# La evolución de la figura del defensor universitario y su plasmación en el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario

## The evolution of the figure of the University Ombudsman and its expression in the draft Organic Law of the University System

**Vicent Josep Sorrentí Costa**
Defensor Universitario de la Universidad Internacional de Valencia (VIU)

*El Derecho es el arte de lo bueno y de lo justo*
(Celso, 67-130 d.C., *De iustitia et iure* 1,1)

**Resumen**
El presente artículo plasma las conclusiones de una de las mesas redondas del XXIV Encuentro Estatal de Defensorías Universitarias, celebrado en Santiago de Compostela los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2022. Esta mesa redonda llevaba por título en el programa *La evolución de la figura del Defensor Universitario en el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario* (LOSU).

Para tal fin se analiza —de modo sucinto— el origen, la regulación y el concepto de la figura del Defensor; los principios por los que se rige; se delimita su ámbito competencial; y se ofrecen unas pinceladas sobre la regulación futura al amparo del citado proyecto de la LOSU, que constituye un salto cualitativo en comparación con la regulación actual contenida en la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

**Palabras clave**: Defensorías universitarias, cambios competenciales, nueva LOSU

**Abstract**
This article presents the conclusions of one of the round tables of the XXIV State Meeting of University Ombudsmen, held in Santiago de Compostela on 28, 29 and 30 September. This round table was entitled in the programme: "The evolution of the figure of the University Ombudsman in the draft Organic Law of the University System" (LOSU).

To this end, the origin, regulation and concept of the figure of the Ombudsman is analysed succinctly; the principles by which it is governed; its scope of competence is defined; and a brief outline is offered of the future regulation under the aforementioned draft LOSU, which constitutes a qualitative leap compared to the current regulation contained in the fourteenth Additional Provision of the Organic Law 6/2001, of 21 December, on Universities.

**Keywords**: University ombudsmen, competency changes, new OLUS

## 1. Origen y regulación

Se ha afirmado, con razón, que las instituciones del Ombudsman escandinavo —Constitución de Suecia de 1809—, del Defensor del Pueblo en el caso de España —artículo 54 de la Constitución Española de 1978 y su posterior desarrollo por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo— y de los Defensores Autonómicos[1] —en los respectivos Estatutos de Autonomía—, son los antecedentes de los Defensores Universitarios[2]. Dicho de otro modo: el origen de esta figura no hay que buscarlo en la estructura de la propia Universidad, sino fuera de ella.

La figura del Defensor Universitario fue creada al amparo de la derogada Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, cuya Exposición de Motivos hacía referencia a una cuestión capital desde un prisma constitucional: el respeto a la autonomía universitaria; principio previsto en el art. 27.10 de la Constitución de 1978 al expresar que: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca".

En dicha Exposición de Motivos, aparte de mencionar la autonomía de las Universidades frente al "tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad española", se indicaba: "...si la Constitución española hace imperativa la reforma, ésta es también imprescindible para que la Universidad pueda rendir a la sociedad lo que tiene derecho a exigir de aquélla, a saber: calidad docente e investigadora; algo que, sin embargo, sólo podrá ofrecer si le garantizan condiciones de libertad y de autonomía, pues sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre".

Por consiguiente, la autonomía universitaria era el eje fundamental para alcanzar la calidad desde el punto de vista docente, pero también investigador, y esto implicaba crear un sistema de garantías para hacer posible esa autonomía y esa libertad; encajaba aquí perfectamente la figura del Defensor Universitario que, *mutatis mutandis*, ya formaba parte de nuestro sistema institucional, primero a nivel estatal, y, paulatinamente, a nivel autonómico.

Las Universidades, decía el art. 12.1 "elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente".

Pues bien, al amparo de esta norma, diversas universidades públicas españolas incorporaron la figura del Defensor Universitario —o con otra denominación como, por ejemplo, Síndic de Greuges— en su organización, si bien alguna de ellas optó, en esta primera etapa, por incorporar un órgano colegiado, por ejemplo, la Universitat de València —Tri-

[1] La nomenclatura es variada en cada Comunidad Autónoma: Síndic de Greuges (Illes Balears, Catalunya y Comunitat Valenciana), Valedor (Galicia), Diputado del Común (Canarias), Ararteko (País Vasco), Justicia (Aragón), Procurador del Común (Castilla y León) y Defensor (Andalucía y Navarra). Vid. https://www.defensordelpueblo.es/enlaces-a-instituciones/

A nivel europeo existe el Defensor del Pueblo Europeo, al amparo del art. 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa de 2007). Vid. https://www.ombudsman.europa.eu/es/home

[2] Vid. Pérez Peña, J., Sánchez Giralda, T. y Vila i Boix, J.: *Los Defensores Universitarios y el reto de la calidad*, Dykinson, Madrid, 2004, p. 49. Vid. Pardo Prieto, P. C.: "La defensoría de la comunidad universitaria en el contexto de las defensorías parlamentarias", *Rueda*, nº 5, 2020, pp. 10 y ss.

bunal de Greuges—. Los Estatutos, como norma fundamental de autoorganización, fue el medio utilizado para tal fin.

Las primeras universidades en dotarse de la institución —en el año 1985— fueron: la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Granada, la Universidad de León, la Universidad de Salamanca, la Universidad de Extremadura, la Universidad de Barcelona y la Universitat de València-Estudi General —con la salvedad que hemos hecho—[3].

En la actualidad, después de la entrada en vigor de la ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), casi la mayor parte de universidades, tanto públicas como privadas, cuentan en su estructura con la figura del Defensor Universitario o similar[4], pues el mandato de la Ley es de carácter imperativo, al disponer la Disposición Adicional Decimocuarta lo siguiente:

"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"[5].

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico[6] define la figura del Defensor Universitario en estos términos:

"Institución que debe existir en todas las universidades para velar por el respeto de 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. Sus actuaciones estarán siempre dirigidas a la mejora de la calidad universitaria y no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia, y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía. Los estatutos de las universidades establecerán el procedimiento para la elección o designación de su titular, la duración de su mandato y dedicación, así como su régimen de funcionamiento. Es figura semejante, en el ámbito universitario, al Defensor del Pueblo o a los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, de naturaleza jurídica semejante a la del Defensor del Pueblo".

Acogiéndose a la normativa reguladora del derecho constitucional de asociación se constituyó, en el año 2013, la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios —actualmente Conferencia Estatal de Defensorías Universitarias—, de ámbito nacional —que aglutina a setenta y cuatro universidades, tanto públicas como privadas—, cuyos fines

[3] *Ibid*., pp. 50 y ss.

[4] A través de sus correspondientes Estatutos, Reglamentos o normativa similar.

[5] Sobre la tramitación parlamentaria, vid. Pérez Peña, J., Sánchez Giralda, T. y Vila i Boix, J.: *Los Defensores Universitarios y el reto de la calidad,* ob. cit., pp. 83 y ss.

[6] Vid. https://dpej.rae.es/lema/defensor-universitario

son los siguientes según el art. 5 de sus Estatutos: "Esta Asociación, formada por personas titulares de Defensorías Universitarias en un régimen de libertad, autonomía, representatividad y participación de sus asociados, con la idea de poner en común los temas de ámbito universitario, promover el debate y contribuir a la mejora de la calidad universitaria de las universidades, ayudados por la experiencia acumulada, el diálogo y las nuevas tecnologías, se propone como fines específicos: a) Fomentar la promoción de cuantas actividades afecten a la gestión y desarrollo de la institución de la Defensoría Universitaria así como estimular la cooperación entre ellos y con instituciones análogas tanto de ámbito nacional como internacional. b) Intercambiar información, promover análisis, informes y recomendaciones que redunden no sólo en una mayor y más eficaz cooperación con las Administraciones Públicas, sino principalmente en una mayor calidad de la Universidad. c) Promover la celebración de los Encuentros estatales, coordinándose con la institución organizadora"[7].

## 2. Funciones de los defensores universitarios

Tradicionalmente, dos han sido las principales funciones encomendadas a los Defensores Universitarios[8]: en primer lugar, la defensa de los derechos y libertades de los miembros de la comunidad universitaria a través de recomendaciones y sugerencias, por lo que no son jurídicamente vinculantes; en segundo lugar, la intervención en la resolución de los conflictos a través de la mediación y la conciliación, sin que esto comprometa la firmeza de sus actuaciones, pues su finalidad primordial es la de la defensa cuando entienda que se ha producido una vulneración.

Para ejercer sus funciones, la LOU arbitra una serie de garantías en favor del Defensor: en primer término, no estará sometido a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria; consecuencia de lo anterior, sus actuaciones estarán regidas por los principios de independencia y autonomía.

Los trabajos que pueden llevarse a término en una Defensoría Universitaria son, principalmente, cinco[9]:

- En primer término, funciones de consulta, en el sentido que cualquier miembro de la comunidad universitaria, puede acudir al Defensor a pedirle consejo.
- En segundo lugar, la orientación y el posterior seguimiento del asunto, que en este caso sí que tiene la consideración de queja, hasta su finalización.
- En tercer lugar, la posible recomendación y/o sugerencia cuando, a la vista del caso planteado, y en aras a contribuir a la mejora de la calidad universitaria, hace una propuesta dirigida a la instancia correspondiente.

[7] Vid. https://cedu.es/wp-content/uploads/2020/02/estatutos_def.pdf

[8] Vid. Pérez Peña, J., Sánchez Giralda, T. y Vila i Boix, J.: Los Defensores Universitarios y el reto de la calidad, ob. cit., pp. 93 y ss.

[9] Ibid., pp. 103 y ss. Vid. Díez Ballesteros, J. A.: "Actuaciones del Defensor Universitario y su coordinación con las actuaciones de otros órganos de la Universidad", Rueda, nº 5, 2020, pp. 48 y ss.

- En cuarto lugar, un registro de hechos, cuando el interesado pone en conocimiento del Defensor unos hechos determinados pero con la petición de que no se inicie expediente alguno.

- En quinto y último lugar, la medición y conciliación ante un conflicto inter partes.

Tampoco hay que perder de vista el contenido del art. 46 del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario[10].

Actualmente, con la aprobación de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria (LCU), entra en escena un órgano colegiado, la Comisión Disciplinaria, que puede vaciar de contenido el ámbito competencial del Defensor Universitario al que nos hemos referido hasta el momento. Muchos de los casos que antes llegarían directamente a la Defensoría, podrán resolverse antes de tiempo al potenciarse la utilización de medios alternativos de resolución de conflictos, puesto que el art. 5 LCU dispone:

"Sin perjuicio del desarrollo que en el ámbito de sus competencias pudieran llevar a cabo las Comunidades Autónomas, las universidades desarrollarán en sus Normas de Convivencia medios alternativos de solución de los conflictos de la convivencia basados en la mediación, para ser aplicados antes y durante el procedimiento disciplinario. Los medios que se desarrollen se ajustarán, en todo caso, a los principios de voluntariedad, confidencialidad, equidad, imparcialidad, buena fe y respeto mutuo, prevención y prohibición de represalias, flexibilidad, claridad y transparencia".

Esta es una de las conclusiones de la mesa de debate: la entrada en vigor de la LCU en absoluto es baladí, y el tiempo dirá cómo encaja con una figura tan asentada como es la del Defensor Universitario. Cabrá preguntarse si el Defensor deberá formar parte o no de la Comisión de Convivencia, o por ejemplo, participe como mero observador, sin que esto comprometa su independencia e imparcialidad. El art. 6 LCU, cuando se refiere a la composición de la Comisión, no lo cita de forma expresa[11].

---

10

1. *De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 6/2001, 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.*

2. *Los Defensores Universitarios podrán asumir tareas de mediación, conciliación y buenos oficios, conforme a lo establecido en los Estatutos de las Universidades y en sus disposiciones de desarrollo, promoviendo especialmente la convivencia, la cultura de la ética, la corresponsabilidad y las buenas prácticas.*

3. *Los Defensores Universitarios asesorarán a los estudiantes sobre los procedimientos administrativos existentes para la formulación de sus reclamaciones, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos.*

4. *Los estudiantes podrán acudir al Defensor Universitario cuando sientan lesionados sus derechos y libertades en los términos establecidos por los Estatutos de las universidades y sus disposiciones de desarrollo.*

5. *Los estudiantes colaborarán con el Defensor Universitario, individualmente o, en su caso, a través de sus representantes, en los términos y conforme a los cauces que establezcan las Universidades.*

11 *Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por esta ley, las universidades crearán una Comisión de Convivencia, integrada de manera paritaria por representantes del estudiantado, del personal docente e investigador, y del personal de administración y servicios.*

## 3. Las defensorías universitarias en el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario

De mayor calado que la LCU es el texto del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), que actualmente se encuentra en la fase de tramitación parlamentaria.[12]

Insertado en el título IX ("Régimen específico de las universidades públicas") del Capítulo I ("Régimen jurídico y estructura de las universidades públicas"), el art. 43 LOSU, que lleva como rúbrica, "unidades básicas", dice lo siguiente:

> 1. Las universidades contarán con unidades de igualdad, de diversidad, de defensoría universitaria y de inspección de servicios, así como servicios de salud y acompañamiento psicopedagógico y servicios de orientación profesional, dotados con recursos humanos y económicos suficientes.
>
> 2. Las unidades de igualdad serán las encargadas de asesorar, coordinar y evaluar la incorporación transversal de la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de las políticas universitarias, así como de incluir la perspectiva de género en el conjunto de actividades y funciones de la universidad. Corresponde a los Estatutos de la universidad establecer el régimen de funcionamiento de esta unidad.
>
> 3. Las unidades de diversidad serán las encargadas de coordinar e incluir de manera transversal el desarrollo de las políticas universitarias de inclusión y antidiscriminación en el conjunto de actividades y funciones de la universidad. Estas unidades deberán contar con un servicio de atención a la discapacidad. Corresponde a los Estatutos de la universidad establecer el régimen de funcionamiento de esta unidad.
>
> 4. La defensoría universitaria se encargará de velar por el respeto de los derechos y las libertades del profesorado, estudiantado y personal técnico, de gestión y de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, pudiendo asumir tareas de mediación, conciliación y buenos oficios. Sus actuaciones vendrán regidas por los principios de independencia, autonomía y confidencialidad. Corresponde a los Estatutos de la universidad establecer el régimen de funcionamiento y estructura de la defensoría universitaria, cuyo máximo cargo podrá ser un órgano unipersonal o colegiado, así como el procedimiento para su elección por el Claustro Universitario.
>
> 5. Las universidades, en colaboración con las Comunidades Autónomas en las que se encuentren ubicadas, ofrecerán servicios gratuitos dirigidos a la orientación psicopedagógica, de prevención y fomento del bienestar emocional de su comunidad universitaria y, en especial, del estudiantado, así como servicios de orientación profesional.
>
> 6. La inspección de servicios actuará regida por los principios de independencia y autonomía. Tendrá por función velar por el correcto funcionamiento de los servicios que presta la institución universitaria de acuerdo con las leyes y normas que los rigen. Asimismo, en el marco de la legislación aplicable en la materia, tendrá las funciones que le atribuyan los Estatutos de la universidad en relación con la instrucción de expedientes disciplinarios que afecten a miembros de la comunidad universitaria.

Sobre el texto del proyecto debemos traer a colación algunas de las conclusiones de la mesa de debate.

En primer lugar, atendiendo a las rúbricas del Título IX, y, dentro de este, del Capítulo I, están excluidas, salvo que esto se modifique en la tramitación de la ley, las universidades privadas. Las universidades públicas, "contarán con unidades de igualdad, de diversidad, de defensoría universitaria y de inspección de servicios, así como servicios de salud

*Las universidades, en el ámbito de sus competencias, desarrollarán las disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de dicha Comisión, así como en relación con el nombramiento e incompatibilidades de sus miembros y los motivos de abstención y recusación en los procedimientos en los que intervengan.*

[12] Vid. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF

y acompañamiento psicopedagógico y servicios de orientación profesional, dotados con recursos humanos y económicos suficientes". Repárese en el empleo del término imperativo "contarán". Las universidades privadas, por lo tanto, tendrán más flexibilidad organizativa que no las universidades públicas.

En segundo lugar, de una lectura atenta del art. 43 LOSU, podemos ver claramente que aparecen en escena nuevos órganos cuyas competencias pueden reducir el ámbito de actuación de los Defensores Universitarios, que, por otra parte, continúan teniendo las mismas atribuciones que las previstas en la Disposición Adicional Decimocuarta de la LOU. Si, finalmente se aprueba la ley, deberán adaptarse los Estatutos para articular orgánica y funcionalmente las unidades básicas; el Defensor Universitario interactuará con esos órganos, originándose solapamientos competenciales y un excesivo celo en el ejercicio de esas competencias.

En tercer lugar, ese vaciado de competencias también proviene de otros ámbitos del Derecho, por ejemplo, ampliando los tipos penales a conductas que antes no eran delito y que ahora sí lo son —temas de discriminación o situaciones de acoso—.

Debemos preguntarnos, en suma, qué funciones deben encomendarse, actualmente, a la figura del Defensor —visto el contenido de la DA 14ª de la Ley Orgánica de Universidades y de la previsible aprobación de la LOSU, de la Ley de Convivencia Universitaria y del Estatuto del Estudiante Universitario; o mejor dicho, debemos preguntarnos dónde puede ser de mayor utilidad, teniendo presente el principio de independencia por el que se rige su actuación. Y ello a la vista del surgimiento de nuevos órganos en el entramado institucional universitario que van asumiendo, gradualmente, funciones hasta el momento reservadas, en exclusiva, al Defensor.

## Referencias

Díez Ballesteros, J. A. (2020). "Actuaciones del Defensor Universitario y su coordinación con las actuaciones de otros órganos de la Universidad", *Rueda*, nº 5, Valladolid.

Pardo Prieto, P. C. (2020)."La defensoría de la comunidad universitaria en el contexto de las defensorías parlamentarias", *Rueda*, nº 5, Valladolid.

Pérez Peña, J.; Sánchez Giralda, T. y Vila i Boix, J. (2004). *Los Defensores Universitarios y el reto de la calidad*, Dykinson, Madrid.

## Páginas web

**Defensor del pueblo.** https://www.defensordelpueblo.es/enlaces-a-instituciones/

Defensor del pueblo europeo. https://www.ombudsman.europa.eu/es/home

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. https://dpej.rae.es/lema/defensor-universitario

CEDU. Conferencia Estatal de Defensorías Universitarias. Estatutos. https://cedu.es/wp-content/uploads/2020/02/estatutos_def.pdf

Boletín Oficial del Congreso. Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF