

EL DEFENSOR UNIVERSITARIO. UNA INSTITUCIÓN SINGULAR EN LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA

UNIVERSITY OMBUDSMAN. SINGULAR IN AN INSTITUTION THE SPANISH UNIVERSITY

Recibido: 11/01/2015

Revisado: 05/02/2015

Aceptado: 16/03/2015

Ignacio Jiménez Soto¹

1. INTRODUCCIÓN: DE LA DIVISIÓN DE PODERES AL OMBUDSMAN

Los Estados Modernos sientan, hoy día, sus estructuras políticas en el llamado modelo de Estado social y democrático de Derecho, por el que los poderes públicos no sólo se convierten en los garantes del cumplimiento de las leyes y demás normas jurídicas para dar seguridad al ciudadano; sino que también, deben de realizar todas aquellas actuaciones que benefician a la colectividad, para alcanzar el mayor bienestar de los individuos, máxime cuando por sí solos éstos no podrían llegar a determinados niveles de calidad de vida: educación, sanidad, vivienda, transporte...

Esta concepción del Estado tiene su arraigo en la clásica división de poderes de MONTESQUIEU, que tanta influencia tuvo en la revolución francesa del siglo XVIII, era necesario que el "poder detenga al poder" a través de un "poder legislativo" encargado de elaborar las leyes; "un poder ejecutivo" de aplicarlas y un "poder judicial" de velar por su cumplimiento.

Su aplicabilidad en nuestros tiempos se lleva a la práctica mediante un parlamento elegido democráticamente, un gobierno y los jueces, en una hipotética relación de independencia, dependiendo del sistema político, donde en algunos países tras los escándalos políticos y financieros se han ido dotando de instrumentos jurídicos a favor de una mejor gobernanza, esto es, práctica de buen gobierno y transparencia en su gestión.

Sin embargo, y al margen de la clásica división tripartita, va a surgir una institución de origen nórdico, que va a incidir notablemente en el cumplimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación al funcionamiento de las Administraciones Públicas, nos referimos al Ombudsman o Defensor del Pueblo.

2. CARACTERÍSTICAS DEL OMBUDSMAN

Surge en la Constitución de Suecia en 1809, aunque algunos autores como ROWAT la datan en el mismo país en 1713, donde se cuenta la visita del Rey a un presidio, y al no saber ni el recluso ni los funcionarios el tiempo que llevaba cumpliendo condena, ni el que le quedaba, decidió crear esta institución.

FAIREN GUILLEN "No son jueces ni tribunales, son órganos derivados del parlamento, supervisores de la Administración y defensores de los derechos y libertades de los ciudadanos".

No tienen potestad coercitiva directa, luego la pregunta es inevitable ¿qué son entonces?, son

Magistraturas de Persuasión y de Opinión, no tienen "potestad" pero sí "autoridad", no vencen sino convencen; por lo que sus actuaciones van dirigidas a la disuasión sin medidas coercitivas, que son las medidas propias de quienes están dotados de los instrumentos de la función ejecutiva.

3. EL MODELO ESPAÑOL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Como veremos más adelante, la importancia y el valor de esta institución, está en función de las estructuras democráticas de un país, sin gobiernos democráticos, estas instituciones no pueden funcionar, precisamente por la falta de carácter ejecutivo. Por esta razón, habrá que esperar a la Constitución Española de 1978 para ver su alumbramiento, como se produce en el artículo 54: "Una Ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como Comisionado de las Cortes Generales, designado para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales".

En este marco jurídico, que crea la Constitución, se aprueba por el parlamento la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, Defensor de Pueblo, como una institución para todo el Estado español; a la que seguirían otras semejantes, a medida que se va diseñando el modelo territorial de las Comunidades Autónomas (Regiones), con la aprobación y entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía, que aprobados primero por los parlamentos autonómicos, refrendados por los ciudadanos y aprobados por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, se convierten en una especie de "Constitución" para la Comunidad, entrando a formar parte de lo que se conoce como "bloque de la constitucionalidad", que tanta importancia tiene a la hora de velar por la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una Ley por el Tribunal Constitucional.

Así, al amparo de estas normas, nace el Ararteko (País Vasco); Sindic de Greuges (Cataluña); Defensor del Pueblo Andaluz; Diputado del Común (Canarias); Sindico de Agravios (Valencia), Justicia de Aragón....; Sin embargo, tras las crisis económica de los últimos años algunas Comunidades Autónomas, han decidido suprimir esta institución, caso de Castilla La Mancha, por dos razones: la duplicidad de funciones entre el Defensor de Pueblo y el Defensor autonómico, y la carestía de mantener este tipo de instituciones, cuando el Defensor Estatal puede actuar en la Comunidad Autónoma.

¹Universidad de Granada. Email: lijso@ugr.es

4. LA OMBUDSMANÍA ESPAÑOLA Y LOS DEFENSORES SECTORIALES

La fuerza de esta institución, y por qué no decirlo, la fe en ella, hicieron que algunos autores como EMBID IRUJO hablara de una auténtica fiebre por tener un Ombudsman, “los últimos años se han visto aparecer instituciones defensoras de derechos ciudadanos en organizaciones sociales, económicas y hasta académicas: un periódico (El País en 1987), el Banco de Bilbao con el Defensor del Cliente, las Cajas de Ahorro Catalanas y Aragonesas, varias Universidades...”; y así llegamos a la actualidad, donde se proliferan en numerosos ámbitos como en las cadenas de radio y televisión a través del Defensor del Oyente o del espectador, incluso en entidades deportivas como el Defensor del socio o abonado (Barcelona CF), en los grupos comerciales el Defensor del Consumidor...

Sin embargo, no todos los Defensores tienen la misma naturaleza, pues incluso hay denominaciones similares, que no son propiamente unos Ombudsman, es el caso de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como el Defensor de Soldado, el Defensor del Paciente....

Nuestra ponencia versará sobre los “Defensores Sectoriales”, que son instituciones a imagen y semejanza de los Defensores del Pueblo, con la diferencia de que su ámbito de actuación es reducido, determinado y concreto, de base democrática y legitimadora de sus actos, a través de una indudable independencia, “donde no hay independencia no hay propiamente un Ombudsman”.

Entre los Defensores Sectoriales destacamos los “Defensores del Ciudadano” en las grandes ciudades españolas desde la reforma de 2003, bien como institución individual o colegiada a en Comisiones de Reclamaciones; y los “Defensores Universitarios” que a la hora de adaptar las Universidades sus Estatutos a la LRU de 1983, a mediados de 1980, decidieron incorporar esta institución, como fue el caso de los Estatutos de la Universidad de Granada de 1985, que incorporaron esta institución, con una mayoría cualificada de 3/5 del total del Claustro Universitario, lo que supuso que se tardaran diez años en que un candidato obtuviera dicha mayoría, como sucedió con el Profesor JESUS THOMAS GÓMEZ, (In memoriam) Catedrático de la Facultad de Farmacia, quien en 1995 se convertía en el primer Defensor Universitario elegido en España con un quórum de 3/5 partes del total de miembros, cuando un Rector sale elegido por mayoría absoluta en primera vuelta o mayoría simple en segunda, sobre el número de votos emitidos; luego la dificultad para elegir un Defensor en Granada era inmensa, lo cual hizo a otras Universidades bajar el quórum de elección, lo que en los nuevos Estatutos de la UGR, después de la LOU de 2001, se modificó sensiblemente esta mayoría.

4. EL DEFENSOR UNIVERSITARIO EN LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA

La LRU primera norma democrática en materia de Universidades, como consecuencia de la CE de 1978, no contempló esta institución, pero aún así 7 Universidades Españolas, si lo contemplaron en sus Estatutos: Complutense de Madrid, Granada, León, Salamanca, Extremadura, Barcelona y Valencia-Estudios Generales.

Posteriormente se fueron incorporando, así en 1998, se encuentran operativa la institución en 18 Universidades, elevándose a 28 en el año 2000, para incrementarse a 49 en el 2007, incremento que llega a la actualidad a casi las 70 Universidades públicas y privadas en España.

Las razones, al margen de la obligatoriedad por la LOU 6/ 2001, 21 de diciembre (disposición adicional decimocuarta): “Para velar por el respeto a los derechos y a 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 la figura del Defensor Universitario”; mandato legal, cuya incorporación fue posible gracias a la propuesta de la Comisión Permanente de Defensores Universitarios, entre éstos, LUIS ESPADA Defensor de Vigo y TOMÁS SANCHEZ-GIRALDA Defensor de Valladolid, y a la tenacidad del entonces Secretario de Estado de Universidades IGLESIAS DE USSEL, para que se estableciera el mandato.

Además, de los fundamentos jurídicos, el crecimiento de la Institución, se produce entre otras razones, por el prestigio consolidado de la institución: de carácter ágil, rápida, confidencial, evita recursos administrativos, ejerce mediación y conciliación...

Igualmente, sus actuaciones van dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, gozando de imparcialidad pues no están sometidos a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria, al ser instituciones dotadas de gran autonomía, si falta este requisito, como en las Universidades privadas que los nombra la representación del accionariado, qué duda cabe que pierde eficacia, aunque ello no es óbice para que puedan realizar también sus funciones.

Por lo tanto, la figura del Defensor Universitario depende de su configuración en los Estatutos de cada Universidad Pública y en las Normas de Organización y Funcionamiento de las Universidades Privadas, siendo su elección por diversos procedimientos: Claustro, Consejo de Gobierno o Consejo Social, pudiendo recaer en miembros de la Comunidad Universitaria o ajenos a ella; el sistema predominantes es el de Profesor Universitario de prestigio y gran trayectoria en su Universidad, y elegido por mayoría del Claustro Universitario, como mayor órgano de representación.

5. CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LOS DEFENSORES UNIVERSITARIOS

Como consecuencia del Derecho fundamental consagrado en el artículo 27.10 de la CE, en virtud del cual las Universidades gozan de autonomía, son los Estatutos de cada Universidad los que deciden la configuración jurídica de esta institución: Defensor Universitario, Defensor de la Comunidad Universitaria, Defensor del Universitario, Tribunal de Garantía, Valedor de Estudiante, Sindic de Greuges..., siendo el elemento definidor, el que son comisionados del órgano que los ha elegido, por lo que su importancia vendrá determinada, en que cuando actúan lo hacen en nombre de quien los eligió, como dice JJ. RUÍZ-RICO al referirse a los Defensores del Pueblo, su importancia no es lo que hacen sino en nombre de quien lo hacen, en la mayoría de los casos del Claustro Universitario, de ahí la fuerza de sus actuaciones.

Como consecuencia de esta vinculación, que no supone ni debe suponer dependencia orgánica, deben emitir anualmente un Informe sobre todas actuaciones, convirtiéndose en un poderoso instrumento de persuasión, para el cumplimiento de los derechos y obligaciones, así como sobre el funcionamiento de la Administración Universitaria, informe que se convierte en una auténtica radiografía de la salud universitaria.

Por supuesto que la intervención del Defensor Universitario, no está en contradicción con los Defensores Políticos, pues éstos en el ámbito de sus funciones, son competencialmente superiores, pues entre sus funciones

también se incluye el funcionamiento de la Administración educativa y universitaria; ahora bien, lo que se suele hacer es acudir a las técnicas de cooperación, para que a través de un Convenio marco, es el caso de las Universidades Andaluzas o Valencianas, se den tratamiento preferentes, información recíproca, auxilio mutuo, difusión de institución.

6. LA ACTIVIDAD DE LOS DEFENSORES UNIVERSITARIOS

Es muy similar a la de los Defensores políticos, donde pueden actuar de oficio, o lo más normal a instancia de parte mediante una "queja" que no puede ser anónima, y tiene que haber agotado la vía administrativa, pues no puede ser un medio para evitar los cauces procedimentales de la Administración, y no se pueden tratar materias que puedan irrogar un perjuicio a terceros, pues esta institución no puede sustituir ni convertirse en un Tribunal, de ahí que numerosas veces se tengan que inadmitir quejas que van en este sentido, donde se denuncia a un compañero por ejemplo en una oposición, lo que no obsta para que el Defensor actúe sobre todo el procedimiento de selección.

Para que la investigación se inicie debe de ser admitida a trámite, y en caso negativo, que es muy frecuente, pues ya algún diputado inglés llamo a la institución "Ministerio de las Estupideces", se le deben de explicar las razones, sobre todo, para que el quejoso sepa que la Administración ha actuado correctamente, y no procede seguir en esta vía.

Siendo admitida la queja o tramitada de oficio, se inician las investigaciones de forma confidencial y sin más requisitos que la audiencia a todas las partes, por lo que no hay sujeción a las reglas del procedimiento administrativo común: iniciación, ordenación, instrucción, finalización, sino un procedimiento ágil y flexible para llegar a una resolución. Esta resolución puede ser una de las siguientes: recordatorio, en virtud de la cual se le recuerda a la Administración el deber de cumplir con alguna norma; advertencia, donde el Defensor acude a una admonición sobre un cargo académico, funcionario, etc., por su actitud, y cuya fuerza es informar al Claustro, o a la inspección de servicios de tal conducta; sugerencia, por la que se propone el cambio o sustitución de un precepto o una norma por ser verdaderamente injusta y recomendación que trata de una cuestión de hecho.

Recibida la resolución por la autoridad académica (Rector, Vicerrector, Decano, Director de Departamento...) debe de responder, inexcusablemente, si la acepta o no; y en caso negativo debe de motivar las razones, si éstas no satisfacen el Defensor podrá informar de dicha actuación ante el Órgano Universitario.

7. ACTUACIONES EN MATERIA DE ESTUDIANTES

Lógicamente son las actuaciones que más produce la institución del Defensor Universitario, de las que podemos destacar:

- Disconformidad con las calificaciones, donde el Defensor sólo puede actuar en los elementos formales, y no en la discrecionalidad técnica.
- Cambios de fechas de exámenes.
- Estructura de examen y criterios de evaluación.
- Reclamaciones de becas y ayudas: Ministerio, en este caso sólo puede actuar sobre los servicios de becas de la propia Universidad como ente tramitador, pues no es una materia transferida a las Comunidades Autónomas, o sobre becas de la propia Universidad.
- Errores en la matrícula.
- Convalidaciones, homologaciones, compensaciones de créditos.

8. ACTUACIONES EN MATERIA DE PROFESORADO

Más inferiores en cuanto al número de quejas que se presentan, sobre todo por la necesidad de agotar la vía administrativa, y por dirigirse a otros órganos como la Junta de Personal Docente e Investigador, o la propia vía sindical. No obstante, se presentan quejas como:

- Conflictos internos en los Departamentos.
- Obligaciones del profesorado.
- Dotaciones de plazas.
- Derechos de docencia.

9. ACTUACIONES EN MATERIA DE PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS

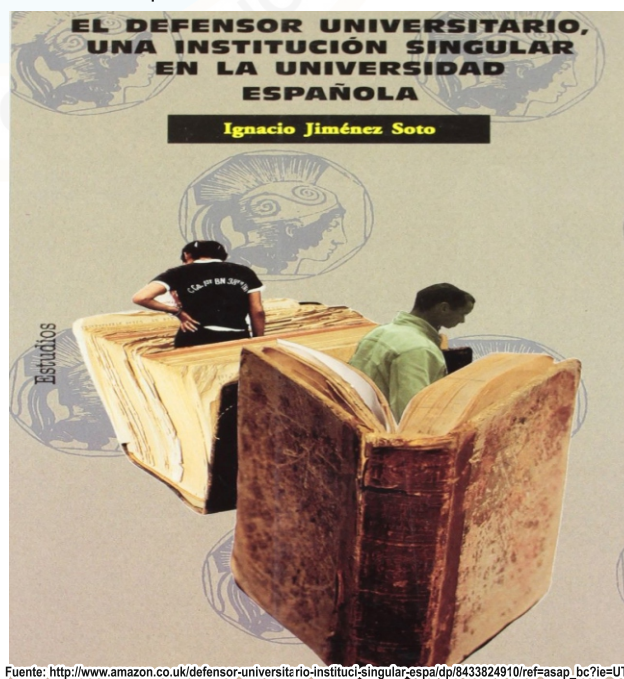
Quizás sean las que quejas que menos llegan al Defensor Universitario, sobre todo por el factor tiempo de agotar la vía administrativa, dirigiéndose normalmente a la vía sindical y al Comité de Empresa, por lo que esta institución tiene muy poca maniobrabilidad en los asuntos del PAS, porque la mayoría de las veces son cuestiones muy puntuales que suelen terminar en la vía judicial. No obstante, se pueden encontrar quejas en relación a:

- Retribuciones salariales, tipo complementos, indemnizaciones...
- Adjudicación de plazas.
- Funciones y horarios.
- Medios disponibles para su trabajo.

10. MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN

Cada vez con mayor auge se están utilizando estas vías, como fruto de la autoridad moral e independencia de los Defensores Universitarios, de acuerdo con su naturaleza este tipo de procedimientos lo tienen que solicitar las partes, evitan la administrativización o judicialización de conflictos en la vida académica y profesional, quita tensión a los órganos universitarios, y en caso de ser aceptado el acuerdo por las partes con la firma del acta se queda obligado.

Igualmente, aunque no es usual, nada impide al Defensor que de oficio se ofrezca como mediador a un conflicto e intentar conciliar entre las partes, eso sí, siempre que éstas lo acepte, pues a nadie se le puede obligar a utilizar estos procedimientos.



Fuente: http://www.amazon.co.uk/defensor-universitario-institucion-singular-espaol/dp/8433824910/ref=asap_bc?ie=UTF8