su sede es rotativa, correspondiéndose con el lugar de residencia de quien ocupe la presidencia del Comité Directivo.

### 3. Naturaleza y funciones

La principal razón de ser del *ombudsman* radica en la necesidad de dotarse de nuevos instrumentos de control de la actividad administrativa, al constatar que los mecanismos y medios tradicionales eran insuficientes, sobre todo teniendo en cuenta las nuevas tareas y prestaciones que el Estado social ha encomendado a las Administraciones Públicas, a las que se les responsabiliza ahora del bienestar de los ciudadanos. Frente a un claro predominio y sobredimensionamiento de la administración, frente a esa enorme y compleja máquina burocrática, consecuencia de un espectacular incremento del intervencionismo estatal en múltiples y novedosos escenarios en los que pueden verse afectados los derechos y libertades de los ciudadanos, se hace más necesario que nunca dotarse de nuevas instituciones de garantía<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Es preciso aclarar, y en este orden de cosas, que el *ombudsman* no constituye la única institución dentro del apartado de las calificadas como instituciones de garantía de nueva generación, ya que en el caso de España, por ejemplo, el propio Tribunal Constitucional es incluido también dentro de esta categoría.

En efecto, la transición de un modelo de Estado gendarme, garante y abstencionista –inspirado en el ideario liberal del Estado mínimo– a otro modelo de Estado providencia, benefactor, proveedor y gestor ha supuesto, por una parte, la ampliación de los derechos fundamentales así como su efectiva realización por parte de los poderes públicos, tanto en el ámbito de los derechos individuales como de los derechos colectivos; pero, por otra parte, ha supuesto también un incremento de las zonas o escenarios de posible colisión y conflicto entre las administraciones y los administrados, lo que obliga a intensificar los controles de legalidad existentes; unos controles que, ante la intensificación de la presencia y acción administrativa en la vida de los ciudadanos, con el consiguiente incremento del tráfico jurídico-administrativo y de los conflictos de intereses entre las partes afectadas, resultaban a todas luces insuficientes (González-Ares, 2005).

No se trata, obviamente, de sustituir o suplantar las funciones desempeñadas por los órganos tradicionales de control (controles administrativos internos; controles externos, principalmente por parte del Parlamento o de órganos dependientes del mismo; y, finalmente, controles jurisdiccionales, tanto de los tribunales ordinarios como de los contencioso-administrativos); se trata únicamente de complementarlas o perfeccionarlas mediante la actuación de un órgano independiente e imparcial, ágil, de gestión rápida y flexible, cercano y accesible, gratuito, considerablemente antiformalista y desprovisto de procedimientos paralizantes. Un órgano capacitado para ocuparse de cualquier tipo de queja (desde la ilegalidad a la desidia o desconsideración) relacionada con la actuación de la administración y con la defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos; un órgano que pueda apreciar la discrecionalidad y oportunidad y no esté limitado por el caso concreto, pudiendo en consecuencia ofrecer una mayor variedad de soluciones a las reclamaciones planteadas, extrayendo del caso suscitado conclusiones de general aplicación, aconsejando y recomendando mejoras en el funcionamiento de las administraciones y en sus relaciones con los administrados; un órgano, en fin, singular y diferente a los demás, que tiene un espacio propio de actuación y no supone en modo alguno una duplicidad innecesaria de estructuras.

De esta manera, y merced a esta nueva institución de garantía, allí donde no lleguen o sean insuficientes las defensas y amparos de tipo contencioso-administrativo o jurisdiccional, aparece la figura del *ombudsman*, subsanando las lagunas que inevitablemente puedan producirse en el marco de todo sistema

avanzado de Estado de Derecho. Así concebido, y en cuanto órgano de tutela del ciudadano que refuerza, complementa y mejora el funcionamiento de los demás órganos constitucionales de control, en cuanto órgano necesario para mantener la necesaria armonía entre prerrogativa y garantía, entre las necesidades de la Administración y los intereses de los administrados, el *ombudsman* contribuye a la realización plena y a ese deseable óptimo respecto de la vigencia del Estado de Derecho. Puede afirmarse, pues, que estamos ante una institución que representa la plenitud de las garantías instauradas para la defensa de los derechos fundamentales (La Pέργola, 1979).

En el desempeño de sus funciones, el *ombudsman* constituye un factor de confianza y cercanía, una instancia asequible e independiente, dispuesta a escuchar y ayudar a todos los ciudadanos, especialmente a los más débiles e indefensos. Una instancia que, a través de su fiabilidad y cercanía, contribuye a cambiar la actitud a menudo pasiva, temerosa y de desconfianza del ciudadano hacia los actores y asuntos públicos, estimulando y reforzando su responsabilidad y también su dignidad y autoestima. En cuanto magistratura de persuasión y de influencia basa su fortaleza y prestigio no tanto en el poder sino en la *auctoritas* romana, cuya principal característica era precisamente su absolutamente indiscutible neutralidad política y social.

A modo de resumen, podemos considerar al *ombudsman* como un órgano independiente, imparcial, objetivo y no partidista, comisionado en la mayoría de los casos por el Parlamento —en algunos casos por el Gobierno— para vigilar o investigar por cauces no jurisdiccionales el funcionamiento de la administración ante las quejas presentadas por los ciudadanos, pudiendo criticar y dar publicidad a las actuaciones administrativas lesivas de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. En relación con estas actuaciones de la administración, tanto el Parlamento como el Defensor del Pueblo Europeo han puesto últimamente especial interés en definir con claridad el concepto y alcance de “la mala administración”, y ante la posibilidad de admitir reclamaciones relativas a la misma. Según una propuesta del Defensor del Pueblo Europeo “se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe atenerse obligatoriamente”<sup>10</sup>. Ha de señalarse

---

<sup>10</sup> Vid. *Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo* 2011, Luxemburgo, 2012, p. 14. Conviene recordar, a este respecto, que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE consagra el derecho a una buena administración como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión (art. 41).

que la definición mencionada no limita la mala administración a los casos en los que la norma o principio vulnerado sean jurídicamente vinculantes, puesto que los principios de buena administración trascienden el ámbito estrictamente legal y exigen de las instituciones no sólo el cumplimiento de sus obligaciones legales, sino también que actúen con voluntad de servicio y velen por que los ciudadanos reciban un trato correcto y puedan ejercer plenamente sus derechos.

### III. LA LLEGADA (EL RETORNO) DE LA INSTITUCIÓN A ESPAÑA: EL DEFENSOR DEL PUEBLO

De la misma manera que sucedió en otros países, España tampoco fue ajena a aquel fenómeno calificado de *ombudsmanía*, y que a partir principalmente de la década de los años sesenta del pasado siglo recorrió el mundo entero. En efecto, y coincidiendo en el tiempo con la implantación de la institución en países de su entorno (Francia, Italia o Portugal), la idea del *ombudsman* llega (o retorna, si tenemos en cuenta los antecedentes anteriormente reseñados) a España como una consecuencia más del cambio democrático<sup>11</sup>, incorporándose a nuestro sistema político a través de la Constitución de 1978, y bajo la denominación de Defensor del Pueblo<sup>12</sup>. La intención principal de los constituyentes españoles, y tal como se venía haciendo en otros países de su entorno, era completar el sistema de garantías tradicional y reforzar así la protección y amparo de los ciudadanos en el disfrute de sus derechos y libertades.

Estamos ante una institución novedosa o de nueva planta en el ordenamiento constitucional español –pero no en la historia de España–, siendo su fuente de inspiración el modelo de *ombudsman* escandinavo, y más

---

<sup>11</sup> Puede afirmarse que de la misma manera que sin democracia resulta impensable esta institución, también es verdad que sin esta institución del *ombudsman*, la calidad democrática resulta seriamente afectada, al privársele de un instrumento clave en cuanto valedor y garante del conjunto de derechos e intereses legítimos del ciudadano. En cierto modo, gracias a esta institución se consigue que el ciudadano sienta mucho más cercanos y tangibles los elementos y aportaciones positivas que se desprenden del régimen y de la cultura democrática.

<sup>12</sup> La denominación de “Defensor del Pueblo” –cuya autoría se atribuye a Manuel Fraga (uno de los padres de la constitución)–, y en comparación con otras (el *Ombudsman* sueco, noruego o danés, el *Médiateur* francés, el *Provedor de Justiça* portugués, el *Parliamentary Commissioner* británico, el *Volksanwaltschaft* austriaco o el *Difensore Civico* italiano, existente sólo a nivel regional), probablemente resulte de las más eufónicas, impactantes y atrayentes para el ciudadano, especialmente cuando éste tiene esa percepción de desvalimiento y desamparo frente a la todopoderosa Administración.

concretamente el sueco. Según el artículo 54 de la Constitución, se trata de un órgano unipersonal, elegido por las Cortes Generales, y cuya función es supervisar –en calidad de alto comisionado de las mismas– la actuación de la Administración; en este sentido, puede considerarse un órgano de relevancia constitucional, auxiliar o colaborador del Parlamento y dotado de plena independencia funcional para la realización de sus funciones, no pudiendo recibir instrucciones ni estar sometido a mandato imperativo alguno respecto de autoridad de ningún tipo.

Su función consiste esencialmente en defender los derechos fundamentales, para lo cual tiene atribuida la facultad de supervisar y controlar la actividad de la Administración o, mejor dicho, de las Administraciones, en toda su extensión, tanto la central como la regional, local, institucional o corporativa. Ninguna administración, ningún funcionario, autoridad o persona que actúe al servicio de la Administración está exenta del control del Defensor<sup>13</sup>, cuya función supervisora se extiende a toda la actividad administrativa (resoluciones, normas, actos, o cualquier manifestación de la llamada “mala administración” como retrasos, obstrucción, desconsideraciones, negligencias, etc.). Como consecuencia de esa función nuclear de defensa de los derechos fundamentales, al Defensor del Pueblo se le atribuye también la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo, lo que le convierte en un órgano impulsor de la justicia constitucional y garante de intereses objetivos y subjetivos, públicos y privados.

Con el objeto de que pueda desempeñar sus funciones con plenas garantías e independencia respecto de cualquier intromisión, el Defensor, además de estar sujeto a un régimen de incompatibilidades, está dotado de una serie de prerrogativas análogas a las de los parlamentarios. Así, y por una parte, se establece que no estará sometido a mandato imperativo alguno, que desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio, y que no podrá recibir instrucciones de ninguna autoridad; y por otra parte, se le reconocen las prerrogativas de inviolabilidad (respecto de las opiniones o actos que realice en el ejercicio de su cargo) e inmunidad. Además, y a fin de

---

<sup>13</sup> Las únicas limitaciones son aquellos asuntos que o están pendientes de actuaciones judiciales, o han sido ya juzgados (en este sentido, el Defensor no puede interferir en la potestad jurisdiccional, pero sí puede y debe intervenir en el funcionamiento material de la misma) o afectan directamente a la Defensa nacional.

poder investigar y esclarecer los hechos objeto de la queja o reclamación, el Defensor cuenta con una serie de garantías, y en tal sentido todos los poderes públicos están obligados a colaborar facilitando el acceso a los documentos, no permitiéndose actitudes hostiles, obstruccionistas y entorpecedoras, lo que sería considerado como un delito de desobediencia y sería motivo de denuncia pública en los informes anuales.

Una vez finalizada la investigación, el Defensor se dirigirá a las partes dando cuenta de los resultados de la misma, proponiendo en unos casos recomendaciones (se expone ante el órgano afectado una pretensión que se quiere ver satisfecha), en otros casos recordatorios (respecto de los deberes y obligaciones a los que están sometidos los servidores públicos, aspecto este que tiene cierto matiz recriminatorio), en otros advertencias (hace referencia a la existencia de situaciones o prácticas que deben ser corregidas, conllevando cierto carácter coercitivo) o también sugerencias (cuando no existiendo actuación irregular por parte de la administración se le insta a que mejore o cambie ciertos aspectos de la misma). Autoridades y servidores públicos están obligados a responder, explicando o justificando sus actuaciones, o comprometiéndose a acatar la propuesta del Defensor.

Ha de quedar bien claro que el Defensor del Pueblo carece de facultades ejecutivas y jurisdiccionales, por lo que sus resoluciones no tienen fuerza coercitiva sobre la Administración afectada, no pudiendo por ello imponer ningún tipo de sanción; ello corresponde a los tribunales o superiores jerárquicos del funcionario. En todo caso, y a falta de poderes coactivos, la publicidad y difusión de los informes (tanto ordinarios o anuales como extraordinarios ante el Parlamento) a la opinión pública constituye un importante recurso y poder de disuasión a disposición del Defensor.

#### IV. EL DEFENSOR UNIVERSITARIO EN ESPAÑA

En España, al igual que en otros países, y con la finalidad principal de extraer al máximo todas las potencialidades garantistas inherentes a esta institución, poco a poco se van creando otros *ombudsmen* de ámbito y competencia tanto autonómica-regional 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 el ordenamiento constitucional.

En este contexto, y al amparo de la autonomía universitaria consagrada en la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983, aparece la figura del Defensor Universitario, regulada en los respectivos Estatutos; y es a lo largo de 1985 cuando van apareciendo las primeras Defensorías. La primera en hacerlo es la Universidad Complutense de Madrid (11/6/1985), siendo una de sus características la de constituir en esta primera etapa sólo un Defensor de los estudiantes, para más adelante extender su actividad a todos los miembros de la comunidad universitaria<sup>14</sup>; la Universidad de Granada fue la segunda en incluir en sus Estatutos la institución del Defensor Universitario (26/7/1985), llevando a cabo la regulación más completa y pormenorizada que de dicha figura se hizo durante la primera etapa estatutaria de la década de los ochenta<sup>15</sup>; vendrán después, y por este orden, las Universidades de León, Salamanca, Extremadura y Barcelona. Es así como, poco a poco, las Universidades de nuestro país, y a través de su norma institucional básica, van incorporando a su sistema organizativo e institucional la figura del Defensor.

Años más tarde, y aprovechando la circunstancia de la elaboración de una nueva ley universitaria (la que finalmente se convertiría en la Ley Orgánica de Universidades, LOU, de 2001), los Defensores Universitarios llevaron a cabo una ofensiva encaminada a conseguir la inclusión de la figura en la futura ley<sup>16</sup>; el fruto de dicha movilización –junto con otros apoyos llegados desde el ámbito académico, político y social– quedó reflejado en la Disposición Adicional Decimocuarta del texto legal, que establece lo siguiente:

---

<sup>14</sup> Por ser el primer texto estatutario que regula esta figura, y por ello mismo haber servido de inspiración a otros posteriores, merece la pena reproducir el artículo en el que se alude a dicha figura: “Para la defensa y tutela efectiva de sus derechos, el Estatuto de los Estudiantes regulará la institución del Defensor Universitario, órgano de comunicación entre dicho sector y los órganos de gobierno de la Universidad. El nombramiento exigirá voto favorable de, al menos, tres quintos de los miembros del Claustro Universitario” (art. 119.2).

<sup>15</sup> Uno de los méritos de los “constituyentes” universitarios granadinos consistió en clarificar notablemente tanto la naturaleza como las funciones, así como el ámbito de actuación, del Defensor Universitario, al que se le considera “el comisionado del Claustro de la Universidad de Granada para la defensa de los derechos de los miembros de la Comunidad Universitaria. A estos efectos podrá supervisar la actividad de la Administración Universitaria dando cuenta al Claustro” (art. 201).

<sup>16</sup> Entre otras actuaciones llevadas a cabo es de destacar la redacción de un Manifiesto (abril de 2001) que fue enviado a distintas instituciones y organismos académicos y socio-políticos, y en el que se solicitaba la incorporación de la institución del Defensor Universitario al futuro texto de la LOU. En dicho escrito se ponía especial interés en vincular la consolidación de la institución a la consecución de los propios fines de la Universidad.

“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<sup>17</sup> en su estructura 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”.

Así, pues, y tras la aprobación de la LOU, la institución del Defensor Universitario (DU) se convierte en obligatoria para todas las universidades españolas, incluyendo las privadas. Al día de hoy, sólo algunas universidades (en su mayoría privadas) no han procedido a la creación de dicha institución, pudiendo afirmar que no sólo se encuentra ya plenamente institucionalizada en el conjunto del sistema universitario español, sino que constituye una pieza clave del mismo<sup>18</sup>.

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

Inspirándose, y como no podía ser de otra manera, en la figura del *ombudsman*, y tomando como referencia más directa e inmediata el modelo del Defensor del Pueblo español, nuestro 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, “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, elegida en la mayoría de los casos por una mayoría cualificada del Claustro, y encargada de la defensa de

---

<sup>17</sup> Gracias a la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, se sustituyó la redacción inicial (donde se decía “las Universidades *podrán* establecer”) por la finalmente aprobada (“las Universidades *establecerán*”).

<sup>18</sup> En la actualidad hay un total de 78 Universidades en España (entre públicas, no presenciales, especiales, privadas y de la Iglesia), existiendo la figura del Defensor en 61 de ellas, y de las cuales 68 forman parte de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios (CEDU).

los derechos e intereses legítimos de todos los miembros integrantes de la comunidad universitaria, y ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios<sup>19</sup>. 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. El DU constituye, pues, un peculiar sistema de control de la actividad administrativa de la universidad, permitiendo así, una mayor tutela de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria, y sin necesidad de recurrir a los tradicionales controles administrativos o jurisdiccionales (Jiménez Soto, 1998).

En el desempeño de sus funciones, y participando de las prerrogativas propias de la institución del *ombudsman*, el DU goza de completa autonomía e independencia funcional y de criterio, sin sujetarse a mandato imperativo alguno; y para ello, y como norma general, el desempeño de su función será incompatible con la pertenencia a cualquier órgano de gobierno universitario. El Defensor es, además, titular de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, lo que significa que 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 Defensor 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. En este sentido, la facultad del Defensor de examinar expedientes le permite comprobar la integridad y la veracidad de la información proporcionada por la persona u órgano de que se trate; esta capacidad de llevar a cabo investigaciones completas y exhaustivas representa, ciertamente, una salvaguarda y garantía en relación a los demandantes.

Atendiendo a la naturaleza de sus funciones, queda claro que el DU no es incompatible ni suplanta a otros órganos o instancias tanto internas

---

<sup>19</sup> Esto no impide que, en determinadas circunstancias, y cuando están amenazados sus intereses legítimos, los Defensores tengan que defender a sus propias universidades de agentes externos, e incluso a veces del Estado o de los responsables políticos de las distintas administraciones.

como externas a la Universidad, sino que 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, suministrando y recibiendo información, realizando investigaciones aclaratorias, mediando con diplomacia, 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, rapidez y transparencia, por la gratuidad y ausencia de formalismos, por la imparcialidad, neutralidad y objetividad, por la confidencialidad y fiabilidad, por la buena fe y el respeto, por la prudencia, el humanismo y la generosidad (evitando, por una parte, “cebarse con la víctima” o “calentar más el ambiente”; y por otra, ir más allá de nuestro estricto cometido, pues siempre se puede hacer algo más a favor de las personas que nos piden ayuda), pero sin renunciar tampoco a la firmeza y determinación, teniendo siempre presente que antes que mediadores, somos sobre todo Defensores: defensores de la legalidad y de los derechos e intereses legítimos de las personas. Como en su día acertó a formular magistralmente el exSíndic de Greuges de la Universidad de Barcelona, Artur Juncosa (1997), en la actuación del DU ha de prevalecer la justicia sobre el derecho (a veces entran en contradicción la justicia legal con el ideal de justicia o la propia ética<sup>20</sup>), la autoridad sobre el poder (la persuasión y la convicción frente a la imposición) y el humanismo sobre la burocracia (ayudar a las personas es lo importante).

Más que entorpecedor de la actividad administrativa, constituye un factor de impulso y mejora a la hora de lograr unos servicios más eficaces y respetuosos con la dignidad del administrado. 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. Como afirma Enrique Mújica<sup>21</sup> en referencia a la función del Defensor del Pueblo español, se trata ante todo

---

<sup>20</sup> En este sentido, cabe considerar que la legalidad no siempre agota el campo de la justicia, por lo que el Defensor deberá estar atento a una serie de circunstancias, tales como considerar si la norma vigente es racional en sí misma y apta para conseguir los fines propuestos, o si el caso concreto y singular es de carácter tan excepcional que la aplicación al mismo de una norma (la justicia legal) acabe resultando injusta.

<sup>21</sup> Enrique Mújica Herzog ha sido Defensor del Pueblo del Reino de España en las últimas legislaturas, habiendo sido sustituido recientemente en el cargo por Soledad Becerril.

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”. En este sentido, le corresponderá, en unos casos, recabar informes o dictámenes (a la Asesoría Jurídica u otros órganos consultivos) sobre aquellos asuntos que lo requieran para la buena marcha de la investigación; y, en otros casos, será preciso además, personarse en determinados centros, dependencias o escenarios a fin de examinar documentación o contactar con personas. Debe cuidar mucho el carácter reservado, confidencial y secreto de sus actuaciones e investigaciones, lo que significa –y siempre que ello sea posible– que nadie más que los interesados deben enterarse de la queja o reclamación, ni nadie puede ejercer ninguna represalia por la queja presentada.

La existencia del DU supone, en consecuencia, un valor añadido y una manifestación más de esas exigencias de “buenas prácticas” y de excelencia que caracterizan a la Universidad. La misma excelencia, rigor y profesionalidad demandados en el ámbito de la docencia, la investigación, la preparación, la prestación de servicios, se exige también –y cada vez de manera más apremiante– en el ámbito de las garantías respecto de los derechos, dignidad e intereses legítimos de los miembros de la comunidad universitaria (Jiménez Soto, 1998). Existe, en este sentido, un claro paralelismo entre las funciones de las Defensorías y los procesos institucionales de mejora de la calidad universitaria, algo que puede demostrarse a través, por ejemplo, de la detención de puntos débiles de la institución, evaluación específica de aspectos propios de la institución, recepción y canalización institucional de percepciones de los miembros de la comunidad y, finalmente, elaboración de propuestas de cambio y mejora institucional (Pérez Peña, 2004).

En el marco de una sociedad globalizada y competitiva, y en unos contextos universitarios cada vez más “comercializados”, la institución de las defensorías constituye, sin duda, una inequívoca expresión de esa voluntad indeclinable de perseguir sin descanso la calidad y la excelencia en un sentido holístico e integral, es decir, no limitándose al aspecto académico sino también abarcando los valores de calidad ética y de honestidad e integridad científica. El incumplimiento de estos valores tiene como consecuencia la aparición de una serie de problemas relacionados, por ejemplo, con el acoso académico, los fraudes, plagios o violación de los derechos de autor, así como todas las deficiencias del profesorado relacionadas con el concepto de calidad docente (incapacidad para transmitir conocimientos,

contenidos erráticos incoherentes o desestructurados, incumplimiento del programa de la asignatura, desidia y desinterés por las clases, deficiencias en el material docente y de apoyo, etcetera).

A fin de clarificar su naturaleza y funciones, y desmontar así malos entendidos y percepciones erróneas, conviene precisar que la figura del Defensor Universitario en España 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 es ni un órgano jurisdiccional, ni disciplinario, ni ejecutivo o legislativo, por lo que tampoco tiene ninguna de las funciones a ellos atribuidas.

Su función fundamental es: a) 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; b) mediar entre las partes a fin de construir cauces de comunicación y diálogo, facilitar avenencias y acuerdos, y prevenir, desactivar o resolver conflictos; y c) proponer y promover cambios y mejoras en el funcionamiento del sistema universitario en su conjunto. El conjunto de todas estas actuaciones han de tener como uno de sus principales soportes la credibilidad, el prestigio y la *auctoritas* del propio Defensor, un cargo que conlleva entre otros requisitos formales la trayectoria profesional en el seno de la Universidad, las condiciones humanas, la independencia y el alto grado de legitimidad otorgado en el acto de elección.

Por último, es preciso dejar claro que el DU no es una instancia inquisitorial, persecutoria e incordiarte, siendo su único objetivo 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. Y todo ello lo hacemos a través de las correspondientes actuaciones, algunas de las cuales se concretan en la

formulación de resoluciones que pueden dar lugar a recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios de deberes.

Teniendo en cuenta estas prerrogativas y funciones, así como el propio estatus del Defensor, puede concluirse que estamos ante una institución singular, específica e inconfundible dentro del sistema institucional universitario español, y con las matizaciones y adaptaciones propias de cada universidad; una institución, además, que emana y participa de la naturaleza de los *ombudsmen* consagrados en nuestros ordenamientos jurídicos-políticos, y con los que comparte sus rasgos y principios específicos. Somos, pues, esa conciencia crítica y esa institución de garantía a la que se le encomienda, en base a los criterios de proximidad y especialización, la defensa y promoción de los derechos y libertades de los miembros de la comunidad universitaria.

## *2. Los Defensores Universitarios: un factor de buena gobernanza*

Ya nadie duda en el momento actual de que nuestras sociedades están sometidas a un intenso e incesante proceso de cambio y transformación, lo cual está condicionando las bases y los modos tradicionales de la acción de gobierno. El poder político, así como sus instituciones formales, experimentan cada vez mayores dificultades para responder a las distintas formas de complejidad y a la incesante mutación de los valores sociales, careciendo al mismo tiempo de los recursos suficientes para gestionar los nuevos *issues* y para hacer frente a la “sociedad del riesgo”. Es en este nuevo contexto de crisis e ingobernabilidad cuando se va abriendo paso una nueva perspectiva, una nueva y emergente forma de gobernar, basada en la interacción de diversos actores que se relacionan entre sí de manera permanente y en red; que intercambian recursos, negocian los propósitos y metas comunes y, finalmente, se comprometen a acatar las decisiones vinculantes que se adopten. Se trata de un nuevo modelo decisorio, una nueva y emergente forma de abordar los asuntos públicos, de tomar decisiones, más inclusiva y participativa (“juntos lo haremos mejor”, es uno de sus lemas), a través de la negociación, la influencia, el compromiso y el pacto entre los distintos actores interesados, y donde cada uno de los cuales aporta sus habilidades y recursos al conjunto (Kooiman, 2003).

Para designar y describir esta nueva y emergente forma en la que las sociedades actuales gestionan el conflicto, esto es, adoptan y ponen en

práctica las decisiones colectivas relacionadas con su gobernabilidad, empezó a ponerse en circulación, y de la mano de diferentes colectivos (economistas, politólogos, sociólogos, geógrafos, responsables de entidades económico-financieras, dirigentes políticos), el término inglés *governance*, traducido en unos casos por gobernación y en otros por gobierno en red, gobierno relacional o gobernanza. Sin duda, esta última acepción es la que poco a poco se va introduciendo en el discurso cotidiano de nuestras sociedades, y la que va prevaleciendo tanto dentro del análisis politológico comparado como en el conjunto de la literatura especializada (Aguilar, 2006).

Pues bien, es en este nuevo contexto y escenario, y en el que nuestras sociedades tratan de hacer frente a sus retos y necesidades, donde hemos de situar la gobernabilidad de nuestras universidades, trasladando a las mismas estas nuevas formas de gestionar el conflicto y crear oportunidades, contribuyendo también a hacer posible esos espacios compartidos de encuentro y deliberación en los que se aborden las cuestiones colectivas, facilitando la comunicación y la cooperación entre los distintos actores, creando mesas, consejos, foros, redes que nos permitan poner en práctica este nuevo “modus operandi” y esta nueva metodología inclusiva y cooperativa.

Y es en este sentido en el que las defensorías están llamadas a contribuir decisivamente a la buena gobernanza y al buen funcionamiento del sistema en su conjunto; y lo hacen 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 consultas o solicitud de información recibidas, a las quejas o reclamaciones presentadas o a las peticiones de mediación formuladas. 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, el respeto, la fiabilidad, las buenas prácticas, la cultura de servicio, la argumentación, la disposición favorable al diálogo y a la búsqueda del acuerdo...) que deben informar el conjunto de relaciones entre los distintos sectores y actores que conforman la comunidad universitaria.

Como factor clave de buena gobernanza, el DU ha de asumir esa función singular de magistratura de opinión, 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 *auctoritas*, prestigio y poder de persuasión. Una función capaz de ensamblar, coordinar y servir de puente entre los distintos actores y dependencias de una comunidad universitaria, frecuentemente fragmentada en intereses estamentales. Una función democratizadora y una garantía de la vigencia de los derechos y libertades fundamentales de la comunidad universitaria, frente a la existencia de conductas caprichosas, de poderes omnímodos, de la más absoluta de las indefensiones de los alumnos en algunos casos, de relaciones de servidumbre y sumisión que todavía persisten dentro de determinadas oligarquías academicistas. Una institución –no debe olvidarse– que nace de la voluntad libre y democráticamente expresada de la comunidad universitaria a través de sus propios Estatutos. Una institución, además, altamente eficiente si comparamos sus prestaciones con su coste e impacto presupuestario, que bien puede considerarse insignificante.<sup>22</sup>

Puede decirse que la figura del Defensor representa un observatorio privilegiado de la realidad universitaria, puesto que recibe tanto una información vertical (procedente de todos los niveles que componen la comunidad universitaria y de las relaciones que se establecen entre ellos), como horizontal (como consecuencia de los posibles conflictos surgidos entre miembros de la comunidad universitaria pertenecientes al mismo ámbito) y transversal; detecta problemas, muchas veces como consecuencia del conocimiento de hechos puntuales, lo que permite la identificación de disfunciones o problemas más amplios o más generales; y por último, se caracteriza por su proactividad, puesto que las defensorías tienen esa capacidad para actuar de oficio, sin que sea necesario la instancia de parte para iniciar una intervención que permite solucionar problemas o mejorar la calidad del funcionamiento universitario.

El conflicto<sup>23</sup> es inherente a la naturaleza humana y constituye una consecuencia ineluctable de la vida societal, por lo que, siempre constituirá

---

<sup>22</sup> En el caso de la Universidad de Vigo, sin duda muy similar al resto de universidades españolas, el coste del DU representó en el pasado ejercicio (2012) el 0,015% del presupuesto total de la Universidad.

<sup>23</sup> Del latín *conflictum*, derivado del verbo *confligere*, cuyo significado es chocar. En este sentido, conflicto es sinónimo de choque, enfrentamiento, antagonismo y desacuerdo.

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 ello no sea ajeno proclamas como las de Stéphane Hessel (2011), llamando a la indignación, a la contestación y a la reacción frente a un sistema injusto, corrupto y obsoleto.

Atendiendo a estos considerandos, resulta congruente que se instauren órganos e instancias especializados, como es el caso de las defensorías Universitarias, y cuyas labores de supervisión y mediación contribuyen a la dulcificación de la vida universitaria y a la desjudicialización de sus conflictos<sup>24</sup>. 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”, 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>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Más allá de la problemática propia de cada universidad, es posible identificar en base a los datos disponibles una serie de asuntos que constituyen las constantes del conflicto en nuestras universidades. Así, y por el sector estudiantil, estos suelen ser los asuntos más recurrentes: matriculación, exámenes, convalidaciones, normas de permanencia, cambio de plan de estudios, disciplina académica y becas; por el personal de administración y servicios: condiciones de trabajo, acción social, programas de promoción y *mobbing*; y por el personal docente e investigador: resolución de concursos, complementos retributivos, encuestas de evaluación, derechos de autor, *mobbing*.

<sup>25</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 y desalentada, es preciso que instancias como esta aporten serenidad, confianza, empatía, fiabilidad, ayuda, concordia, reconciliación, justicia, humanismo y racionalidad. Sí, 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, a defender y reivindicar día a día y sin descanso la dimensión de civilidad del Alma Mater, ejerciendo nuestra función de manera justa, oportuna, útil y eficaz, y no abdicando jamás de la ética, la razón y el conocimiento.

## V. EPÍLOGO: LA FUNCIÓN DE ESTUDIO E INNOVACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS UNIVERSITARIAS

Quisiera finalizar esta exposición expresando una idea, a la vez que un *desideratum*. En efecto, y atendiendo a la circunstancia de que este órgano tiene su ámbito de actuación en el escenario universitario, y de que sus titulares forman parte de la comunidad académica, 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, o a la supervisión del funcionamiento del sistema universitario, sino que deberían también convertirse en laboratorios, centros de estudio o *think tanks* respecto de la función del *ombudsperson* en todas sus manifestaciones y categorías, así como de aquellos conceptos clave (conflicto, consenso, valores democráticos, derechos, gobernanza, mediación, negociación...) 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>26</sup> universitarios, deberíamos profundizar en aspectos que tanto identifican y singularizan a las Defensorías, lo que a su vez nos permitiría ir descubriendo poco a poco todas aquellas tareas y respuestas que de la misma se desprenden. Deberíamos, en definitiva, convertir nuestro oficio, nuestra profesión y tarea en objeto de estudio, investigación y debate permanente.

---

<sup>26</sup> Salvo contadas excepciones, la casi totalidad de los Defensores, así como sus adjuntos y colaboradores, forman parte de la comunidad universitaria y académica.

*Ser un referente teórico y doctrinal respecto a la institución del ombudsman, y en cualquiera de sus manifestaciones y categorías.* En consecuencia —y esta es una idea que ya se la trasladé a mis colegas españoles—, en todos nuestros congresos, sesiones o encuentros anuales, deberíamos dedicar siempre una ponencia o mesa de trabajo a esta cuestión.

Tengamos en cuenta que representamos a una institución que, pese a que tiene ya varios lustros de recorrido en muchos de nuestros países, todavía está en fase de consolidación y afianzamiento tanto en el plano teórico como operativo. Sigue habiendo, además, un sector de nuestras sociedades, incluyendo el propio ámbito universitario, que duda de nuestra razón de ser y no tiene nada claro la función que desempeñamos dentro del sistema universitario. Por todo ello, necesitamos seguir explorando y profundizando en la naturaleza y razón de ser de nuestra institución, y a partir de ahí extraer todas aquellas funciones y cometidos que le son propios, y sin olvidar el nuevo contexto de unas sociedades dinámicas, abiertas, complejas, plurales, exigentes, conflictivas, globalizadas e interdependientes; el nuevo contexto, en definitiva, generado por la sociedad del conocimiento, la información y las TIC. Así, y a modo de sugerencia, por qué no empezamos a debatir y reflexionar con un poco más de profundidad, sosiego y perseverancia 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? ¿Podremos convertirnos los Defensores Universitarios en uno de los principales referentes en lo que respecta al sistema de garantías que dimana de nuestros Estados democráticos y de Derecho?”

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 inexcusable de gobernabilidad, ¿por 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 integran (integramos) el sistema institucional de la Universidad? ¿Seremos capaces de convencer a los demás

actores del sistema que somos vasos comunicantes e interdependientes de una misma organización, y no compartimentos estancos, y de “juntos lo haremos mejor”?

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 del *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 –tanto formal como informal- 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, un constructor de consensos, 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>27</sup>

5) Constatando estadísticamente, año tras año e informe tras informe, que el mayor número de casos planteados ante la Defensoría Universitaria (reclamaciones, consultas, peticiones de mediación) 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

---

<sup>27</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.

temas relevantes en el ámbito universitario (normativa y administración académica, titulaciones, matrícula, becas, protocolo de exámenes, criterios y 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>28</sup>

6) ¿Por qué los Defensores Universitarios no trabajamos un poco más el tema relativo a nuestras relaciones con las distintas Defensorías existentes, tanto a nivel nacional como internacional, lo que permitiría intercambiar información y potenciar y difundir nuestra institución así como sus funciones? Y en este sentido, ¿por qué no formalizamos y practicamos una relaciones estables y fluidas con: a) los demás Defensores Universitarios existentes en el mundo (Europa<sup>29</sup>, América<sup>30</sup>), creando o mejorando organizaciones y redes tanto de ámbito regional como global<sup>31</sup>; b) los Defensores de nuestras regiones, Estados y, en el caso europeo, con el propio Defensor del Pueblo Europeo, incorporándonos a la ya mencionada

---

<sup>28</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.

<sup>29</sup> A nivel europeo viene funcionando desde hace más de una década la Red Europea de Defensores Universitarios (*European Network of Ombudsman in Higher Education, ENOHE*), creada a iniciativa de Kristl Holtrop, Defensora de la Universidad de Ámsterdam.

<sup>30</sup> A nivel de Latinoamérica (y estando abierta también a países de otras regiones del mundo) se ha creado la Red de Defensores Universitarios (REDDU). El punto de partida es el año 2005, cuando se crea la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios, integrada inicialmente por seis universidades mexicanas, a las que posteriormente se le añadieron otras doce más –también mexicanas– en calidad de asociados regulares. La estructura de la REDDU contempla, además, las figuras de asociado honorario, asociado asimilado y observador, lo que permite formar parte de la misma a un número elevado de Defensores de España, así como de otros países de Latinoamérica, Canadá, Australia, EEUU, Bélgica, Austria, etc.

<sup>31</sup> Respecto a esta cuestión, quisiera destacar que en el transcurso del Encuentro Internacional de Defensores Universitarios celebrado la ciudad de Cuernavaca (México, 2012) se acordó, y tras debatir una propuesta presentada por mí, iniciar un proceso encaminado a explorar la posibilidad de crear una Asociación o Red Internacional de Defensores Universitarios. Yo mismo me comprometí a asumir una función dinamizadora de dicho proceso. Pienso que, en el contexto de un mundo globalizado e interdependiente, y en el que están en marcha procesos imparable de integración en todos los ámbitos, resulta totalmente coherente, útil y necesario que las Defensorías “Universitarias” pongamos en práctica esta dimensión universal y universalizante que por definición tanto nos caracteriza. Juntos y trabajando en red podemos hacerlo mejor.

Red de Defensores Europeos; c) los otros Defensores de ámbito y naturaleza sectorial, a través incluso de algún convenio, que posibilite el conocimiento y la colaboración en aras de fortalecer el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales de los miembros de la comunidad universitaria, convenios que, por ejemplo, permitan trasladar o informar de aquellos asuntos en los que por su contenido resulte necesaria la ayuda y la cooperación?

7) En último lugar, y en estrecha concordancia con la temática elegida para esta IX Sesión Ordinaria de la REDDU (“la vinculación entre derechos humanos y derechos universitarios”), y dentro de esta gran tarea de modificar y, a la vez, implantar nuevos valores, nuevas legitimidades, nuevas solidaridades y nuevos marcos referenciales encomendados a las Defensorías, ¿por qué no atreverse también a implantar (inventar) nuevos derechos, acordes con la dignidad de la persona humana y con esa exigencia indestructible de seguir avanzando por la senda del perfeccionamiento y mejora de nuestras condiciones de vida? Sí, a las Defensorías Universitarias también le corresponde contribuir a que las Universidades se conviertan en esos laboratorios y centros de excelencia capaces de crear y promover, y de manera perseverante, derechos de nueva generación, y no sólo para los miembros de la Comunidad Universitaria. Algunos de los cuales apuntan ya en el horizonte, tales como:

- Los llamados derechos de la solidaridad orientados hacia la protección de minorías (étnicas, religiosas, lingüísticas, grupos de edad, países en desarrollo), hacia el acceso universal a formas más avanzadas de ciudadanía y civilidad (derecho a la paz y justicia internacional, derecho de intervención para la persecución sin fronteras de dictadores y genocidas) o hacia una calidad de vida acorde con la dignidad humana (la consecución de los llamados “los objetivos de desarrollo del milenio”).
- Los derechos a la protección frente a los riesgos de la informática y del ciberespacio.
- Los derechos de “inclusión digital”, esto es, el acceso universal a las TIC, condición imprescindible para el desarrollo humano en el nuevo contexto de la sociedad de la información y del conocimiento.
- Los derechos relacionados con la bioética o el reforzamiento de la protección de otros derechos ya consagrados en el texto constitucional: derecho a la salud, a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y disfrute de la persona, etc.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- ALCOCER, Carlos M. (coord.), *La figura del Defensor Universitario: garantía de derechos, libertades y calidad en las Universidades*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 2008.
- ARADILLAS, Antonio, *Todo sobre el Defensor del Pueblo*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985
- BRUNET Icart, I. y Belzunegui Eraso, A., “El conflicto social”, en A. Lucas Martín, *Estructura social: La realidad de las sociedades avanzadas*, Madrid, Pearson Educación, 2006, pp. 441-462.
- CARMONA y Choussat, J.F., *El defensor del pueblo europeo*, Madrid, INAP, 2000.
- ESCOBAR Roca, Guillermo (dir.), *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Pamplona, Thomson/Aranzadi, 2008.
- GONZÁLEZ-Ares, José A., *El Valedor do Pobo. Del ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- JIMÉNEZ Soto, Ignacio, *El Defensor Universitario, una institución singular en la Universidad española*, Granada, España, Universidad de Granada, 1998.
- JUNCOSA Carbonell, Artur, “Reflexiones sobre la figura y función del Síndic de Greuges a partir de una experiencia personal”, en: *El Encuentro Estatal de Defensores de la Comunidad Universitaria*, Castellón, 19 y 20 de septiembre, 1996.
- KOOIMAN, J., *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.
- PÉRGOLA, Antonio la, “Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada”, en *REP*, Madrid, núm. 7, 1979.
- MORA, Antonio, *El libro del Defensor del Pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2003.
- PÉREZ Peña, J., Sánchez Giralda, T. y Vila I Boix, J., *Los Defensores Universitarios y el reto de la calidad*, Madrid, Dykinson, 2004.
- ROWAT, Donald C., *El ombudsman: defensor del ciudadano*, México, FCE, 1998.
- VIÑAS Otero, Antonio, *Instituciones políticas y sociales de la Roma antigua*, Madrid, Iustel, 2010.