

# RELACIONES Y ENCAJE DE LAS DEFENSORÍAS UNIVERSITARIAS CON LOS NUEVOS CAUCES Y ÓRGANOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA UNIVERSIDAD TRAS LA LOSU Y LA LEY DE CONVIVENCIA<sup>1</sup>

ANDRÉS BOIX PALOP

*Profesor de Derecho Administrativo*

*Vicesecretario General*

*Universitat de València*

**Sumario:** Introducción. 1. Origen y sentido inicial de las Defensorías Universitarias en España. 2. La situación tras la aprobación en 2022 de la LCU y de la LOSU. 3. Una propuesta de conciliación de la figura de las Defensorías Universitarias y sus posibles funciones con el actual modelo de gestión y el actual entramado institucional universitario. 4. Referencias.

**Resumen:** El presente trabajo está constituido con las reflexiones sobre la mejor forma de articular el papel tradicional de las Defensorías universitarias con los nuevos cauces y órganos de resolución de conflictos que las recientes reformas legislativas (LOSU, Ley de Convivencia) han incorporado a la arquitectura institucional universitaria, obligando a una necesaria reconfiguración de los papeles respectivos, y especialmente a una reflexión sobre el papel futuro de las Defensorías, respecto del que se esbozan una serie de propuestas de tipo estructural y finalista.

**Palabras clave:** Defensorías Universitarias, LOSU, Ley de Convivencia Universitaria, convivencia, control, fiscalización, derechos, deberes, comunidad universitaria.

---

<sup>1</sup> El presente texto es la transcripción de la conferencia del mismo título impartida en el XXV Encuentro Estatal de la Conferencia Española de Defensores Universitarios, celebrada en la Universidad de Las Palmas los días 25, 26 y 27 de octubre de 2023.

**Abstract:** This paper presents reflections on the best way to articulate the traditional role of university ombuds offices with the new channels and conflict resolution bodies introduced by recent legislative reforms (LOSU, University Coexistence Law) into the institutional architecture of universities. These reforms necessitate a reconfiguration of respective roles and a reconsideration of the future role of ombuds offices, for which a series of structural and purpose-oriented proposals are outlined.

**Keywords:** University Ombuds Offices, LOSU, University Coexistence Law, coexistence, control, oversight, rights, duties, university community

## 1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones y encaje de las Defensorías universitarias (o *Sindicatures de Greuges* o denominaciones equivalentes) con los cauces y órganos de resolución de conflictos normativamente previstos (tanto por el marco legal vigente como por el desarrollo propio de cada Universidad en sus Estatutos) se han tornado crecientemente complicados con la densificación de estos órganos y cauces, y muy especialmente tras la aprobación reciente de normas como la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria (LCU) y la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), que en la medida en que han establecido de manera obligada el establecimiento de una serie de órganos y procedimientos para la resolución de toda una serie de tipologías conflictuales, achican inevitablemente parte del espacio tradicional de actuación de las Defensorías, que en consecuencia han de replantearse sus funciones y posición dentro del sistema de garantía y tutela de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria.

## 2. ORIGEN Y SENTIDO INICIAL DE LAS DEFENSORÍAS UNIVERSITARIAS EN ESPAÑA

En este sentido, es importante resaltar, y recordar, que el origen y sentido inicial de las Defensorías universitarias, a lo largo de la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado en las primeras Universidades españolas donde se implantan, y con su posterior generalización a lo largo de las postrimerías del siglo XX, tiene que ver con un determinado contexto institucional, que explica también la peculiar posición e incardinación institucional de figuras como la del Defensor del Pueblo en la Constitución española de 1978. De hecho, es una posición (y evolución) no tan ajena o diferente a la de los referentes comparados tradicionalmente invocados (*Ombudsman*) y que tiene que ver con la importancia de la figura como alternativa, paliativo o, en ocasiones, casi como única vía materialmente efectiva para velar eficazmente por la protección de los derechos de

los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos cuando se dan una (o combinan varias) de las siguientes circunstancias:

- Inexistencia o deficiente funcionamiento de los canales internos que las Administraciones públicas y en general los poderes públicos tienen para garantizar que en su actuación no se afecten o desconozcan los derechos de los ciudadanos que puedan verse afectados, usuarios o no; así como inexistencia o deficiente funcionamiento de las vías internas de recurso y remedio frente a estas situaciones.
- Inexistencia de órganos especializados, con independencia funcional o un alto grado de especialización y autonomía, en la resolución de conflictos o la protección de derechos que puedan ser afectados por la actuación de los poderes públicos.
- Deficiente funcionamiento, así como existencia de importantes costes (de acceso, económicos, temporales) en el recurso a los mismos, de los órganos jurisdiccionales encargados del control de la regularidad de la actuación de la Administración pública.

Todas estas circunstancias, comunes al sector público español hace 40 años, se daban también en las Universidades públicas, lo que explica el sentido y florecimiento de la figura también en estas instituciones (véase en este sentido Gutiérrez y Martorell, 2007: 60-62; en Pérez Peña, Sánchez Giralda y Vila y en Boix, 2004) se contiene también una descripción de la evolución histórica de la figura donde se pueden constatar estas circunstancias), con base siempre en la independencia en su actuación respecto de los órganos de gestión de la Universidad y una identidad claramente diferenciada de los mismos en tanto que externa a la gestión administrativa de la institución<sup>2</sup>. Su papel para el avance en la mejora de los procedimientos internos de gestión y mejora de los mecanismos de garantía y protección de derechos, su papel mediador (formal e informalmente) y el apoyo y acompañamiento en la defensa de los derechos de los ciudadanos fue incuestionable. Igualmente, en el impulso a la mejora institucional interna. Pero precisamente el éxito de ese papel explica, en parte, la mejora de unos procedimientos que, en las tres dimensiones reseñadas, han ido dejando con menos espacio a las Defensorías precisamente por la existencia de canales internos ya cada vez más eficaces de garantía que hacen menos relevante el papel de un

---

<sup>2</sup> Antes de la LOSU la figura del Defensor Universitario venía recogida en la Disposición adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades: *“Disposición adicional decimocuarta. Del Defensor Universitario. 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”*.

órgano independiente respecto de la institución y ajeno a su estructura orgánico-administrativa.

### 3. LA SITUACIÓN TRAS LA APROBACIÓN EN 2022 DE LA LCU Y DE LA LOSU

Esta tendencia al achicamiento natural del espacio de las Defensorías se ha visto agravada por la aprobación de normas que han dado carta de naturaleza legal e impuesto la implantación de procedimientos de resolución de conflictos y órganos internos en cada Universidad que mejoran notablemente los aspectos reseñados, pero que, a su vez, en la medida en que lo hacen, ocupan espacio que en todo o en parte tradicionalmente eran responsabilidad de las Defensorías. Ha de dejarse claro que este proceso no se inicia con estas reformas normativas, sino que las mismas son el punto de llegada: muchos de los órganos y unidades que el nuevo régimen legal vigente en materia de Universidades impone a todas las Universidades públicas ya habían sido creadas por una mayoría de ellas, por lo que esta dinámica ya estaba iniciada y el correspondiente achique (y solapamiento) de las funciones de las Defensorías Universitarias ya se estaba produciendo, pero de alguna manera viene a fijar normativamente esta situación y obliga a una reflexión al respecto y a pensar qué tipo de funciones y papel se quiere reservar en el futuro a las Defensorías.

En concreto, el art. 43 LOSU establece como unidades básicas de las Universidades no solo las Defensorías (art. 43.4 LOSU), sino también las unidades de igualdad y diversidad, la inspección de servicios, los servicios de salud y acompañamiento psicológico y pedagógico y los servicios de orientación profesional (art. 43.1 LOSU). Adicionalmente, la LCU había impuesto la creación de comisiones de convivencia para la resolución de los conflictos en esta materia con competencias, además, muy ambiciosas, para el empleo de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, tanto en lo referido a la respuesta frente a infracciones de los códigos de convivencia o conducta o disciplinarios como para la mera resolución de conflictos menores de mera convivencia. Junto a ello, hay que añadir las unidades o servicios que, bien por efecto de leyes sectoriales (por ejemplo, en materia de lucha contra el acoso y la discriminación) o por iniciativa de las propias Universidades se han ido generalizando. De manera que, en la actualidad, al menos, tenemos una estructura institucional donde una variada tipología de órganos se superponen en no pocas de sus funciones, y a su vez se solapan, con las de las Defensorías Universitarias, quitándoles parte de su papel en la medida en que funcionen adecuadamente (y generando ciertos problemas de coordinación por resolver, también entre ellos, lo que es otra cuestión). Esta coordinación siempre ha sido difícil, ya en el pasado y con un entramado institucional menos completo y con menos solapamientos (véase Díez Ballesteros, 2020), pero en la actualidad es mucho más compleja porque la estructura institucional se ha ido enriqueciendo con cada vez más órganos con cometi-

dos específicos relacionados con la defensa y protección de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria. Así, al menos, contamos ya con:

- Comisiones de convivencia.
- Inspección de servicios y otros órganos de instrucción en materia disciplinaria.
- Unidades de Igualdad y Diversidad.
- Comisiones u órganos especializados en materia de acoso laboral y riesgos de esta índole en el puesto de trabajo.
- Órganos y comisiones en materia de acoso sexual o por razón de género o sexo.
- Unidades especializadas en mediación.
- Servicios de asesoramiento a la comunidad universitaria sobre sus derechos y garantías.
- Unidades de planificación, análisis y mejora normativa.

Resulta determinante, pues, tratar de clarificar cuáles serán dentro de este entramado las funciones de las Defensorías Universitarias y cómo hayan de evolucionar éstas, teniendo siempre presente, como punto de partida, la definición de sus funciones según el art. 43.4 LOSU (sobre la modificación legal y su contenido, con más detalle, véase Sorrentí Costa, 2022):

*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.*

#### 4. UNA PROPUESTA DE CONCILIACIÓN DE LA FIGURA DE LAS DEFENSORÍAS UNIVERSITARIAS Y SUS POSIBLES FUNCIONES CON EL ACTUAL MODELO DE GESTIÓN Y EL ACTUAL ENTRAMADO INSTITUCIONAL UNIVERSITARIO

A efectos de la correcta conciliación y coordinación de estas funciones de las Defensorías con las nuevas unidades y órganos, es necesario reflexionar sobre el sentido y características de las Defensorías y plantear, en consecuencia y de modo coherente con ese carácter, qué tipo de funciones debería protagonizar en el futuro próximo. Las alternativas son las siguientes:

1. Desaparición de la figura, caso de entenderse que todas sus funciones tradicionales son correctamente realizadas por los órganos ya existentes y previstos, de modo además suficientemente garantista, de manera que nada aportarían las tradicionales Defensorías. De alguna manera los crecientes solapamientos apuntan en esta dirección, y la dinámica hacia la desaparición de la figura a medio plazo (o, al menos, a su irrelevancia práctica) parece inevitable caso de que continúe con la forma de actuar y organización tradicional y no asuma nuevos roles.
2. Dedicación exclusiva o prioritaria a las funciones de mediación en los problemas de convivencia que no constituyen infracciones administrativas o disciplinarias, dado que en el resto de casos la competencia es indeclinable de la Comisión de Convivencia. Esta solución tiene como problema que se trata de funciones, en el fondo, marginales y que tienen poco o nada que ver tanto con el origen histórico de la figura como con su formulación y finalidad legal, también en la LOSU (defensa y garantía de los derechos de la comunidad universitaria). No parece tener ni demasiado sentido alentar esta evolución ni, además, se trata del órgano con el mejor diseño técnico para realizar estas funciones a plena satisfacción (para ello son mejores, por diseño, tanto la propia comisión de convivencia como cualquier órgano especializado que pueda crearse para ello).
3. Colaboración con los diversos órganos especializados respecto de cada procedimiento (acoso, discriminación, comisión de convivencia), que puede plantearse en diversas modalidades (siempre, en tanto que miembro del órgano; solo en caso de que se requiera por el órgano o para supuestos especializados y muy concretos; en los supuestos en que así lo requieren las personas implicadas...), pero que en todos los casos plantea un problema serio, pues altera la naturaleza externa del Defensor a la actuación de los órganos universitarios, por lo que no parece aconsejable.
4. Participación en los mencionados órganos (y, de nuevo, pudiendo plantearse la participación de las diversas formas arriba señaladas) como controlador/observador/fiscalizador de la corrección de la actuación de los órganos de la Universidad. Este planteamiento parece el más coherente con el respeto a la figura en sus términos tradicionales (tanto en cuanto a las finalidades del órgano como respecto de su posición institucional) y además preservaría la importancia y utilidad de sus funciones, pero requiere de importantes ajustes normativos y de procedimiento, así como de diseño y encaje institucional. Tendencialmente, parece la línea más adecuada para garantizar el sentido y proyección futura de las Defensorías con funciones útiles, realistas, compatibles con el sentido de las mismas y coherentes con su posición de independencia y autonomía, externas a la administración y acción ejecutiva de las universidades. A estos efectos, además, deberían plantearse importantes mejoras sobre

los flujos de información que permitieran a la Defensoría conocer en todo momento el estado y evolución de los diversos procedimientos en curso.

5. Órgano de información y asesoramiento. Estas funciones, en su caso, puede complementarse con un papel de información y asesoramiento a la comunidad universitaria sobre sus derechos, tanto en abstracto como en situaciones concretas, que es quizás tanto más importante cuanto la existencia de numerosos órganos puede suponer crecientes dudas y confusiones. La capacidad de acceso a la información sobre las actuaciones de los distintos órganos, además, podría generar interesantes sinergias a la hora de llevar a cabo estas tareas. Cabe plantear, asimismo, hasta qué punto este papel podría incluir la mediación formalizada con la Universidad en casos cualificados, a juicio de la persona que ocupe la Defensoría, en que se pueda haber producido una situación de violación de derechos que justifique esta toma de partido.
6. Órgano de informe y mejora. Por último, un modelo como el defendido es compatible con la labor de revisión y fiscalización externa que contenga también una vertiente propositiva, con propuestas de mejora, respecto de la actuación de la Universidad y de sus órganos concretos, que se vería además retroalimentada por la labor de control y fiscalización de los diversos órganos y procedimientos.
7. Instancia de último recurso. Adicionalmente, hay cierta tendencia a considerar en ocasiones a la Defensoría como instancia de último recurso, para los casos en que todos los mecanismos internos dentro de la Universidad hayan fallado, pero esta solución tiene problemas: en primer lugar, no se entiende por qué no pueda actuar la Defensoría desde un primer momento; en segundo término, parece que esta visión se superpone en demasía con las labores de control jurisdiccional; por último, no se entiende muy bien cómo podría realizar esta función de último recurso respecto de procedimientos administrativos formalizados en los que las vías de recurso están tasadas y se van cerrando formalmente por el transcurso de los tiempos previstos y de las instancias competentes para resolver los recursos oportunos, en vía administrativa, y previos en su caso a la vía contencioso-administrativa.

A partir de estas consideraciones podría comenzar a dibujarse un nuevo modelo de Defensoría adaptado a las exigencias actuales, al nuevo marco normativo y a la existencia, que puede considerarse ya consolidada en la actualidad y que además queda blindada con el actual régimen jurídico universitario, de órganos, de instituciones y procedimientos normalmente efectivos de defensa y protección de los derechos de la comunidad universitaria, tanto en sus fases internas como en cuanto a las posibilidades de una efectiva y garantista revisión jurisdiccional. Una adaptación que pasa por reforzar, afianzar, el carácter del órgano como agente fiscalizador externo que ayude y vehicule las necesidades de los miembros de la comunidad universitaria en defensa de sus derechos en una di-

mencción interna, proporcionando asesoría e información, pero también y a la vez velando por el escrupuloso cumplimiento de la legislación vigente y de la correcta orientación de la actuación de todos estos órganos desde su tradicional posición de independencia y autonomía, con capacidad no solo de informe sino de realización de propuestas para la mejora. Para ello no parece tener sentido, como se ha expuesto, que el órgano asuma funciones o participación activa en todos los órganos de defensa de los derechos de los distintos miembros de la comunidad universitaria, sino que sea un fiscalizador, controlador, externo con acceso a todas las actuaciones realizadas que puedan afectar a esa dimensión, lo que no deja de ser una actualización o evolución en la línea de lo que ha sido y ya es la figura, pero rectamente coordinada con las actuaciones de los nuevos órganos previstos, a los que en ningún caso puede ni debe sustituir. Todo ello para lograr el que ha sido siempre el objetivo de la institución: la mejor protección y garantía de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria.

## 5. REFERENCIAS

- Díez Ballesteros, J. A. (2020). “Actuaciones del Defensor Universitario y su coordinación con las actuaciones de otros órganos de la Universidad”, *Rueda*, n.º 5, pp. 46–59.
- Gutiérrez, M. y Martorell, M. (2007). “Los defensores universitarios”, *Panorama Social*, n.º 6, pp. 59–65.
- Pérez Peña, J.; Sánchez Giralda, T. y Vila i Boix, J. (2004). *Los Defensores Universitarios y el reto de la calidad*, Dykinson.
- Sorrentí Costa, V. J. (2022). “La evolución de la figura del defensor universitario y su plasmación en el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario”, *Rueda*, n.º 7, pp. 81–87.