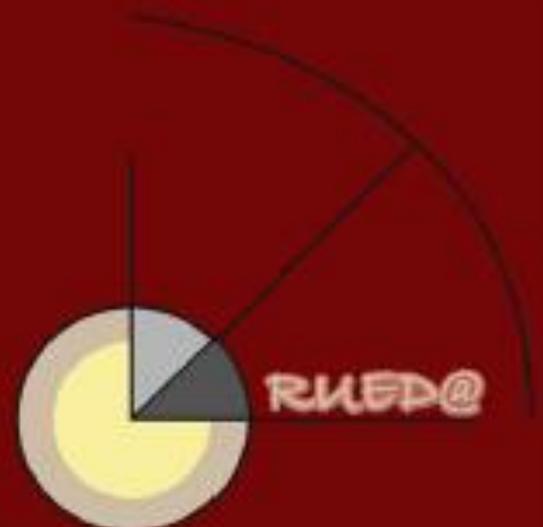


Nº 1
ISSN 2530-030X

RUEDA@

REVISTA

UNIVERSIDAD, ÉTICA Y DERECHOS



DIRECTORA

Prof.ª Dr.ª María Acale Sánchez, Defensora de la Universidad de Cádiz.

SECRETARIO

Prof. José Luis Sánchez Barrios, Defensor de la Universidad de Salamanca.

REDACCIÓN

Francisco Javier González Ramírez, Defensor adjunto de la Universidad de Cádiz.

COMITÉ DE HONOR

Prof. Dr. Carlos Alcover de la Hera, Profesor Titular de Universidad, Área de Psicología Social de la Universidad Rey Juan Carlos, ex Defensor Universitario,

Prof. Dr. Eugenio Baraja Rodríguez, Defensor Universitario de la Universidad de Valladolid,

Prof. Dr. José Manuel Bayod Bayod, Catedrático de Universidad en el Área de Análisis Matemático de la Universidad de Cantabria, ex Defensor Universitario,

Prof.ª Dr.ª Carmen Carda Batalla, Catedrática de Patología de la Universidad de Valencia, ex Defensora Universitaria (anterior Presidenta de la CEDU),

Pof.ª Dr.ª Adela Cortina Orts, Catedrática de Filosofía Moral de la Universidad de Valencia,

Prof. Dr. Luis Espada Recarey, Catedrático de Ingeniería Química de la Universidad de Vigo (Profesor Emérito), ex Defensor Universitario,

Prof.ª Dr.ª Rosa María Galán Sánchez, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, ex Defensora Universitaria (anterior Presidenta CEDU),

Prof. Dr. Eduardo Gamero Casado, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide, ex Defensor Universitario,

Prof.ª Dr.ª María Teresa González Aguado, Profesora Titular de Ingeniería Geológica y Minera de la Universidad Politécnica de Madrid, ex Defensora Universitaria (anterior Presidenta de la CEDU),

Prof. Dr. Federico Mayor Zaragoza, Presidente de la *Fundación Cultura de Paz*,

Prof. Dr. Joan Miró Ametller, Catedrático de Química Física de la Universidad de Gerona, ex Defensor Universitario (miembro fundador de la CEDU),

Prof.ª Dr.ª Joana María Petrus Bey, Defensora de la Universidad Islas Baleares, Presidenta de la CEDU (*Línea editorial*),

Prof. Dr. Tomás Sánchez Giralda, Catedrático de Álgebra de la Universidad de Valladolid, ex Defensor Universitario (miembro fundador de la CEDU).

COMITÉ DE REDACCIÓN

Prof. ^ª Dr. ^ª María Acale Sánchez, Defensora de la Universidad de Cádiz (*Directora*),

Prof. ^ª Dr. ^ª Elena Battaner Moro, Defensora de la Universidad Rey Juan Carlos (*Cierre de la edición*),

Prof. Dr. Luis Caballol Angelat, Adjunto al Síndic de la Universidad de Barcelona (*Línea de pensamiento I*),

Prof. Dr.^ª Itziar Etxebarria Bilbao, Aldele de la Universidad del País Vasco,

Prof. Dr. José Rafael Guillamón Fernández, Defensor de la UNED (*Línea de pensamiento II*),

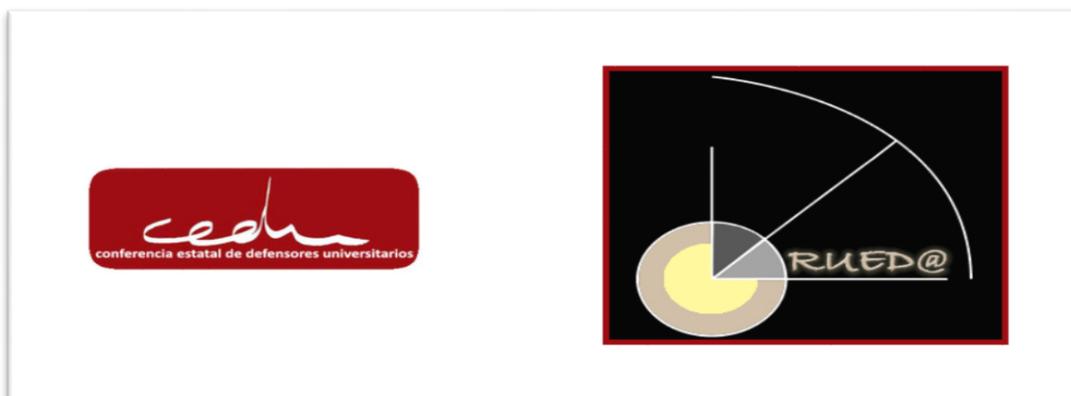
Prof. Dr Francisco Ortega Santana, Presidente del órgano del Defensor Universitario de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria,

Prof. Dr. José Manuel Palazón Espinosa, Defensor de la Universidad de Murcia (*Relaciones Internacionales*),

Prof. D. José Luis Sánchez Barrios, Defensor de la Universidad de Salamanca (*Secretaría*).

Revista
Universidad, Ética y
Derechos
(Rued@)

Conferencia estatal de Defensores/as universitarios/as



ÍNDICE

Editorial, por José Manuel Palazón

-1-

Presentación/presentation, por María Acale Sánchez

-4-

A los ojos rectorales, por Eduardo González Mazo, Rector de la Universidad de Cádiz

-8-

Pinceladas, por Tomás Sánchez Giralda, “Una aproximación a la labor del Defensor/a universitario/a”, ex Defensor de la Universidad de Valladolid

-10-

Estudios:

“Ética y derechos en la Universidad del Siglo XXI”, por Emilio Martínez Navarro

-21-

“Corresponsabilidad, reconciliación y mediación en la resolución de conflictos en contextos universitarios”, por Carlos María Alcover de la Hera

-35-

“El trabajo de fin de Grado (TFG) en las Universidades españolas. Análisis y discusión desde las Defensorías Universitarias”, por Elena Battaner Moro, Carmen González Chamorro y José Luis Sánchez Barrios

-44-

“Derecho disciplinario y seguridad jurídica”, por José Rafael Guillamón Fernández,
Eugenio Baraja Rodríguez y María Acale Sánchez

-83-

“Derecho de petición, responsabilidad y agilidad en la tramitación de los asuntos en la
administración universitaria”, por Itziar Etxebarria y F. Manuel Montalbán

-109-

Comentarios jurisprudenciales:

“El fin del plazo para adaptarse al Grado, las sentencias judiciales sobre su aplicación y
análisis desde el punto de vista de la actividad de las Defensorías”, por Francisco Ortega

Santana

-128-

Corresponsales Internacionales:

“Reflexiones y propuestas relativas al asociacionismo de las Defensorías Universitarias: El
caso de la Red Iberoamericana de las Defensorías Universitarias (RIDU)”, por Argimiro

Rojo Salgado

-138-

“Treinta años de Defensa de los Derechos y Libertades de la Comunidad Universitaria
Complutense”, por José Acevedo Acosta

-151-

“La Defensoría Universitaria de Panamá: Costos y riesgos”, por Anayansi Turner

-163-

“La Defensoría de la Comunidad Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba-
República Argentina”, por Liliana Aguiar de Zapiola

-177-

Necrológica:

En memoria del Prof. Dr. Ignacio Ugalde, por Rosa Muñoz Román

-182-

EDITORIAL

José Manuel Palazón Espinosa
Defensor Universitario de la Universidad de Murcia

Me pide la directora de esta publicación que, como presidente de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios (CEDU), escriba el editorial de este número 1 de la revista Rued@. Es para mí un gran honor ese encargo y al mismo tiempo representa un desafío escribir el editorial de esta Revista universitaria. Ha pasado un año desde el número cero que incorporaba un magnífico editorial de la Dra. Joana María Petrus, que me antecedió en la presidencia de la CEDU y con la que tuve el honor de compartir trabajo, durante dos años en la comisión ejecutiva que gestó, gracias a las propuestas de la Dra. María Acale, la creación de este instrumento de debate y comunicación de reflexiones, no sólo entre los Defensores y Defensoras universitarios, sino entre todas aquellas personas de la comunidad universitaria interesadas en compartir sus aportaciones sobre ética y derechos.

También me sugiere la directora que escriba sobre lo sucedido este año en el ámbito de la CEDU y, aunque mi labor como presidente empezó en noviembre de 2015, voy a referirme a lo más relevante que ha acontecido desde que se publicó el número cero. Precisamente, en ese número cero se planteaba en un artículo la conveniencia de avanzar en la creación de una Red Iberoamericana de Defensorías Universitarias y, afortunadamente, la decisión de crear ese espacio de encuentro fue compartida por la Comisión Ejecutiva de la CEDU y por el Consejo Directivo de la Red de Organismos Defensores de los Derechos Universitarios (la mexicana REDDU). Así, en junio y como conclusión de una reunión conjunta en la Universidad Politécnica de Madrid, se firmó un acuerdo de colaboración entre las dos redes con el objetivo de crear la Red Iberoamericana de Defensorías Universitarias (RIDU). En la misma reunión se decidió formar una Comisión de Coordinación constituida por tres defensorías españolas y tres mexicanas, a la que posteriormente se agregó la Ouvidoria de la Universidade Federal de Rio de Janeiro. Ahora toca ir dando pasos seguros en un proceso de constitución de la nueva red que es complejo y que no va a ser fácil, pero que merece la pena si conseguimos que se vayan creando nuevas defensorías, especialmente en aquellos países en los que no se conoce la figura, y le damos forma a ese espacio de encuentro para las defensorías que se quieran incorporar al proyecto.

Otro hito importante ha sido la celebración del XVIII Encuentro Estatal de la CEDU en la Universidad Europea de Madrid. En ese Encuentro, los Defensores y Defensoras de las Universidades españolas tuvimos la oportunidad de intercambiar experiencias sobre nuestra actividad cotidiana y de debatir, durante tres días, sobre los temas que habían suscitado mayor

interés y de los que se publican las ponencias y conclusiones en esta Revista. También celebramos en ese marco la VIII Asamblea General de CEDU, en la que resultó elegida la nueva Comisión Ejecutiva y en la que tuve el honor de ser elegido presidente.

Para quienes no forman parte de la CEDU, es interesante explicar cómo se seleccionan los temas objeto de debate en nuestros Encuentros. El procedimiento utilizado es el de proponer algunos temas desde la Comisión Ejecutiva y sugerir a los Defensores y Defensoras que añadan otros temas que puedan suscitar su interés. Añadiendo las propuestas recibidas a las iniciales, se elabora una lista de temas y se habilita un plazo para que cada Defensor o Defensora pueda seleccionar los tres temas que le parecen de mayor interés. Los temas que finalmente se escogen para ser debatidos son aquellos que han obtenido mayor número de votos. Este procedimiento nos está permitiendo garantizar que los debates son del interés de la mayoría de nuestros socios y asegurar, por tanto, una excelente participación en los mismos. Evidentemente, ese éxito no sería posible sin el desinteresado ofrecimiento de los Defensores o Defensoras que asumen el trabajo de preparar la ponencia, coordinar los debates o redactar las conclusiones, trabajo al que, desde el Encuentro de Badajoz, hemos añadido la petición de redactar esas ponencias y conclusiones como artículos para nuestra querida, aunque joven, Revista Rued@.

Además de los Encuentros anuales, los miembros de la CEDU tenemos otros medios para intercambiar opiniones, para aumentar nuestra formación en la defensa de derechos o para ayudarnos a dar la mejor respuesta ante algún problema. Un medio sencillo, ágil y muy utilizado, es la posibilidad de que un Defensor o Defensora, ante un problema complejo que se le ha planteado en su Universidad, solicite la opinión de otros colegas o pregunte si alguien ha tenido un asunto parecido, enviando un correo electrónico a nuestra lista de distribución. Buena prueba de la vitalidad y de la utilidad de la CEDU, es que en el mismo día, o en pocos días, se suelen recibir un número importante de respuestas que permiten dar elementos de juicio a quien plantea la consulta y, simultáneamente, ir generando un importante acervo formativo para todo el colectivo, ya que todos tenemos acceso a las respuestas. En concreto, en lo que llevamos del curso 2015-2016, se han planteado por ese medio consultas sobre 22 temas.

Al margen de las consultas virtuales, la CEDU suele organizar Jornadas Técnicas sobre algún tema que suscite especial interés y este año las hemos utilizado para analizar algunas reformas legislativas. También se producen reuniones de grupos de Defensores con algún vínculo común como la pertenencia a la misma Comunidad Autónoma o a una red de Universidades, los grupos que se han reunido con alguna periodicidad son la Xarxa Lluís Vives, el G9 y los formados por los Defensores y Defensoras de comunidades autónomas como Galicia, Madrid, Andalucía o Castilla y León.

Para terminar, quiero invitar a los lectores y las lectoras de esta Revista a enviar aportaciones que permitan enriquecer la visión de los aspectos éticos que deben formar parte de nuestra actuación como universitarios o que nos ayuden a reflexionar sobre nuestra tarea fundamental

como Defensores o Defensoras Universitarios que es la defensa de los derechos y libertades de todos los miembros de la comunidad universitaria. Desde nuestra apuesta por ir avanzando en la constitución de la RIDU, animo especialmente a nuestros colegas de Iberoamérica a compartir en este medio, su visión de esos temas desde la realidad de sus países.

PRESENTACIÓN

Revista Universidad, Ética y Derechos. (Rued@)

María Acale Sánchez
Defensora Universitaria de la Universidad de Cádiz
Directora de la revista

Es para mí una satisfacción presentar el número 1 de la *Revista Universidad, Ética y derechos, Rued@*, que con paso firme decidió echarse a rodar hace ahora un año.

La Revista ha sido registrada en la Biblioteca nacional con el ISSN 2530-030X lo que nos visibiliza y nos mete en el ámbito de las revistas oficiales: de nuestro trabajo depende que algún día ocupe también un lugar entre las revistas útiles y necesarias para la comunidad universitaria: qué más prestigio que ese podemos desear.

Un año después, su estructura definitiva empieza a tomar cuerpo. En este sentido, el grueso fundamental del trabajo que presentamos se reúne en la sección “*Estudios*”, en la que en esta ocasión se incluyen una serie de trabajos realizados con el rigor universitario que en cada una de nuestras disciplinas demostramos y que fueron debatidos en el Encuentro que tuvo lugar en la Universidad Europea de Madrid hace ahora un año. A ellos se les une en esta ocasión el artículo de nuestro querido compañero Carlos Alcover, sobre la resolución de conflictos. Gracias a todos por esas contribuciones.

Pero además usted lector o lectora podrá encontrar en el interior de este número las secciones “*Pinceladas*” y “*A los ojos rectorales*” que se incorporan ahora. Con la primera sección pretendemos incorporar las opiniones y recomendaciones de personas importantes para las Defensorías universitarias, que hayan destacado por sus opiniones o por sus actos por velar por nuestra Universidad: al Dr. Tomás Sánchez Giralda, ex Defensor Universitario de la Universidad de Valladolid y miembro fundador como vocal de la Comisión permanente de Defensores universitarios, quiero agradecerle sus amables y sugerentes pensamientos. La segunda pretende traernos a cada número la visión oficial que los Rectores y las Rectoras tienen del trabajo que hacemos, que no es otro que luchar para que nuestras Universidades sean cada día un poco mejor: Eduardo González Mazo, Rector de la Universidad de Cádiz, nos mira por primera vez desde este ángulo.

Se inaugura también en este número la sección dedicada a “Comentarios jurisprudenciales”, con la que pretendemos analizar –con la solvencia que lo hace en este caso nuestro colega Francisco Ortega Santana– pronunciamientos jurisprudenciales sobre asuntos que

antes de llegar a los tribunales han pasado por nuestras Oficinas y que al día de hoy en muchos casos seguimos teniendo pendientes, ya sea porque se trata de temas que pertenecen al pasado y nunca quedaron cerrados, o porque han vuelto a estar de actualidad: en este caso analizamos dos sentencias de orientación muy distinta sobre el mismo problema del alumnado que de alguna forma se ha quedado “atrapado” entre las viejas titulaciones de licenciaturas y diplomaturas, y los nuevos grados.

De la máxima relevancia para quienes colaboramos con la Revista es la entrada en este número de la sección “*Corresponsales internacionales*”. Se trata en este caso de abrir nuestra Revista a la opinión de nuestros/as colegas de Universidades extranjeras, a fin de que visibilicemos las similitudes del trabajo y de las preocupaciones que tenemos, y que pongamos a disposición de toda la comunidad que conformamos los esfuerzos y resultados alcanzados en otros lugares del planeta, para poner en valor que compartimos objetivos: la defensa de los derechos de nuestras respectivas comunidades universitarias. Gracias a Argimiro Rojo Salgado, miembro de la Comisión de relaciones internacionales de la CEDU, a José Acevedo Acosta (Defensor Universitario de la Universidad de Aguascalientes, México), a Anayasi Turner (Defensora Universitaria de la Universidad de Panamá) y a Liliana Aguiar de Zapiola (Universidad Nacional de Córdoba-Argentina).

Este número se cierra con una sección que no nos gustaría haber incluido, pero que nuestros recuerdos y sentimientos nos han forzado a hacerlo tras la repentina muerte del Prof. Ignacio Ugalde, ex Defensor de la Universidad de Sevilla. Querida Rosa, gracias por el esfuerzo que me consta que has tenido que realizar para que las lágrimas te permitieran escribir estas bellas líneas.

Hace un año, terminaba la presentación del número 0 afirmando que “*publicando nuestros pareceres queremos trasladar a la opinión pública nuestro compromiso y nuestra preocupación por la Universidad*”; añadido en esta ocasión algo más: publicando nuestros pareceres generamos conciencia universitaria.

Cádiz, a 12 de septiembre de 2016

PRESENTATION

Revista Universidad, Ética y Derechos. (Rued@)

María Acale Sánchez
Ombudsperson, University of Cádiz
Chief editor

It is my pleasure to present the first number of *Revista Universidad, ética y derechos, Rued@*, that with solid steps started to circulate one year ago.

The Review has been registered in The National Library with ISSN 2530-030X. This defines and puts us in the field of official review: our work can make possible that, in the future, *Rued@* has too a position between the useful and necessary Reviews for the university people: that is the most prestigious.

One year later, the final structure begins to have a body. In this sense, the fundamental part of the works that we publish, are in the section “*Estudios*”, in which in this time, there is a group of papers made rigorously that we prove in our jobs; the most of them were presented in the European University Meeting (Madrid, October 2015). As well, we publish Carlos Alcover’s article, our friend and colleague, about conflict resolution in University. Thanks all for those contributions.

But you may find incorporated in this number the new sections “Pinceladas” and “A los ojos rectorales”. With the first section, we want to include opinions and advice of important people for the University Ombudspeople, that have highlighted for their opinions or for their acts for our University: to Dr. Tomás Sánchez Giralda, the first Valladolid University Ombudsperson and founder of establish Commission of spanish University Ombudspeople, I want to express my gratitude for his kind and suggestive thoughts. The second section wants to bring us the official opinion of the University Headmaster about the role that we play because sometimes we forget that Ombudspeople and Headmasters have the same need: contributing to make our Universities better. Eduardo González Mazo, Cadiz University Headmaster, looks at us the first time from this section.

Also in this number, we start the Section about “Comentarios jurisprudenciales”, with which we want to study -with our colleague Francisco Ortega Santana’s security- sentences about topics that before going to the courts, have gone through our offices and today in many cases we follow having very present, because they are old topics not closed, or because they become current another time: in this column, we study two different sentences about the same problem: students in between the last and the new titles.

Very important for the people who work in the Review is the section “Corresponsales internacionales”. It is here to open our Review to the opinion of our colleagues from foreign universities, so as to make visible the similarities of work and the concerns we have, as well as to make available to the whole community our efforts and results achieved in other parts of the world to mark that we have the same objective: the defense of the rights of university people. Thanks to Argimiro Rojo Salgado, member of the International Relation commission (CEDU); José Acevedo Acosta (Ombudsperson, University of Aguascalientes, México), Anayasi Turner (Ombudsperson, University of Panamá) and Liliana Aguiar de Zapiola (Ombudsperson, University of National University of Córdoba-Argentina).

This number is closed with a special section that we would not want to introduce but we are forced to do for the memory and feelings: the soon death of Prof. Ignacio Ugalde, ex-Ombudsperson of Sevilla University. Dear Rosa, thanks for your effort, because I know that your tears allow you to write these beautiful lines.

I finished number 0 Rued@ presentation saying: “With this journal, we also want to bring to the public opinion our commitment and our concerns about the University”. Now I want to add this: publishing our opinions, we contribute to bring peace to the university life, not always quiet.

Cádiz, September 2016.

A LOS OJOS RECTORALES

Eduardo González Mazo
Rector de la Universidad de Cádiz

“En Nuestra Defensa”

La decisión de editar la revista Rued@ (Revista Universidad, Ética y derechos) por parte de las Defensorías Universitarias constituye una herramienta de enorme conveniencia que, al unísono, permite materializar dos importantes objetivos: poner en valor el excelente trabajo que desempeñan estos órganos, imprescindibles en el democrático funcionamiento de nuestro sistema universitario, y, desde el conocimiento sobre su labor, afianzar su mantenimiento en el actual modelo universitario español.

Mi agradecimiento, pues, a la directora de la Rued@, la Prof.^a Dr.^a María Acale Sánchez, Defensora de la Universidad de Cádiz, por la invitación a participar en este foro y por impulsar, desde el principio, la creación y puesta en marcha de este nuevo medio de expresión, especializado, donde convergen la acción de nuestras Defensorías, necesitadas de este tipo de puntos de encuentros para intercambiar ideas, experiencias y conocimientos.

Las Defensorías Universitarias rinden un servicio fundamental a nuestras universidades. Hacen de parapeto y de salvaguarda, son un engranaje adecuado para ejercer la mediación, tanto formal como informal, y se presentan como una instancia imprescindible para la consulta y defensa de los derechos de nuestras comunidades universitarias. Por eso, deben verter su rigor y actividad al servicio del conjunto de nuestras comunidades universitarias: Personal Docente Investigador, Personal de Administración y Servicios y Alumnado.

Para el buen desarrollo de sus trabajos y cometidos, en sus acciones deben estar representados los tres estamentos universitarios con la creación, por ejemplo, de defensores/as adjuntos/as de estudiantes. Es ésta una cuestión que ha esgrimido la propia Universidad de Cádiz, en cuya Defensoría Universitaria se prevé que estén orgánicamente representados profesores, personal de administración y alumnado.

Una idea cabal de la dimensión de Rued@ podemos observarla en la diversidad y calado de los temas tratados en el número cero: causas de los resultados anómalos en las asignaturas, copia, plagio y fraude en la evaluación universitaria, anulación de matrículas y devolución de importes, etc. El vértigo de las responsabilidades y cometidos diarios nos inhibe en muchas ocasiones de la opción elemental de pensar. La necesidad inaplazable de decidir y de gestionar nuestras instituciones universitarias, inmersas en un acelerado proceso de transformación, nos impide pararnos y tomar la perspectiva suficiente como para reflexionar acerca de cómo hacemos las cosas.

Aquí incide la utilidad de Rued@. La reflexión, el pensamiento crítico y con calma, el análisis pausado sobre la praxis de nuestras universidades en temas de indiscutible importancia como los abordados en este primer número, o el estudio realizado desde el rigor y la responsabilidad son motivos suficientes para resaltar el valor de una publicación que es nexo de unión, de entendimiento y conocimiento entre todas las Defensorías Universitarias españolas.

En nuestra acción, debe prevalecer siempre la exigencia de velar por el respeto a los derechos y las libertades de toda la comunidad universitaria (profesores, estudiantes y personal de administración y servicios), ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios. A tal efecto, la legislación universitaria -tanto la Ley Orgánica de Universidades como la correspondiente Ley andaluza- prevén la creación de Defensorías Universitarias.

De este modo, los Estatutos de la Universidad de Cádiz dedican el Título IV a esta esencial figura universitaria, encomendándosele una misión garantista del bienestar de los miembros de la comunidad universitaria. Sus acciones están siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, sin mediar jamás en sus actuaciones mandato imperativo de ninguna instancia universitaria, rigiéndose por los principios de independencia, autonomía e imparcialidad.

Sin duda, las Defensorías Universitarias realizan una extraordinaria labor de mediación y buenos oficios en la resolución de los conflictos que se suscitan en el ámbito universitario. Median, sugieren, recomiendan, desde una posición imparcial y garantista. Gozan de prestigio y de un incuestionable carácter autónomo en la defensa de los derechos y libertades, lo que implica, de modo ineludible, aunque no se diga expresamente en la citada normativa, velar por el cumplimiento de los deberes.

Un trabajo ímprobo ejercido con libertad y responsabilidad en defensa de todos los integrantes de nuestras comunidades universitarias que, así, encuentran en sus Defensorías un instrumento para garantizar sus derechos y la resolución de conflictos desde la mediación, el rigor y el conocimiento de nuestros derechos y deberes.

La Rued@ permitirá que las Defensorías Universitarias españolas estrechen lazos y pongan en común informes y estudios acerca de su labor y que el conjunto de nuestras comunidades universitarias dispongamos, al mismo tiempo, de un medio para conocer todo lo bueno y lo mucho que hacen. Más Defensoría y más información sobre sus cometidos y actuaciones es sinónimo de más democracia para el funcionamiento de nuestro sistema universitario.

Afirmaba con intachable determinación ética Francisco Tomás y Valiente, catedrático de Historia del Derecho, que “la vida y el prestigio de las instituciones depende tanto de lo que ellas hacen como de lo que se hace con ellas”. Con la creación, generalización y consolidación de las Defensorías Universitarias incidimos, precisamente, en esto: en hacer de nuestras universidades unas instituciones más garantes, más fuertes y democráticas.

PINCELADAS

Tomás Sánchez Giralda

Prof. Dr. Universidad de Valladolid

Ex-Defensor Universitario de la Universidad de Valladolid (1999-2004)

APROXIMACIÓN A LAS LABORES DEL DEFENSOR/A UNIVERSITARIO/A

A Mariluz Blanco Rodríguez, in memoriam

Quiero expresar mi agradecimiento a los responsables de la Revista Universidad, Ética y Derechos, RUED@ - puesta en marcha por la Conferencia Española de Defensores Universitarios (CEDU) en 2015 - por la distinción que supone colaborar en la publicación de un colectivo universitario tan respetable y distinguido como es el de los Defensores que forman la CEDU. Gracias, en particular, a los Defensores Universitarios Eugenio Baraja Rodríguez y María Acale Sánchez por la generosidad que siempre he recibido de ellos. Tal compromiso de colaboración es para mí un honor y un privilegio.

La institución del Defensor Universitario (DU) apareció en los estatutos de algunas universidades españolas tras la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de agosto de 1983, norma que abría una nueva etapa para las Universidades tras el reconocimiento de su autonomía, recogida en el número 10 del artículo 27 de nuestra Constitución de 1978. Las primeras instituciones universitarias en dotarse, de manera voluntaria, de la figura del Defensor fueron las de León, Barcelona y Valencia-Estudi General a finales de la década de los 80. Desde 1990 la dotación de tal institución por las Universidades, en uso de su autonomía, fue en continuo crecimiento hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de diciembre de 2001 que reguló en su Disposición Adicional Decimocuarta¹, y por primera vez a nivel estatal, la institución del DU como obligatoria para las Universidades. La modificación de la LOU, la LOMLOU del año 2007, no alteró tal Disposición Adicional. En la actualidad, la institución del

¹ **Disposición Adicional Decimocuarta.**

“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 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.”

Defensor Universitario está en funcionamiento en más de 60 universidades españolas, públicas y privadas, cantidad que duplica el número de las que estaban ya operativas en 2001 antes de la aprobación de la LOU.

Los antecedentes² más cercanos en el tiempo de los Defensores Universitarios se encuentran en el Ombudsman sueco, el Defensor del Pueblo y los Defensores Autonómicos, todos ellos comisionados de sus Parlamentos con la misión de control de la Administración. No es de extrañar, por tanto, que la filosofía y principios de estas Instituciones hayan marcado de manera sustancial la actividad y funciones de sus análogos en el ámbito universitario. En tal sentido, se puede decir que los Defensores Universitarios son comisionados de los órganos que les eligen (Claustro Universitario, Consejo Social o Consejo de Gobierno) con la misión de defender los derechos y las libertades de los miembros de la comunidad universitaria ante los actos administrativos, actuaciones irregulares y otras responsabilidades de los diferentes órganos y servicios universitarios, no estando sometidos a mandato imperativo alguno.

Tales antecedentes en el marco universitario permiten decir que el Defensor Universitario es una nueva institución sin capacidad ejecutiva, sin *potestas*³, pero con la fuerza moral que da la *autoritas*⁴ de su responsable, implícita ya en su candidatura de elección y reforzada por la necesaria mayoría cualificada de votos de miembros del órgano que lo elige como persona de consenso para ser su comisionado. Así, según especialistas en Derecho romano, el Defensor tiene un saber socialmente reconocido como fuerza moral a su favor, careciendo de cualquier tipo de poder. En este contexto, las actuaciones del Defensor Universitario se realizan siempre con la idea de convencer y persuadir, de servir de mediador entre las partes en conflicto desde la independencia, buscando soluciones justas y equitativas, siempre conformes a Derecho, dentro del ámbito de la propia universidad y por tanto fuera de los tribunales. Una institución que es gratuita, accesible y cercana, confidencial, y lo que es más importante, que los principios básicos del Defensor en sus actuaciones, establecidos por Ley, son los de **independencia** y de **autonomía**, principios que dotan de una imprescindible **libertad** a toda su labor.

Resulta indicado comentar que la inclusión de la figura del Defensor Universitario en el organigrama de las Universidades supone una mejora de su propia democracia interna pero,

² El precedente histórico más antiguo corresponde a la institución romana del Tribunado de la Plebe. Para más detalles consultar la publicación de A. Rojo Salgado Defensor Universitario, Catedrático de Ciencia Política y Profesor Jean Monnet en la Universidad de Vigo (Galicia/Spain) "*Una aproximación a la institución del Defensor Universitario: el caso español*". Encuentro de la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derecho Universitarios (REDDU); Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México) 2012. (El texto puede encontrarse en la Web oficial de la CEDU. www.cedu.es).

³ potestad. (Del lat. *potestas*, *-ātis*). **1.** f. Dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo (DRAE).

⁴ autoridad. (Del lat. *autoritas*, *-ātis*). **3.** f. Prestigio y crédito que se reconoce a una persona o institución por su legitimidad o por su calidad y competencia en alguna materia (DRAE).

además, aporta una nueva vía para tratar los conflictos de la vida universitaria y mejorar la convivencia en la Universidad; institución en la que tanto su autonomía como su complejidad requieren de una rendición de cuentas a la sociedad, su razón de ser, no sólo obligada sino que, también, resulte irreprochable para todos.

En este contexto, interesa recordar que los afectados por las diferentes resoluciones y otros actos administrativos universitarios disponen de dos vías de recurso si están en desacuerdo con los mismos: la vía interna de la propia universidad y la vía externa, la jurisdiccional, de los tribunales de Justicia. Ambas vías presentan en ocasiones serias dificultades para los miembros de la comunidad universitaria afectados⁵. Sin embargo, como decíamos, existe una tercera vía también interna e independiente a la que recurrir ante tales desacuerdos y otros problemas: la vía del Defensor Universitario. Una vía que nunca es un atajo en el normal funcionamiento de la Universidad y para la que existe un campo de actuaciones del Defensor donde cobra pleno sentido su filosofía y sus funciones. Un campo de actuaciones para la práctica diaria de una institución singular⁶ cuya principal misión es la mejora de la excelencia y de la calidad de la Universidad.

Lo anterior incluye una información breve y nada exhaustiva del origen, antecedentes y principios generales de la institución. Cuestión diferente sería preguntarnos con más detalles sobre la labor que desempeña el Defensor Universitario: ¿Qué actuaciones lleva a cabo en su tarea? ¿Qué filosofía tiene en su campo de actuaciones? ¿A quién y cómo rinde cuentas? ¿Qué medios necesita? etc. y cuyas respuestas no resultan inmediatas.

El objetivo de lo que sigue será dar alguna respuesta a tales preguntas desde la experiencia vivida como Defensor en la Universidad de Valladolid durante más de 5 años con la ayuda y el apoyo imprescindibles del equipo de la Oficina del Defensor, equipo de Gobierno con el Rector Sanz Serna a la cabeza, autoridades académicas y responsables de órganos y servicios de la universidad y restantes miembros de la comunidad universitaria. También fue importante la ayuda y el apoyo de personas ajenas a la Universidad entre los que estuvieron, en el lugar más destacado, los Defensores Universitarios de la época y de los que tanto aprendí. A todos, desde aquí, reiterarles mi más profundo agradecimiento. Primero se analizarán características generales del campo de actuaciones del Defensor para luego incluir otros comentarios sobre la filosofía, los principios y otras tareas importantes de su labor, siempre desde la citada experiencia vivida y por tanto sin ánimo de generalizar.

⁵ Por ejemplo cuando se produce silencio administrativo, entonces el administrado se siente en general desamparado y sin ánimos para utilizar la vía jurisdiccional por su lentitud y costo, con lo cual su problema nunca tendrá una solución justa y equilibrada.

⁶ Un texto de referencia es la publicación del Defensor Universitario Ignacio Jiménez Soto: *El Defensor Universitario, una institución singular en la universidad española*. Editorial Univ. Granada. 1998. Granada.

SOBRE EL CAMPO DE ACTUACIONES DEL DEFENSOR

Conviene diferenciar en dos grandes áreas las actuaciones o actividades del Defensor en el ejercicio del cargo: las internas, y más numerosas, sobre problemática de la propia universidad, y las externas, cuya base fundamental son las relaciones con otros Defensores Universitarios y órganos similares.

Para **las actuaciones internas** resulta indispensable disponer de un procedimiento eficaz para operar con la mucha y variada casuística que se tramita en la Oficina del Defensor. En la actualidad, tras la experiencia acumulada durante más de 17 años, las modalidades básicas de actuación interna en la Oficina de la Universidad de Valladolid son: Consulta diaria, Intervención, Expediente de queja, Informe, Mediación y Conciliación y Actuación de oficio.

Las dos primeras no requieren burocracia mientras que para las cuatro restantes el Estatuto y Reglamento del Defensor establecen su procedimiento de tramitación. En este sentido, la mayoría de las quejas que se tramitan han pasado antes por ser tratadas como consultas o intervenciones y de cuyas actuaciones no se ha podido encontrar solución al problema planteado. De los Informes hablaremos más adelante, pero interesa señalar que las actuaciones de Mediación y Conciliación están diseñadas para solucionar los desacuerdos, diferencias y enfrentamientos que se producen en temas propios de la universidad cuando todas las partes implicadas acepten la mediación del Defensor. Este tipo de actuación es deseable que sea, cada vez más, fórmula prioritaria para solucionar problemas de la vida universitaria. Por último, las Actuaciones de oficio son realizadas a iniciativa del Defensor y, en general, se producen ante la existencia de actos y resoluciones de la universidad que suponen un menoscabo de los derechos y libertades de los miembros de la comunidad universitaria y como las tres anteriores también conllevan actuaciones por escrito.

Las actuaciones externas resultan importantes en la labor del Defensor. La comunicación con otros Defensores Universitarios resulta valiosa por muchas razones: permite conocer otras experiencias; da información sobre la solución de problemas similares; mejora el funcionamiento de la institución; etc. Así mismo, la participación en reuniones y encuentros entre Defensores, a nivel autonómico nacional e internacional, es una experiencia positiva que trasciende el propio ejercicio del cargo para producir una mejora para todas y cada una de las universidades participantes. El discutir en común asuntos que inciden en el trabajo del día a día y que afectan a la normativa general y funcionamiento de las universidades, así como tomar las iniciativas oportunas y llevar a buen puerto los **acuerdos alcanzados por unanimidad**, no lesionan la independencia y autonomía de cada Defensor participante; al contrario, tales actuaciones suponen una mejora para las universidades en su conjunto y, en particular, permiten trasladar experiencias y prácticas positivas a la propia universidad.

Desde el año 1996 se vienen celebrando Encuentros de Defensores a nivel estatal y en la actualidad es la Comisión Ejecutiva de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios

(CEDU)⁷ la que los coordina. En este contexto, resulta también destacable la colaboración con otras instituciones como los Defensores autonómicos, el Defensor del Pueblo y otros organismos similares. Tal colaboración en ciertos temas universitarios permite abordar y mejorar problemas que afectan a toda la Educación Superior y para los que, en ocasiones, no existen mecanismos adecuados. Sobre los Encuentros internacionales de Defensores Universitarios una referencia que considero recomendable es la de la Dra. Pilar Abad García⁸.

SOBRE LA LABOR DEL DEFENSOR

Para llevar a cabo la labor que requieren las actuaciones descritas en el apartado anterior el Defensor Universitario se rige, por Ley, por unos principios básicos, parte esencial de la institución, y que como ya se ha dicho con anterioridad son los de **autonomía, independencia y libertad**. Sin embargo, existen otros principios, normas de actuación y tareas que también resultan importantes para el ejercicio del cargo y que dan mejor cumplimiento a los fines de la institución. En este contexto, sin ánimo de ser exhaustivo, se incluyen en este apartado comentarios sobre algunos de ellos que resultan destacables para la labor del Defensor.

Siguiendo a Ramón Valls, tan querido y recordado pero tristemente desaparecido, el primer comentario será sobre cómo se desarrolla la actuación o actividad del Defensor. Para ello nada mejor que recordar aquí sus palabras: <<*En resumen: si bien es cierto que el campo en el que se desenvuelve la actividad de los Defensores es lo ético o moral en general, es más exacto decir que su territorio es lo ético-jurídico o, si se quiere, el ir y venir continuo entre los dos campos*>>⁹. Así, esa **presencia de la Ética** que indica Valls nos dice que las actuaciones del Defensor no son un mero control de legalidad a las quejas y otras reclamaciones que él tramite, y que, en el ejercicio del cargo, debe analizar sin excepción los aspectos éticos de las mismas. Téngase en cuenta, por ejemplo, ese amplio y necesario campo de la discrecionalidad en el ámbito universitario y que por desgracia se utiliza y se ve empañado, en ocasiones, para realizar actos arbitrarios, y por

⁷ De los Estatutos de la CEDU quiero destacar la primera parte de su Artículo 5: <<*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, ...*>> (Fuente: www.cedu.es)

⁸ Pilar Abad García, Defensora de la Comunidad Universitaria de la Universidad de Valladolid (2004–2012) *Convencer sin vencer: Hacia la consolidación de la institución del Defensor al servicio de la comunidad universitaria*. En 1999-2009: 10 años de la implantación de la institución del Defensor de la Comunidad Universitaria. Univ. Valladolid 2010. (El texto puede encontrarse en la Web oficial de la **CEDU**: www.cedu.es).

⁹ Texto extraído del Prólogo de Ramón Valls Plana, Síndic de Greuges de la Universitat de Barcelona entre 1998 y 2003, a la publicación *Los Defensores Universitarios y el reto de la calidad*, de J. Pérez Peña, T. Sánchez Giralda y J. Vila i Boix, Editorial Dykinson. Madrid, 2004.

tanto injustos, que se deben eliminar de raíz de la Universidad. Arbitrariedades que se detectan con más facilidad vía norma de actuación en presencia de la Ética.

Este contexto ético-jurídico en las actuaciones del Defensor posibilita ir más allá del control de legalidad. Ese continuo ir y venir entre lo ético y lo jurídico permite detectar también si el cumplimiento riguroso de una norma provoca situaciones injustas, si la propia norma presenta carencias o disfunciones, etc., en cuyo caso el propio Defensor debe solicitar de los órganos competentes su modificación mediante el correspondiente Informe, citado antes como forma de actuación básica. Este paso del análisis de casos individuales a formular recomendaciones de cambio normativo que afectan a toda la comunidad universitaria es una tarea del Defensor Universitario que en, mi opinión, es importante en su amplia labor.

El segundo comentario es **sobre la existencia de límites** en el campo de actuaciones del Defensor y por tanto en su labor. Así, tal campo de actuaciones es todo el ámbito universitario¹⁰ pero hay límites a respetar. Unos más formales ya establecidos por su Estatuto y Reglamento: no actuación sobre quejas anónimas; no actuación sobre quejas pendientes de resolución judicial o sometidas a expediente administrativo sancionador; no actuación sobre quejas en las que haya transcurrido más de un año desde que se tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma, etc. Pero hay otros límites menos formales que, en general, no suelen estar incluidos en el citado Estatuto y Reglamento y con los que hay que tener especial atención. Por ejemplo, cuando la queja afecte a algún miembro de la institución como parte, cuando se quiera utilizar al Defensor de forma interesada con fines espurios, cuando exista mala fe, cuando se quiera utilizar a la institución como un atajo administrativo, etc.

¿Cómo tratar tales límites? El Defensor tiene autonomía y recursos suficientes para que sus actuaciones sean conforme a norma, preservando su independencia y evitando conflictos de intereses y por tanto respetando tales límites. Pero también me parece importante que la atención constante a su existencia no sólo mejora la imagen y buenas prácticas de la propia oficina del Defensor, sino que en particular refuerza los principios de **eficacia** y **transparencia** en su labor. Principios que, en mi opinión, deben ser tenidos en cuenta en todas y cada una de sus actuaciones. En mi opinión, una tramitación eficaz y transparente de quejas y reclamaciones resulta requisito indispensable para que tenga sentido fomentar, y en ocasiones exigir, tales buenas prácticas en los diferentes órganos y servicios universitarios.

Por otra parte, **el respeto y el espíritu de servicio** hacia los demás deben presidir la labor del Defensor. En esta línea, un tercer comentario a la citada labor es **la necesidad de primar el humanismo sobre la burocracia** en ese amplio campo de actuaciones del Defensor. Esta idea ha

¹⁰ Sin olvidar que, por Ley, en las Universidades públicas, las resoluciones del Rector, los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario, agotan la vía administrativa y sólo son impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

estado siempre presente entre los Defensores Universitarios desde un principio. Así, A. Juncosa Carbonell, Síndic de Greuges de la Universitat de Barcelona entre 1992 y 1998, al describir el perfil de la labor del Síndic, toma como uno de los tres ejes del campo de actuación de la institución al dado por: <<Más humanismo que burocracia. ...>>¹¹. Una actitud en la que el ser humano y sus valores son los que priman sobre el mero expediente burocrático y que deben ser una constante en la labor del Defensor.

En este contexto humanístico, resulta conveniente que en la medida de lo posible el Defensor y sus Adjuntos fomenten **la cultura del diálogo**¹² con una atención personal a todos y cada uno de los que acuden a su Oficina. Así, por ejemplo, el Defensor y su equipo están en una situación de privilegio para atender y ayudar a ese miembro de la comunidad universitaria que se siente desprotegido, que se siente maltratado y que no sabe con quién hablar, que ha recurrido a la institución para que se le escuche y al que, tras algunas iniciativas sumarias e informales si proceden, se le puede dar una opinión contrastada e independiente sobre su queja o reclamación e incluso darle una solución a su *problema* sin trámites burocráticos. En general, **una información veraz y actualizada** de las actuaciones realizadas desde la oficina del Defensor a los interesados sobre sus quejas y reclamaciones resulta importante para logro de los fines de la propia institución.

El cuarto comentario estará dedicado a **la Memoria anual del Defensor** de la que se presenta un resumen oral ante el órgano que lo eligió, en mi caso ante el Claustro Universitario. En la Memoria se debe incluir la actividad llevada a cabo durante el año: número y tipo de quejas presentadas, las quejas rechazadas y sus causas, así como las tramitadas y el resultado de sus investigaciones, especificando las sugerencias y recomendaciones aceptadas por los órganos o personas afectadas. Salvo en supuestos de clara falta de colaboración hacia la institución, el Defensor no incluye en la Memoria datos personales que permitan identificar a los interesados en las diferentes actuaciones realizadas. En mi caso, se incluyeron los Informes elaborados con especial énfasis en el seguimiento a todas las recomendaciones y sugerencias formuladas en ellos: aceptación, implementación, etc. Así mismo, se incluyó un apartado sobre las relaciones con otros Defensores Universitarios y órganos similares así como otro de conclusiones.

¹¹ A. Juncosa Carbonell, *Reflexiones sobre la figura y función del Síndic de Greuges a partir de una experiencia personal*. I Encuentro Estatal de Defensores de la Comunidad Universitaria. Castellón de la Plana. 1996 (pp. 97 – 102). El autor toma los dos ejes restantes como: << Más justicia que derecho. ...>> y <<Más autoridad que poder. ...>>.

¹² En muchas ocasiones me pareció conveniente **el diálogo personal con las partes afectadas** para buscar soluciones justas a las quejas presentadas. Se trataba de agilizar trámites y eliminar burocracia actuando como mediador entre las partes, tratando de convencer y persuadir. En la mayoría de ocasiones se lograron soluciones satisfactorias para todos. Hubo casos en los que el diálogo fue imposible y resultó necesaria la burocracia y otras actuaciones obligadas por la responsabilidad adquirida para el ejercicio del cargo.

Las Memorias anuales fueron publicadas y quedaron a disposición de todos los miembros de la comunidad universitaria. En este sentido, cabe señalar que el Defensor rinde cuentas de su labor anual ante el órgano que le elige en un ejercicio de **responsabilidad**, pero pienso que debe aprovechar la oportunidad para alcanzar otros objetivos. Poner a disposición de toda la comunidad el contenido de su Memoria anual es una necesaria expresión de **transparencia y visibilidad** para la propia institución del Defensor ante su autonomía e independencia. Cuidar con esmero que la Memoria anual sea lo más completa posible, donde aparezcan las mejoras logradas pero también las que quedaron pendientes e incluso la falta de colaboración recibida por el Defensor en su labor es otro objetivo de interés. Porque de tal Memoria anual el propio Claustro u órgano que lo eligió como su comisionado puede tomar a su vez nuevas iniciativas y medidas oportunas para mejorar la Universidad.

Por otra parte, las recomendaciones y sugerencias formuladas por el Defensor Universitario en las quejas e informes tramitados son parte importante de su labor. Ellas están dirigidas a dar una solución de justicia y de legalidad a cualquier problema de la vida universitaria y, en mi opinión, deben ser motivadas, proporcionadas, ajustadas a la realidad y como establece la LOU para las actuaciones del Defensor: <<... *siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos ...*>>. Esta labor por escrito del Defensor no está reñida con el diálogo con las partes afectadas para, si cabe, persuadirlas de la conveniente aceptación de tales recomendaciones y sugerencias.

En el contexto de este quinto comentario, resulta imprescindible hacer un seguimiento de tales recomendaciones y sugerencias para tomar las medidas más pertinentes en el caso de que se produzca una manifiesta falta de atención a las mismas. Siempre con el diálogo y la persuasión, desde la independencia, pero con la firmeza necesaria para que la institución del Defensor no vea dañada su **pertinencia y su eficacia** para defender los derechos y libertades de los miembros de la comunidad y así mejorar la Universidad. Siempre me sirvió la fórmula de apelar a los intereses generales para la defensa de tales derechos y libertades.

Un sexto y último comentario es **sobre los medios a disposición del Defensor** para realizar su labor. Es obligado decir que dispuse de los medios humanos y materiales suficientes para la puesta en marcha y posterior funcionamiento de la Oficina del Defensor: Tres Adjuntos al Defensor y una persona para la administración, nombrados a propuesta del Defensor, sin los que mi labor habría sido imposible; también nos asignaron locales dignos, presupuesto suficiente y registro propio. En este sentido, el apoyo y ayuda de la Universidad quedó de manifiesto en el Estatuto y Reglamento de la institución con el articulado necesario para facilitar y garantizar una labor para la que se carece por completo de capacidad ejecutiva. Por ejemplo, al incluir que todos los órganos, servicios y miembros de la comunidad universitaria están obligados a auxiliar al

Defensor con carácter preferente y urgente y a facilitarle toda la documentación que requiera en el ejercicio del cargo.

Disponer de un Estatuto y Reglamento con suficientes garantías permite al Defensor y su equipo establecer el mejor camino a seguir en sus actuaciones, siempre con el objetivo de solucionar problemas y conflictos. Así mismo, es tarea del Defensor atender que los medios humanos y materiales a su disposición sean los adecuados y necesarios para su labor, porque su insuficiencia termina por crear un perjuicio a la propia institución y pone en riesgo su razón de ser. No es posible la autonomía e independencia del cargo sin medios suficientes y si ellos son insuficientes, en mi opinión, el Defensor Universitario debe solicitarlos al Rector. No olvidemos que del propio texto de la LOU se concluye la necesaria dotación de medios al Defensor para el cumplimiento de sus fines. Cargarse de razón resulta obligado, pero caso de no ser atendido el Defensor debe poner tal circunstancia en conocimiento del órgano que le nombró por **responsabilidad y lealtad universitaria**.

Todo lo anterior pone de manifiesto como el Defensor tiene un campo de actuaciones natural y amplio pero con límites, donde su labor debe atender a la Ética y al Humanismo de forma preferente, siempre en presencia del diálogo con las partes, el respeto a los demás y el espíritu de servicio. Labor¹³ del Defensor Universitario en la que además de su independencia, autonomía y libertad deben primar los principios de eficacia, transparencia, responsabilidad, visibilidad, pertinencia y lealtad institucional. Elaborando informes, recomendaciones y sugerencias reales y proporcionales que sean de auténtica mejora para la vida universitaria y la calidad de la institución. Una labor para la que se necesitan unos medios imprescindibles para ejercer el cargo con las suficientes garantías y donde su Memoria anual debe ser una publicación útil y eficaz para todos. En fin, una labor de mediación realizada desde un observatorio privilegiado que permite recomendar y sugerir soluciones justas a problemas universitarios con argumentos basados en lo ético-jurídico, el humanismo y el sentido común.

Los comentarios anteriores no agotan para nada lo que se puede decir sobre la labor del Defensor Universitario, tarea amplia y difícil en el complejo ámbito universitario. Tales comentarios quieren aportar un <<grano de arena>> más a la *promoción del debate y mejora de la calidad universitaria* incluidos como objetivos en los Estatutos de la CEDU. Todo ello en un contexto tan importante para todos como es la misión social de la Universidad y que, siguiendo a Ortega, no se debe limitar sólo a las actividades docentes e investigadores sino que va más allá. Se trata de que los miembros de la comunidad universitaria estén de verdad comprometidos con unos

¹³ Labor que se entiende del equipo de personas que forman la oficina con el Defensor Universitario a la cabeza y que necesita siempre de la ayuda y apoyo del equipo de Gobierno, autoridades académicas, responsables de órganos y servicios de la universidad, y miembros de la comunidad universitaria. Por extensión, se entiende lo mismo cuando el Defensor Universitario no es un órgano unipersonal como ocurre en algunas Universidades.

principios éticos y unos valores comunes, con la defensa de la democracia y de los derechos humanos y con la difusión de la cultura para así lograr una educación y una convivencia cada vez más humanística en nuestra *Alma Mater*. Una institución, la Universidad, con más de nueve siglos de historia y que es de todos y para todos en esta sociedad del siglo XXI.

ESTUDIOS

ÉTICA Y DERECHOS EN LA UNIVERSIDAD DEL SIGLO XXI

Prof. Dr. Emilio Martínez Navarro
Universidad de Murcia

1. INTRODUCCIÓN

Los términos «ética» y «derechos» se prestan a diversos malentendidos, porque son vocablos de uso muy frecuente en el lenguaje cotidiano y que tienen diversos significados que los hablantes pueden confundir entre sí. Por ello conviene, de entrada, aclarar en qué sentido vamos a utilizar aquí ambas expresiones.

El término «ética» lo vamos a utilizar, en el contexto de este artículo, en el sentido de un saber que la humanidad ha ido construyendo desde tiempos inmemoriales para orientar los comportamientos individuales y colectivos conforme a criterios de bondad y maldad. Este saber tiene dos niveles distintos, pero estrechamente conectados entre sí: la moral cotidiana y la reflexión ética.

La moral cotidiana se aprende sobre todo en la infancia, y contiene normas, preceptos y valores que la persona va interiorizando sin darse cuenta, dando lugar a una moralidad personal que sirve a cada cual para saber cuándo está actuando bien y cuándo actúa mal, y también sirve para juzgar moralmente el comportamiento ajeno desde los mismos criterios personalmente asumidos. Tales criterios forman parte de la tradición cultural en la que cada cual haya sido educado. Naturalmente, esta moral personal cotidiana, tomada del propio grupo cultural, la vamos revisando y modificando a lo largo de la vida, pero cuando hacemos tal revisión entra en funcionamiento el otro nivel del saber ético: la reflexión ética.

La reflexión ética es filosofía sobre la moral. Todas las personas, en mayor o menor medida, practicamos este filosofar sobre los propios valores, normas y preceptos morales que nos han inculcado desde la niñez y que forman parte de alguna de las tradiciones culturales que ha atesorado la humanidad a lo largo de los siglos. Sin embargo, a partir del siglo V a.C., con el nacimiento de la Filosofía entre los antiguos griegos, la reflexión ética se convierte en «Ética», es decir, en la rama de la Filosofía que revisa de un modo racional y sistemático el saber moral cotidiano, con el fin de llevar a cabo tres tareas principales:

¹ Este artículo es un desarrollo y reelaboración de la ponencia presentada en el XVIII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, celebrado en la Universidad Europea de Madrid (Campus Villaviciosa de Odón) el 4 de noviembre de 2015. Agradezco a los organizadores de dicho Encuentro, y a todo el colectivo de Defensores Universitarios, tanto la invitación como la cordial acogida que me dispensaron.

- 1) Aclarar en qué consiste la moralidad, es decir, distinguirla de otros saberes emparentados (como la religión, el derecho y las normas de protocolo social), señalar posibles contradicciones y tabúes obsoletos en el saber moral heredado, etc. Esta tarea de aclaración la desarrollan los filósofos de moral. A lo largo de los siglos se han propuesto diversas teorías éticas entre las que destacamos aquí sólo algunas: la ética de la virtud (Aristóteles), el deontologismo de Kant, el utilitarismo de John Stuart Mill y las éticas del diálogo de J. Habermas y K.-O. Apel.

- 2) Fundamentar racionalmente la moralidad, es decir, averiguar si tiene sentido mantener en uso los términos morales (como «deber», «virtud», «mentira», «injusticia», etc.). En caso afirmativo, la Ética ha de exponer las razones que avalan la racionalidad de lo moral. Pero en caso negativo, la Ética nos tendría que mostrar los argumentos por los cuales resulta absurdo mantener el lenguaje moral y por qué lo más sensato sería abandonarlo por completo. La mayor parte de los filósofos morales de todos los tiempos consideran que la moral tiene una base racional y que se trata de un saber del que no podemos prescindir, pero las diversas teorías éticas discrepan entre sí en cuanto al modo de entender dicho saber y cómo ha de articularse con los demás saberes.

- 3) Aplicar, a los casos de la vida cotidiana de las personas y de las instituciones, los principios y argumentos que se hayan podido elaborar en las dos tareas anteriores (aclaración y fundamentación), con el fin de orientar nuestra vida personal y colectiva en un horizonte de humanización. Es decir, se trata de aplicar a la práctica cotidiana una moralidad crítica, no meramente la moralidad «heredada» sin más, sino una moralidad depurada por la reflexión filosófica que pueden aportar especialistas (filósofos) y también no especialistas (personas reflexivas que, desde su ámbito particular de actividad, proponen valores, normas y preceptos para orientar ese ámbito para hacerlo más justo, más incluyente, más humanizador).

¿Dónde situamos la ética universitaria? Conforme a las distinciones conceptuales que acabamos de exponer, la ética universitaria es una más de las éticas aplicadas. Del mismo modo que hay una ética médica, una ética de la ingeniería, una ética del deporte, etc., hay también una ética universitaria que, conforme a los fundamentos teóricos que aquí presuponemos², es fruto de la reflexión que llevan a cabo, de manera dialógica, un conjunto de personas que forman parte del ámbito universitario con asesoría de expertos en Filosofía Moral. Los contenidos (valores, normas y preceptos morales) de una posible ética universitaria han de ser fruto de una deliberación racional

² El marco teórico que subyace a las ideas aquí expuestas está expuesto con cierto detalle en obras como los siguientes: Cortina, A. y Martínez E. (1996) y Martínez, E. (2010).

y razonable en la que participen, en pie de igualdad, los afectados por la institución universitaria (comúnmente llamados «grupos de interés») y los expertos en cuestiones éticas.

En el esquema siguiente recogemos las distinciones que hemos comentado hasta el momento (figura 1):

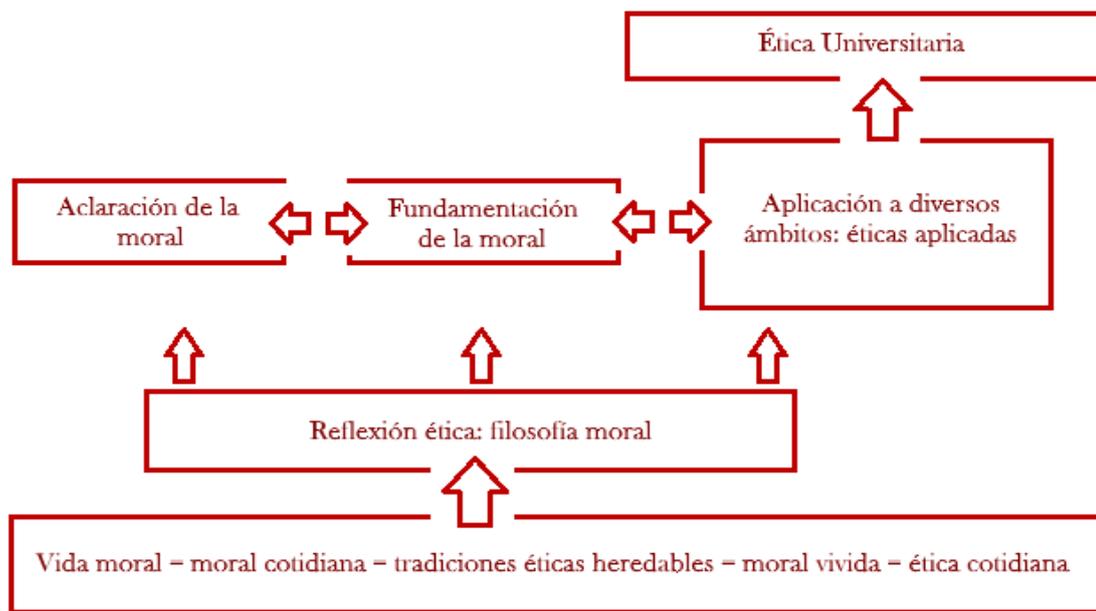


Figura 1: Esquema de los tipos de saber ético para situar la ética universitaria (elaboración propia).

Con respecto al término «derechos», aquí lo vamos a utilizar con la significación de «protecciones legales sobre capacidades valiosas para una vida digna» (Cortina 2009, cap. 9). Esto significa que reconocemos unos derechos básicos a las personas en virtud de que se supone que tales derechos están definidos y establecidos por la comunidad para proteger algo especialmente valioso: las capacidades de las personas. En este sentido, los derechos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (1948) y las demás declaraciones de la ONU, así como los derechos básicos recogidos en la legislación vigente, los entendemos aquí como exigencias ético-jurídicas válidas que cualquier persona puede alegar para ver protegido el ejercicio de sus capacidades básicas como ser humano. Los derechos son “cartas de triunfo” (R. Dworkin) en posesión de sus beneficiarios: son *unos mínimos de justicia* que han de ser respetados por todos en todo momento. Es conveniente que los reglamentos universitarios expresen con toda claridad qué derechos tiene cada cual y cuáles son *los límites* de cada derecho, para evitar colisiones entre diversos derechos. Muchos derechos llevan aparejado algún deber. Por ello es conveniente recordar también los deberes. Ahora bien, el lenguaje de los derechos y los deberes es más jurídico

que ético, mientras que aquí nos vamos a centrar en las cuestiones de ética: Lo ético es el juego de la prevención de conflictos, sin tener que llegar al terreno del derecho, y también es el terreno de los argumentos racionales acerca de por qué consideramos que ciertos comportamientos son razonables, válidos y dignos de alabanza, mientras que otros son irrazonables, no válidos y dignos de rechazo.

2. La ética de la institución universitaria entre las éticas aplicadas

Hemos comentado anteriormente que la ética universitaria es una más de las éticas aplicadas. Cabe preguntarse ahora: ¿De qué modo (con qué método) se puede averiguar en cada una de las éticas aplicadas lo que es moralmente correcto y lo que no? Existen varios métodos (Cortina y Martínez 1996, cap. 6) para construir racionalmente una ética aplicada, pero el método que considero más razonable es el que propone Adela Cortina (1993) y que se llama «hermenéutica crítica de las actividades sociales». Este método propone que, en todas las actividades humanas en las que queramos averiguar cuáles son los principios éticos que le corresponden, conviene seguir dos momentos sucesivos:

- 1) El momento deontológico, que corresponde a los deberes básicos a tener en cuenta en todas las actividades humanas.
- 2) El momento de la buena praxis en cada actividad concreta.

En efecto, en un primer momento conviene reconocer que todas las actividades humanas han de respetar y promover unos mínimos básicos relacionados con la dignidad de las personas: los derechos humanos. Este primer componente de las éticas aplicadas es compartido por todas ellas. Se le puede llamar «el momento kantiano» porque sugiere que lo éticamente primero es el deber de tratar a las personas como fines en sí mismas, y no como meros medios instrumentalizables.

Por otro lado, el segundo momento de elaboración de las éticas aplicadas es el que aterriza en las cuestiones éticas específicas de cada ámbito concreto. A este segundo momento se le puede llamar «el momento aristotélico», porque en gran medida está inspirado en la noción de Aristóteles de lo que es «una práctica» (MacIntyre 1981), es decir, una actividad humana en la que participan cooperativamente distintas personas respetando ciertas reglas. A partir de esta idea, en la Ética contemporánea ha hecho fortuna una distinción conceptual que puede ser útil para comprender las bases morales de cualquier institución: se trata de la distinción entre los «bienes internos» y los «bienes externos». Los bienes internos son las metas, los fines, para los cuales nace la institución; son los objetivos que —se supone— que persigue la institución de que se trate. Por ejemplo, se supone que la profesión periodística es una institución social encargada de proporcionar al público

información, opinión, entretenimiento, etc.; se supone que la profesión docente ha de proporcionar al alumnado una formación, adiestramiento, etc.; lo propio de la profesión médica sería la curación de enfermedades, la reparación de roturas, la prevención de enfermedades, los cuidados paliativos, etc.; lo específico de una organización empresarial dedicada, por ejemplo, a fabricar zapatos, sería ofrecer zapatos de calidad a un precio razonable, etc. Lo esencial del concepto de «bienes internos de una institución» es que se refiere a algún tipo de servicio que se presta a los usuarios de la misma; la idea clave es que los bienes internos son los que dan sentido a la existencia misma de la institución, los que la legitiman ante la sociedad, los que hacen que la institución sea algo deseable y amable, puesto que, si no fuera por ella, algunas necesidades humanas quedarían sin satisfacer.

En el caso de la Universidad, generalmente nos referimos a sus bienes internos en términos de:

1) «Formación de alta calidad», 2) «investigación de excelencia» y 3) «transferencia-extensión de conocimientos a la sociedad». Para el logro de estas tres metas se precisa el apoyo de profesionales de la docencia y la investigación (profesorado) y también de profesionales de la gestión y la administración (personal de administración y servicios), pero todos con la mirada puesta en los beneficiarios de la actividad universitaria, que son, en primer lugar, el alumnado, y en segundo lugar los empleadores de los egresados, las empresas que acogen la transferencia de investigación y la sociedad en general.

Por otro lado, como ya anunciamos, además de los bienes internos, existe otra clase de bienes relacionados con las instituciones: los llamados «bienes externos», es decir, las recompensas que recibe la institución y sus miembros como compensación por el servicio que presta. Se trata de los ingresos económicos, el poder, la influencia, la fama, los premios y reconocimientos, los honores, el prestigio, la buena imagen social, etc. Por ejemplo, la profesión médica percibe honorarios, prestigio, poder, influencia, etc., cuando realiza su cometido (bienes internos) del modo adecuado. La profesión periodística, por su parte, puede tener ingresos, poder, fama, prestigio, buena reputación, etc. La profesión docente recibe generalmente un sueldo, un reconocimiento, cierta buena imagen, prestigio, etc. Una organización empresarial del tipo “fábrica de zapatos” puede conseguir dividendos para el accionista, fama, buena imagen de marca, etc. En el caso de la institución universitaria, los bienes externos suelen ser: ingresos, prestigio, poder, fama, buena reputación, valoración social de los títulos que expide, etc.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando una institución (o una persona que labora en ella) pone por delante la consecución de bienes externos a toda costa y por cualquier medio, en lugar de otorgar la debida prioridad al logro de los bienes internos, que son los que legitiman la existencia misma de la institución? Lo que ocurre en estos casos es que la institución (o la persona que labora en ella) incurren en un caso de corrupción (Cortina 1996). Porque la corrupción, desde el punto de vista del funcionamiento institucional, se puede comprender como una desviación respecto a

las metas que dan sentido a la institución de que se trate. Por ejemplo, si una persona se matricula en una Universidad, por el solo hecho de hacerlo tiene la expectativa legítima de recibir una formación de calidad en aquello en lo que se ha matriculado. Por eso, si tal universidad no responde adecuadamente a esa expectativa legítima por causas imputables a su responsabilidad como institución, se puede decir que dicha universidad se ha corrompido, puesto que está fallando gravemente en cuanto a proporcionar el servicio que se ha comprometido a prestar a su alumnado. Desde el punto de vista ético, la corrupción no se limita a los casos de soborno, apropiación indebida y casos semejantes, sino que incluye también, de modo más general, cualquier desviación culpable con respecto a la prioridad que debe otorgarse a los bienes internos de la institución.

Una vez realizada la distinción conceptual entre los bienes internos y externos de la institución universitaria, pueden quedar claras las razones por las que proponemos, como principios éticos básicos de la institución universitaria los siguientes:

- 1) La Universidad es una institución social radicada en una sociedad comprometida con el respeto de la dignidad de las personas, de modo que su primer deber es respetar y promover los derechos humanos de todas las personas que tienen relación con ella (alumnado, profesorado, administrativos, proveedores, etc.).
- 2) Todos los miembros de la comunidad universitaria deben otorgar prioridad a la producción de los bienes internos de la institución, en lugar de buscar directamente los bienes externos descuidando el logro de los primeros.
- 3) Se debe buscar honestamente la satisfacción de todos los grupos de afectados por la institución, haciendo compatibles sus legítimos intereses en la medida de lo posible: el alumnado, la comunidad a la que se presta el servicio (empleadores de egresados, empresas a las que se transfieren resultados de investigación, etc.), los empleados (profesorado, personal de administración y servicios), los proveedores, etc.

Estos principios se pueden concretar por medio de códigos éticos, códigos de buenas prácticas y otros documentos semejantes³. Pero lo esencial es la formación ética de las personas que conforman la comunidad universitaria, de modo que se vaya creando una cultura corporativa que encarne esos tres principios como lo habitual y mayoritario, con independencia de que siempre habrá algunos casos puntuales de falta de compromiso ético. A continuación vamos a comentar algunos de los fallos éticos más habituales en nuestras Universidades, tratando de mostrar las razones por las que se trata de malas prácticas que conviene erradicar

³ Muchas Universidades españolas se han dotado de un código ético. Recientemente tuve ocasión de colaborar en la elaboración del que tiene la Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT). Como se explica en el anexo del mismo, la elaboración participativa es una condición necesaria, aunque no suficiente por sí sola, para que el código sea asumido en la práctica por todos sus destinatarios. Puede consultarse en: https://transparencia.upct.es/?page_id=583

3. Algunos problemas éticos que socavan la ética universitaria

3.1 Algunos problemas éticos que afectan al personal docente e investigador

- Competencia desleal con empresas. En ocasiones, se disfraza la realización de actividades privadas con ánimo de lucro de sus promotores como si fueran contratos de investigación y transferencia de conocimiento de los que están previstos en la legislación vigente. Por ejemplo: una empresa contrata con un grupo de investigadores universitarios la realización de un estudio de opinión sobre cierto producto que comercializa dicha empresa; pero ni la empresa ni el grupo investigador tienen en cuenta que ya existen gabinetes de investigación que realizan este tipo de estudios con todas las garantías de rigor científico, pero que no pueden competir en precios con los que ofrecen los universitarios, dado que éstos tienen unas infraestructuras y unos ingresos principales que les proporciona la universidad. En este caso se observa una violación del tercer principio mencionado anteriormente, puesto que no se están armonizando adecuadamente los legítimos intereses de todos los colectivos afectados.
- Abusos en autoría de trabajos. Por ejemplo: hay directores de tesis doctorales que siguen apareciendo como coautores de los trabajos publicados mucho después de la defensa de la tesis. Esto puede interpretarse como una falta de atención al segundo principio, puesto que los directores de tesis que obligan a sus pupilos a compartir la autoría de trabajos, tras un tiempo prudencial en el que esa práctica ha tenido sentido, estarían poniendo su afán de acumular bienes externos (en este caso méritos de investigación que en realidad ya no les corresponden) por delante de los bienes internos de la actividad investigadora (en este caso, proporcionar mediante el propio esfuerzo una investigación de calidad).
- Apropiación de obras ajenas. Por ejemplo, algunos investigadores se han apropiado de trabajos de compañeros, e incluso de alumnos. Esta falta de cuidado con los derechos de autor es mucho más grave que la anterior. Porque ahora ya no se trata de mantenerse como coautor en trabajos en los que inicialmente sí que hubo cierta coautoría, sino que se trata, lisa y llanamente, de un robo. Esto atenta contra el primer principio ético reseñado, puesto que viola derechos básicos de las personas.
- Corruptelas en proyectos financiados. Por ejemplo, se consiguen facturas para justificar gastos que no se han hecho y se hacen viajes privados con el dinero del proyecto, a costa de la calidad de los resultados. En este tipo de casos también se estaría otorgando prioridad a los intereses particulares del investigador frente al imperativo ético de otorgar la prioridad a la calidad de la investigación. Por lo tanto, se viola el primer principio.

- Falta de atención a la docencia. En ocasiones hay profesorado universitario que, descuida gravemente la docencia en beneficio de la investigación. La profesión de profesor o profesora de universidad lleva consigo, necesariamente, la condición de docente. Esto no es opcional, puesto que las universidades tienen alumnado y este debe ser adecuadamente formado. Sin embargo, en los años recientes se ha estado incentivando mucho más la investigación (sexenios, proyectos financiados, méritos que realmente cuentan en los concursos de acceso, etc.) que la docencia. Pero esto no debería ser así. Aunque la universidad tiene autonomía para repartir las tareas entre sus miembros, nunca debería permitir que haya profesorado exclusivamente investigador ni exclusivamente docente, porque la figura de profesor o profesora de universidad lleva consigo las dos tareas, que se complementan y se necesitan mutuamente. Descuidar la docencia es descuidar uno de los bienes internos a los que se refiere el segundo principio.
- Represalias a estudiantes que se han atrevido a quejarse de alguna cosa que hace el profesor o profesora. Aquí nos referimos exclusivamente a las situaciones injustas en las que el ejercicio del poder académico por parte del docente (particularmente en lo que se refiere a las evaluaciones y calificaciones del rendimiento del alumnado para acreditar si ha alcanzado las competencias que debería alcanzar) se extralimita claramente. Esto se puede comprobar, hasta cierto punto, analizando si se han cumplido adecuadamente las reglas de juego de la docencia (guía docente de la materia o asignatura, normativa del departamento, etc.), de modo que no se interprete como represalia la simple aplicación de los criterios establecidos. Pero si realmente hay un abuso por parte del docente, entonces se estaría violando el primer principio, puesto que no se estarían respetando algunos derechos básicos del alumnado.
- Absentismo de profesorado. Hay ocasiones en las que el docente titular de una materia o asignatura se ausenta excesivamente por diversos motivos (algunos pueden ser legítimos y otros no) y no siempre se avisa al alumnado con la debida antelación y por los canales más seguros; en ocasiones, la mayor parte de la docencia se deja a cargo de algún becario o becaria sin supervisión alguna de si lo hace bien o mal. El resultado de todo ello es que el alumnado, que tenía unas expectativas legítimas de recibir la mejor formación posible, finalmente no logra ver colmadas tales expectativas. En muchos de estos casos se estaría violando el principio primero (falta de respeto al alumnado), y en parte también el segundo (no se otorga prioridad a uno de los bienes internos de la universidad) y también el tercero (no se compaginan adecuadamente los intereses legítimos de unos y otros colectivos).
- Abusos en la evaluación. Por ejemplo, algunas veces el alumnado se queja de que no hay criterios claros en los procesos de evaluación, de no se cumplen los horarios de atención en las tutorías, no se lleva a cabo la preceptiva oportunidad de revisión de exámenes y tareas

académicas, etc. Esto se puede interpretar éticamente como una grave falta de respeto al alumnado (principio primero) y también como una postergación del bien interno de la docencia frente al acopio de bienes externos (por ejemplo, por lo general el profesorado que comete este tipo de abusos sigue cobrando lo mismo y teniendo el mismo poder, aunque tal vez se resienta su imagen pública o prestigio profesional).

- No corregir las tareas del alumnado. Esta corruptela es muy perjudicial para el alumnado, porque los estudiantes acaban considerando como correcto lo que en realidad es incorrecto. En la tarea docente, la retroalimentación sobre las tareas que hace el alumnado es un elemento básico del proceso de enseñanza-aprendizaje. Por lo general, este fallo lo cometen docentes que, o bien se dejan llevar por la pereza (lo cual es una falta de respeto al alumnado, contra el principio primero), o bien se ven sobrecargados de tareas por falta de previsión o mala gestión de su tiempo (en cuyo caso, se estaría faltando al tercer principio, por negligencia profesional en cuanto a procurar la adecuada compatibilidad de legítimos intereses de todos los afectados).

3.2 Algunos problemas éticos que afectan al personal de administración y servicios y al profesorado que asume tareas de gestión

- Falta de confidencialidad. En ocasiones se difunden datos personales, relatos y rumores acerca de miembros de la comunidad universitaria de un modo irresponsable y éticamente incorrecto. Este tipo de comportamientos es perjudicial para el logro de los bienes internos de la institución. En consecuencia, además de violar el principio primero (falta de respeto a las personas), también viola el segundo principio (falta de prioridad a los bienes internos de la Universidad).
- Falta de flexibilidad. En ocasiones se gestionan los procedimientos burocráticos con una rigidez que es tan excesiva que provoca graves daños a las personas. Por lo general, las normas han de ser interpretadas para poder ser aplicadas, y no siempre la interpretación más favorable a la parte más débil es la que se adopta como válida. Pero la necesaria flexibilidad no está reñida con la justicia, sino todo lo contrario: para que haya verdadera justicia se precisa que se apliquen las normas con cierta flexibilidad. Si se carece de ella, se puede incurrir en violaciones de derechos básicos (principio primero) o también en faltas contra la necesaria compatibilización entre los derechos de las personas afectadas (principio tercero).
- Falta de eficiencia en el uso de los recursos. Como los recursos son limitados y generalmente los proporcionan los contribuyentes a través de los impuestos (en el caso de las universidades públicas), existe un deber moral de utilizarlos con eficiencia, es decir, tratando de obtener el

mayor rendimiento con la menor cantidad posible de recursos. El despilfarro es un fallo moral grave, porque a menudo afectará a los derechos básicos de las personas (por ejemplo, eliminando becas o puestos de trabajo), atenta contra la prioridad de los bienes internos y generalmente afecta también a la necesaria compatibilidad entre los intereses legítimos de los grupos y personas.

- Falta de equidad en contrataciones de profesorado y de personal de administración y servicios. Todavía son relativamente frecuentes las situaciones de enchufismo en los temas de contratación, el clientelismo y el amiguismo. Esto atenta contra los derechos básicos de las personas (principio primero), contra la debida prioridad de los bienes internos sobre otros intereses (principio segundo) y también contra la posible compatibilización de expectativas legítimas de los colectivos universitarios (por ejemplo, la legítima expectativa del alumnado de que se contrate al mejor docente posible para ocupar una vacante, quedaría frustrada si se acaba contratando a alguien con menor cualificación pero que ocupaba interinamente el puesto).
- Sensación de impunidad. En ocasiones, cunde la desmoralización de los miembros de la comunidad universitaria ante la impunidad que se observa en determinados casos de falta de profesionalidad. Especialmente cuando se observa que a quien no cumple con sus obligaciones universitarias no se le penaliza con un menor acceso a los bienes externos (recordemos: ingresos, poder, buena imagen, etc.). Esta desmoralización es muy dañina para la universidad, porque corroe el carácter de sus miembros hasta el punto de que puede hacer cundir la desidia, el cinismo, la chapuza, el disimulo y la corrupción general. La impunidad es sobre todo una falta de respeto contra el segundo principio, puesto que atenta contra la prioridad de los bienes internos frente al reclamo de recompensas merecidas. Si se da el mismo trato a quien no aporta los bienes internos en la proporción que le corresponde que a quien no lo hace, se favorece al corrupto frente al excelente y al correct, provocando una situación claramente injusta.
- Falta de transparencia y rendición de cuentas. En ocasiones no está accesible para el público la información que debiera estar disponible. Esto provoca desconfianza, sospechas de posible corrupción y la consiguiente desmoralización corrosiva. Ocultar información que debiera ser accesible atenta contra los tres principios que estamos comentando, puesto que afecta a derechos básicos de las personas, perjudica el logro de los bienes internos de la universidad y dificulta la compatibilización de las expectativas legítimas de los colectivos relacionados con la institución. Por otra parte, no se debe olvidar que la gestión de los conflictos ha de tener también una parte pública: aunque sea necesaria la confidencialidad para poder alcanzar acuerdos, también es necesaria la transparencia para que tales acuerdos sean legítimos.

- Casos de discriminación por razón de género. Aunque ha habido importantes avances en este terreno, existen todavía algunas actitudes de cierto descrédito con respecto a las aportaciones femeninas e injusticia en la distribución de cargos en la Universidad. Este tipo de casos atentan claramente contra el primer principio, puesto que afectan a los derechos básicos de las personas.

3.3 Algunos problemas éticos que afectan al alumnado

- Falta de respeto a otros estudiantes, al profesorado y al personal de administración y servicios. A veces nos encontramos con algunos estudiantes que claramente no respetan las formas elementales de trato justo a las personas. Esto debe ser corregido con medidas educativas y, en casos extraordinarios, con medidas punitivas. En estos casos se trata de una violación del principio primero que, al mismo tiempo, dificulta el cumplimiento de los otros dos principios.
- Falta formación ética en los egresados. En ocasiones los empleadores de egresados universitarios se quejan de que éstos presentan ciertas carencias, como la falta de una cultura general (complementaria de la formación específica que hayan recibido en la carrera) y la ausencia de capacidades para trabajar en equipo. Este fallo indica que no se está tomando muy en serio el segundo principio (prioridad de los bienes internos de la universidad). Para afrontar este problema, es obvio que tanto la universidad como los propios estudiantes han de poner de su parte para avanzar hacia el logro de una completa y excelente formación del alumnado.
- Plagio en los trabajos académicos. Este fallo moral afecta a los derechos de autor de los textos plagiados, además de que provoca el engaño del lector desprevenido, que tomará por obra del plagiador lo que en realidad es obra de otras personas. Por tanto, se está faltando al respeto de los autores a quienes se toma la información sin citar la fuente, como también se falta al respeto de los lectores del trabajo académico, a quienes se pretende engañar en cuanto a la autoría del texto. Todo ello viola el primer principio (derechos básicos de las personas) y afecta muy negativamente al cumplimiento de los otros dos.
- Falta de esfuerzo y vocación. Se ha detectado en un sector del alumnado la falta de una cultura del esfuerzo, del trabajo bien hecho, del ánimo de aprender. En su lugar, se ha instalado en algunos la abulia, el desprecio del saber y la ausencia de compromiso con los valores universitarios. Este fallo moral supone un desafío muy importante para la universidad, porque seguramente no es ella quien ha provocado la existencia de un colectivo juvenil que presenta estas carencias. Sin embargo, en la medida en que la universidad tiene que responder a los retos de la época en la que vive, no puede mirar para otro lado e ignorar este tipo de problemas.

Desde el punto de vista ético, sería importante promover actividades universitarias especialmente diseñadas para llegar a este grupo de personas y promover en ellas un cambio de mentalidad. De ese modo, la Universidad no solo estará velando por la mejor formación posible de este sector estudiantil, sino que también estará trabajando por mejorar el clima general de toda la institución, promoviendo los bienes internos que le corresponden (principio segundo) y ayudando a que los otros dos principios se tomen más en serio.

4. ¿Qué se puede hacer para promocionar la ética en las universidades del siglo XXI?

Una de las cosas más elementales que se puede hacer para promocionar la ética en las universidades es elaborar de manera participativa un código ético. En dicho código se destacarán unos pocos valores que cada universidad considere como urgentes y prioritarios en el momento histórico en el que está viviendo; cada valor suele ir acompañado de un conjunto de buenas prácticas que lo explicitan y que van encaminadas a orientar los comportamientos concretos de los colectivos universitarios, con el fin de animarlos a promover los bienes internos de la institución.

Una vez que se dispone del código ético, es trascendental llevar a cabo un seguimiento del mismo. Pero este seguimiento no consiste en vigilar y castigar, puesto que el código ético no es un reglamento que contenga sanciones de ningún tipo. El seguimiento, llevado a cabo por medio de una comisión *ad hoc*, de la que suele formar parte el Defensor o Defensora del universitario, se centra más bien en la difusión del código, la organización de actividades formativas relacionadas con valores éticos, y en general, la promoción del conocimiento y la adhesión voluntaria a los contenidos del código ético. Esta *comisión de seguimiento del código ético* podría atender también, si se estima oportuno, las consultas de tipo ético que pueda plantear cualquier miembro de la comunidad universitaria, de modo similar a como ya se viene haciendo en muchos hospitales en los que funciona un comité de ética asistencial. La composición de una comisión de seguimiento del código ético, para que fuese realmente operativa, debería contar con un número reducido de personas (no más de diez) y debe tener características como las siguientes:

- Ha de tener representación de los colectivos universitarios (docentes, alumnado, personal de administración y servicios, consejo social);
- ha de ser independiente del equipo de gobierno de la universidad;
- ha de contar con algún especialista en Ética;
- ha de contar con el apoyo técnico y presupuestario que sea preciso para garantizar su funcionamiento óptimo;
- ha de reunirse con la debida regularidad (al menos una vez al semestre) y para garantizar que haya *quorum* se ha de prever que haya miembros titulares y suplentes;

- ha de tener un reconocimiento oficial en los Estatutos de la Universidad, de modo que a sus miembros se les compute el trabajo realizado en la comisión como parte de su jornada laboral ordinaria;
- la comisión ha de tener su propio reglamento de funcionamiento interno, compromiso de confidencialidad en las deliberaciones, levantamiento de actas, etc.

En segundo lugar, otra cosa que se puede hacer para promocionar la ética en las universidades es tomar medidas para evitar las situaciones de impunidad en aquellos casos en los que se observa la vulneración de los derechos de las personas. Esto significa que es preciso fomentar una cultura interna en la que no exista miedo o desidia para denunciar las malas prácticas, así como medios suficientes para una adecuada investigación e inspección de los hechos, revisión de las normas vigentes, etc. Es esencial que se estimule la cultura de la denuncia respetuosa y responsable, frente a la cultura del compadreo, de la simulación y de la resignación. Y también es imprescindible mejorar los reglamentos para evitar aquello de “hecha la ley, hecha la trampa”. Los reglamentos han de ser razonables y ha de ser viable su cumplimiento en condiciones normales, de modo que se pueda controlar su incumplimiento con facilidad.

En tercer lugar, pero no menos importante, se puede revisar el sistema de incentivos (los bienes externos que reciben las personas conforme al puesto que ocupan en la universidad), de modo que sea eficaz para promover los bienes internos, que siempre han de ser lo prioritario. Por ejemplo: ¿se ha de conceder un quinquenio de docencia a todo el que lo pida, sin tener que mostrar que se ha llevado a cabo una buena labor docente? ¿Se puede incentivar más la docencia, como en su día se hizo con la investigación al crear los sexenios? Etc. El establecimiento de un buen sistema de incentivos es clave para el cumplimiento del tercer principio ético que hemos mencionado anteriormente: buscar honestamente la satisfacción de todos los grupos de afectados por la institución, haciendo compatibles sus legítimos intereses en la medida de lo posible. El éxito o el fracaso de la ética universitaria, a mi juicio, radica especialmente en el ajustamiento del sistema de incentivos, tanto positivos (estímulos, reconocimientos, complementos retributivos, calendario y horario laboral, etc.), como negativos (penalizaciones de diverso tipo). Porque el sistema de incentivos es el que crea, a medio y largo plazo, una cierta rutina, una cultura de la vida cotidiana, de modo que, si queremos una universidad ética, hemos de crear una cultura interna de adhesión a los valores éticos, estimulando las buenas prácticas y desincentivando las que nos perjudican.

Referencias bibliográficas

- Cortina, A. (1993): *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Cortina, A. (1996): «La regeneración moral de la sociedad y de la vida política» en Cortina, A. y otros: *Corrupción y ética*. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 29-37.
- Cortina, A. y Martínez, E. (1996): *Ética*. Madrid: Akal.
- MacIntyre, A. (1981): *After virtue: a study in moral theory*. London: Duckworth. Hay trad. esp. de Amelia Valcárcel (1987): *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica.
- Martínez Navarro, E. (2010): *Ética profesional de los profesores*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

CORRESPONSABILIDAD, RECONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN CONTEXTOS

Carlos María Alcover de la Hera
Profesor Titular de Psicología Social
Ex-Defensor Universitario
Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

La reciente transformación de la mediación como una estrategia legítima y, en un número creciente de contextos, prioritaria para la resolución de conflictos conlleva la necesidad de proceder a la reflexión, el análisis y el debate acerca de cómo garantizar la mayor eficacia posible de las intervenciones considerando las características del contexto, de los participantes y del tipo de conflicto (Alcover, 2011). En particular, la utilización de la mediación en la resolución de conflictos en contextos universitarios por los defensores y las defensoras universitarios ha ampliado las competencias atribuidas habitualmente a las figuras de *ombudsperson*, convirtiéndose así en agentes activos implicados en la búsqueda de soluciones que no solo contribuyan a resolver el conflicto, sino también a restablecer, restaurar o mejorar las relaciones entre las partes.

Así, la necesidad de adecuar la estrategia de mediación a utilizar con el ánimo de lograr este doble objetivo ha dado lugar al concepto de *eficacia diádica* (Bush y Folger, 1994; Kressel y Pruitt, 1989): la mediación ha de servir para encontrar una solución o un acuerdo que satisfaga en la mayor medida posible los intereses de las partes, y simultáneamente ha de procurar que permita la redefinición de las relaciones entre ellas, facilitando el mantenimiento de la relación a lo largo del tiempo. Teniendo en cuenta las características de los contextos universitarios, donde las relaciones entre los miembros de la comunidad universitaria tienden a ser duraderas o a prolongarse durante periodos de tiempo significativos, este segundo objetivo de la mediación resulta de gran relevancia (Alcover, 2009). En este sentido, el empleo durante el proceso de mediación de estrategias que faciliten su logro puede incrementar la eficacia de las intervenciones realizadas por los Defensores y Defensoras en conflictos universitarios.

Este artículo tiene un doble objetivo. En primer lugar, realizar un breve análisis de las particularidades de los conflictos en los contextos universitarios y del papel que puede desempeñar la mediación en su afrontamiento y en su resolución; y en segundo lugar, presentar la técnica de la despolarización de la responsabilidad con el objetivo de lograr la reconciliación entre las partes como resultado del proceso de mediación.

LA MEDIACIÓN Y LA FIGURA DEL DEFENSOR UNIVERSITARIO

La mediación es un procedimiento de resolución de conflictos en el que:

- las partes implicadas aceptan la participación y ayuda de un mediador imparcial e independiente (que carece de poder para tomar decisiones o imponerlas),
- identifican, formulan y analizan las cuestiones en disputa,
- con el objetivo de desarrollar y proponer ellas mismas opciones o alternativas,
- que les permitan llegar a un acuerdo que solucione el conflicto y/o mejore las relaciones entre las partes (Moore, 2014).

La mediación es importante debido a que provee las bases para que las partes implicadas se sientan protagonistas tanto del proceso seguido como de los resultados obtenidos, y porque aumenta su nivel de participación en los procesos de toma de decisiones que conducen a acuerdos, incrementando sus niveles de *empowerment* en la resolución de los conflictos que les afectan.

La experiencia en países europeos y americanos muestra que la utilización de la mediación por parte de los Defensores Universitarios tiene importantes ventajas (Alcover, 2010; Holton y Warters, 1995):

- a) Responder a las quejas con mecanismos neutrales e imparciales internos, propios de la institución.
- b) Reducir los costes de procesos litigantes o adversariales, tanto en tiempo como en dinero.
- c) Demostrar que la organización se preocupa por atender y resolver los problemas y los conflictos, con una actitud de afrontamiento y no de evitación.

Así, cuando los Defensores utilizan la mediación actúan como facilitadores, no como agentes con poder de ejercer sanciones. Al mismo tiempo, pueden influir en la resolución de los conflictos al utilizar su poder personal, no el poder de posición derivado de una autoridad jerárquica. Y además, pueden utilizar un poder implícito, es decir, la persuasión y el ejemplo como motivadores para que las partes logren acuerdos (Alcover, 2009). En resumen, la mediación es importante porque, en primer lugar, preserva el concepto de libertad y autonomía académicas, ya que es un procedimiento interno de resolución de conflictos (Warters, 2000). En segundo lugar, porque permite a los miembros de la comunidad universitaria implicarse en procesos constructivos y de desarrollo para la institución. Y por último, debido a que fomenta la corresponsabilidad en el análisis y la búsqueda de soluciones a los conflictos.

A continuación se analizan las principales características de los conflictos en los contextos universitarios, subrayando la necesidad de contextualizar las intervenciones de mediación o de intervenir de manera contingente a cada caso.

TIPOS DE CONFLICTOS Y MEDIACIÓN EN CONTEXTOS UNIVERSITARIOS

Los contextos universitarios se caracterizan por su elevada complejidad debido fundamentalmente a la existencia de múltiples interdependencias entre tipos de actores: estudiantes, personal de administración y servicios y profesorado, lo cual representa una fuente potencial de conflictos. Se han identificado tres fuentes básicas de conflictos (Holton, 1998):

- 1) la existencia de metas incompatibles,
- 2) la escasez de recursos, y
- 3) las interferencias que se producen entre los miembros de la comunidad universitaria.

Al considerar las características de los contextos universitarios, la mediación puede ser más eficaz en la resolución de ciertos tipos de conflictos:

- Conflictos de interés.
- Conflictos de valores.
- Conflictos de relaciones interpersonales.
- Conflictos de identidad.
- Conflictos de poder.

Pero también puede ser eficaz en conflictos de interpretación de normas y en conflictos de aplicación de normas, así como en otros tipos de conflictos, donde se reconozca su posibilidad como alternativa previa a la aplicación de instancias sancionadoras o punitivas.

Otra de las características relevantes de los contextos universitarios es la referida a las asimetrías en las relaciones entre las partes, que se reflejan en los procesos de mediación. Dichas asimetrías pueden identificarse en tres elementos clave.

En primer lugar, la *asimetría en el conflicto*, es decir, asimetría en el grado en el que las partes perciben el conflicto de manera diferente, o asimetría perceptiva. Por ejemplo, una parte percibe un “gran conflicto” o un “gran problema”, mientras la otra apenas lo considera un conflicto o un problema. Esta situación puede derivar en una especie de *conflicto acerca del conflicto*, lo que conlleva diferentes niveles de motivación, de implicación o de satisfacción de las partes en relación con su afrontamiento y resolución. Para tratar de evitar esta situación, es recomendable equilibrar la percepción del conflicto en la medida de lo posible, o realizar un ejercicio de empatía entre las partes para ponerse en el lugar de otro (Jehn, Rupert y Nauta, 2006).

En segundo lugar, la *asimetría en la posición o poder* existente entre las partes, debido a las diferencias propias de estructuras y organizaciones muy jerarquizadas como son las universidades. En segundo lugar, debido a las diferencias en cuanto a la posición o poder formal o explícito entre las partes, es decir, diferentes niveles de autoridad, jerarquía, estatus, etc. Y en tercer

lugar, a causa de las diferencias en los relativo a la posición o poder informal o implícito, esto es, diferencias de edad, género, etnia, clase social, etc. Con el objetivo de reducir en lo posible estas diferencias (al menos durante el proceso de mediación) es recomendable equilibrar las asimetrías mediante estrategias de equilibrio de poder dentro del proceso, o el uso diferenciado de mediación más o menos formalizada (Alcover, 2009).

Por último, la asimetría en la posición del mediador/a, que alude al posible sesgo debido a su percepción del conflicto, de las partes o de las posibles soluciones. Esto puede traer consigo el hecho de favorecer (inadvertidamente) a una parte, centrarse en un aspecto concreto del conflicto ignorando o menospreciando otros, orientarse hacia una posible solución preconcebida, así como en las decisiones bien de perseverar bien de abandonar el proceso ante su percepción de la mayor o menor posibilidad de llegar a un acuerdo (Jehn, Rupert & Nauta, 2006).

Para finalizar con esta breve caracterización de los contextos universitarios es necesario destacar su marcado carácter relacional, interdependiente y temporal. Los contextos universitarios, de investigación y de educación superior se caracterizan por su apertura y por el continuo y elevado número de interacciones y relaciones (y de interdependencias). Aunque varía según las partes implicadas, en buena medida las relaciones entre los participantes suelen tener una perspectiva temporal considerable. Ello implica que se desarrollen expectativas o previsiones de relaciones futuras entre las partes implicadas. En este sentido, se distingue entre dos tipos de expectativas (Alcover, 2010):

- Expectativa a medio y largo plazo, cuando resulta predecible que las partes en conflicto van a convivir o a pertenecer a departamentos, equipos, servicios, colectivos u organizaciones durante largos periodos de tiempo.
- Expectativa a corto plazo, cuando el carácter de las relaciones se encuentra muy limitado en el tiempo o cuando no existen expectativas sobre interacciones futuras de las partes en conflicto.

En definitiva, al considerar estas características de las relaciones y del marco temporal en el que suelen desarrollarse, se hace aún más patente la necesidad de emplear estrategias de mediación dirigidas tanto a la resolución del conflicto o el logro de un acuerdo como, especialmente, a la restauración o mejora de las relaciones entre las partes implicadas (Holton, 1995). Y aquí es donde entra en juego el papel de la corresponsabilidad y de la reconciliación entre las partes.

CORRESPONSABILIDAD, RECONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN

La reconciliación es el proceso de reconstruir una relación amistosa entre las partes en conflicto. Se considera que las partes se han reconciliado cuando sienten que han recuperado o reconstruido su relación durante el transcurso de la mediación (Poitras, 2009). Aunque siempre es un objetivo deseable en la resolución de cualquier conflicto, se puede afirmar que la reconciliación es aún más importante en contextos en los cuales las partes en conflicto tienen que continuar relacionándose o trabajando juntas en el futuro, como ocurre en el caso de los universitarios (Alcover, 2009, Poitras, 2009). Pero fomentar y lograr la reconciliación entre las partes no resulta una tarea fácil para los mediadores.

¿Cuál es la mejor estrategia para promover la reconciliación? A continuación se mencionan las principales pautas a seguir para ello (Poitras, 2009).

- a) Lograr que las partes asuman su rol y su responsabilidad en el conflicto.
- b) Es decir, que cada una de ellas reconozca su parte de responsabilidad en el conflicto que mantienen.
- c) Esto no solo es importante, sino que resulta crucial para lograr la reconciliación y la resolución del conflicto.

La literatura sobre mediación refleja que la mayor parte de los modelos de mediación basados en la solución de problemas (como, por ejemplo, el modelo de Harvard) se centran en la identificación de los intereses de las partes y en las posibles soluciones. Y el predominio de este enfoque indica que existe un cierto temor entre los/as mediadores/as en implicar a las partes en la asunción de sus respectivas responsabilidades en el conflicto, temiendo un escalamiento o una radicalización del mismo.

Con el objetivo de facilitar la identificación y aceptación de las respectivas responsabilidades de las partes en un conflicto, Poitras (2009) defendió la potencial eficacia que ofrece la utilización de una estrategia de *despolarización*, que consiste esencialmente en alentar a las partes a aceptar sus respectivas cuotas de responsabilidad, y facilitar la reconciliación en el contexto de un conflicto.

La estrategia de *despolarización* de la responsabilidad apunta a un cambio de la perspectiva unilateral de las atribuciones de culpa respecto al conflicto por una perspectiva de responsabilidad compartida.

Pasos a seguir (Poitras, 2009):

Despolarizar la responsabilidad.

- a) Las partes presentan su percepción del conflicto.
- b) Hacer que las partes duden acerca de su percepción de que no han tenido nada que ver en la escalada del conflicto.
- c) Se presenta a las partes hechos que muestran que ambas han tenido (parte) de responsabilidad en el conflicto, intencionadamente o no.

1. Aceptar el papel que cada parte ha tenido en la escalada del conflicto.

- a) Hacer que las partes sean conscientes de que cada una ha contribuido (en parte) a la escalada.
- b) Hacerles conscientes de que intencionada o reactivamente han provocado efectos negativos en la dinámica del conflicto.
- c) “¿Podías haber actuado de otra manera?” Se persigue que las partes aprendan, viendo y aceptando su cuota de responsabilidad en el conflicto.
- d) El/la mediador/a resume y devuelve a las partes los reconocimientos de sus respectivas responsabilidades en la escalada del conflicto.
- e) Invita a las partes a que reconozcan y asuman sus cuotas de responsabilidad de manera expresa.
- f) Estas acciones se realizan en reuniones por separado con las partes.

2. Reconocimiento mutuo de la propia responsabilidad.

- a) Facilitar y motivar a que cada parte reconozca el papel que ha desempeñado en la escalada del conflicto.
- b) Ajustar conjuntamente, mediante el diálogo y la discusión de las partes, las cuotas de responsabilidad mutua en el conflicto.
- c) Fomentar la expresión abierta y la manifestación de las responsabilidades.
- d) La responsabilidad se ha despolarizado cuando se comparte el papel en la escalada del conflicto.

Figura 1. Modelo de Poitras (2009)



En definitiva, la estrategia de despolarización de la responsabilidad empleada en un proceso de mediación facilita la conciencia de cada parte de su cuota de responsabilidad en la escalada del conflicto, por los siguientes motivos:

- Acaba con los planteamientos de las atribuciones de culpa y la polarización habitual: “tú eres el culpable y yo soy la víctima” .
- Se centra en el reconocimiento del papel que cada parte ha desempeñado en el conflicto.
- Permite hacer conscientes a las partes de su comportamiento y de las posibilidades de actuar de otro modo.
- Facilita el diálogo abierto y la discusión sobre la responsabilidad compartida.

CONCLUSIONES

La mediación empleada por los Defensores y las Defensoras universitarios en sus intervenciones es una herramienta sumamente útil y recomendable para afrontar algunos de los conflictos habituales que se presentan en contextos universitarios. Al tratarse de un procedimiento interno de resolución de conflictos preserva el concepto de libertad y autonomía académicas (Warters, 2000), al tiempo que permite a los miembros de la comunidad universitaria participar activamente en el proceso y en los resultados e implicarse en procesos constructivos y de desarrollo para la institución.

Con todo ello no se pretende que la mediación deba sustituir a los otros mecanismos empleados para la resolución de conflictos o que se deba utilizar para todo tipo de problemas, sino que, tras un pormenorizado análisis del tipo de conflicto, de las características de las partes implicadas, del equilibrio de poder entre ellas, y el conocimiento de la historia o el pasado del conflicto y de la perspectiva temporal de la relación entre ellas, tomar una decisión acerca de su posible eficacia (Alcover, 2009).

Fomentar una cultura de mediación, es decir, unos valores y creencias que permitan a las partes responsabilizarse y contar con capacidad para afrontar y resolver sus conflictos, desacuerdos y problemas, puede resultar un mecanismo sumamente eficaz para incrementar los niveles de convivencia, de respeto y de armonía en los contextos universitarios, al tiempo que se aprovechan las potenciales oportunidades que pueden suponer los conflictos para el cambio, el progreso y la mejora institucionales (Moore, 2014).

En ámbitos como los universitarios, caracterizados por una valiosa diversidad (de intereses, de valores, de experiencias, de objetivos, de expectativas, de oportunidades, etc.) y donde la perspectiva temporal de las relaciones suele contar con plazos muy prolongados, puede resultar de suma importancia transmitir y enseñar a sus miembros las indudables ventajas de la mediación, a la vez que se incrementan sus capacidades para evitar la judicialización de la vida universitaria y para resolver los conflictos por sí mismos.

Por último, es preciso destacar el importante papel que la difusión y el desarrollo de una cultura de mediación en los contextos universitarios puede desempeñar en la mejora de la convivencia en ellos y en su contribución a la formación de ciudadanos responsables y comprometidos con valores democráticos, de igualdad y de respeto en sociedades pacíficas y libres.

Como se ha tratado de presentar en este artículo, la responsabilidad compartida por las partes facilita la reconciliación y la aceptación de un acuerdo o solución al conflicto. En contextos como los universitarios, donde las relaciones y las interacciones son mantenidas a medio y largo plazo, esta estrategia parece muy prometedora y eficaz en procesos de mediación, por lo que su utilización por los defensores y las defensoras puede permitir el incremento de la efectividad de sus intervenciones.

REFERENCIAS

- Alcover, C. M. (2009). Ombudsing in Higher Education: A contingent model for mediation in university dispute resolution processes. *The Spanish Journal of Psychology*, *12*, 275-287.
- Alcover, C. M. (2010). Alternativas de mediación en contextos universitarios: una propuesta de modelo contingente y sus aplicaciones en la resolución de conflictos a través de la figura del defensor universitario. En N. González-Cuellar, A. Sanz y J. C. Ortiz (coords.), *Mediación: un método de conflictos. Estudio interdisciplinar* (pp. 267-288). Madrid: Colex.
- Alcover, C. M. (2011). Entrenamiento en mediación: las mejores prácticas para formar mediadores eficaces. En R. López San Luis (ed.), *Aportaciones de la mediación en el marco de la prevención, gestión y solución de conflictos familiares* (pp. 33-46.). Granada: Comares.
- Bush, R. A. B. & Folger, J. P. (1994). *The Promise of Mediation: Responding through Empowerment and Recognition*. San Francisco: Jossey Bass.
- Holton, S. A. (1995). And now... the answers! How to deal with conflict in higher education. *New Directions for Higher Education*, *23*, 79-89.
- Holton, S. A. (Ed.) (1998). *Mending the Cracks in the Ivory Tower: Strategies for Conflict Management in Higher Education*. Boston: Anker.
- Holton, S. A., & Warters, W. (1995). Conflict management programs in the United States and Canada. *New Directions for Higher Education*, *23*, 97-124.
- Jehn, K. A., Rupert, J. & Nauta, A. (2006). The effects of conflict asymmetry on mediation outcomes. *International Journal of Conflict Management*, *17*, 96-109.
- Kressel, K. & Pruitt, D.G. (1989). *Mediation Research*. San Francisco: Jossey Bass.
- Moore, C.W. (2014). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (4^a ed.). San Francisco: Jossey Bass.
- Poitras, J. (2009). Mediation: Depolarizing responsibilities to facilitate reconciliation. *International Journal of Conflict Management*, *21*, 4-19.
- Warters, W. C. (2000). *Mediation in the Campus Community: Designing and Managing Effective Programs*. San Francisco: Jossey-Bass Higher and Adult Education Series.

EL TRABAJO DE FIN DE GRADO (TFG) EN LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DESDE LAS DEFENSORÍAS UNIVERSITARIAS

Elena Battaner Moro

Defensora universitaria, Universidad Rey Juan Carlos

Carmen González Chamorro

Ex-Defensora universitaria, Universidad Politécnica de Madrid

José Luis Sánchez Barrios

Defensor universitario, Universidad de Salamanca

INTRODUCCIÓN

En el marco del XVIII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, celebrado en la Universidad Europea de Madrid en noviembre de 2015, tuvimos la oportunidad de trabajar acerca de los diferentes problemas asociados al Trabajo de Fin de Grado (TFG). Gracias a las discusiones, debates y aportaciones realizadas por todos los defensores y defensoras, tanto en la encuesta previa como en las mesas de trabajo, hoy podemos presentar este pequeño documento que trata de resumir todos o casi todos los problemas de índole académica y administrativa que supone la impartición en nuestros Grados de una asignatura como el Trabajo de Fin de Grado.

Para poder elaborar este documento, en las semanas previas al XVIII Encuentro de la CEDU se pidió a las diferentes defensorías que rellenaran una encuesta (v. Anexo)¹ a propósito de las cuestiones que, en este trabajo, se numeran del I al V. Como se puede observar, estos puntos trataban de abarcar de una forma exhaustiva diferentes aspectos relacionados con la gestión y la administración académica de la asignatura TFG, a lo que se añadía la visión desde nuestras Oficinas. Desde aquí queremos agradecer su colaboración a todos los miembros de la CEDU así como sus aportaciones a este trabajo, bien a través de la encuesta, bien a través de los debates en las mesas de trabajo.

La peculiaridad de esta asignatura, como veremos a lo largo de este documento, estriba principalmente en las muy diferentes y variadas fórmulas que las Universidades han implementado para poder dar forma a lo (poco) contenido en el Real Decreto 1393/2007 de 29 de octubre. Las distintas decisiones que cada universidad ha tomado en relación en el TFG van más allá de las

¹ La encuesta fue completada por un total de 36 Oficinas o Defensorías. Ofrecemos algunos datos al final de este trabajo, aunque nuestra intención no es tanto ser exhaustivos en el análisis cuantitativo como en el cualitativo.

diferencias habituales u ordinarias que podamos encontrar de Universidad a Universidad: por desgracia, vienen a mostrar diferencias más profundas dado que atañen, por ejemplo, al reconocimiento de la labor docente asociada a la tutela del TFG, a la gestión administrativa de una asignatura esencialmente diferente de las demás o a que se trata de una asignatura cuya calidad se ve cuestionada a menudo por docentes y estudiantes por distintas razones.

El objetivo de este trabajo, ofrecido desde la perspectiva de nuestras Defensorías, pretende mostrar estas diferencias, reflexionar acerca de ellas y, en la medida de lo posible, abrir el debate acerca de la viabilidad de esta asignatura –con las características actuales– en el panorama universitario español.

I. GENERALIDADES SOBRE LOS TFG²

I.1. Normativa aplicable a los TFG

a) Normativa estatal

Los Trabajos de Fin de Grado (TFG) se introdujeron en la Universidad española de la mano del RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, Master Universitario y Doctorado³, norma que contiene la estructura de tales enseñanzas universitarias. Las titulaciones de Grado echaron a rodar en el curso 2010/2011, siendo el curso 2013/2014 el primero en que se presentaron TFG. La LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) -tras su modificación por la LO 4/2007, de 12 de abril- y el citado RD 1393/2007 son las normas básicas sobre las que se ha sustentado la arquitectura de las titulaciones universitarias en España para entroncar el sistema universitario español en el proceso de armonización de los sistemas universitarios europeos derivado del más amplio proceso

² Sección elaborada por José Luis Sánchez Barrios.

³ El RD 1393/2007 ha sido objeto de modificación en siete ocasiones (hasta marzo de 2016), la última por el RD 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, aunque ésta última modificación no ha afectado a la materia de los TFGs. De todas las modificaciones, la más sonada, por las reacciones provocadas, ha sido haber pasado de exigir 240 créditos para todos los grados a exigir entre 180 y 240 créditos (modificación introducida por el RD 43/2015, de 2 de febrero), posibilitando con ello que cada Universidad pueda optar por el modelo 3+2 (tres cursos de Grado y dos cursos de Máster) o por el modelo 4+1 (cuatro de Grado y uno de Máster), si bien la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) en una asamblea extraordinaria de febrero de 2015 acordó por amplia mayoría que ninguna universidad implantase el modelo 3+2 hasta el curso 2017/2018, acuerdo que ha sido ratificado, ahora con carácter vinculante, en marzo de 2016. En el mes de abril de 2015, en una Jornada de trabajo de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios (CEDU), celebrada para tratar sobre las novedades normativas en Educación, se manifestó igualmente la falta de oportunidad de ese cambio –sin haberse terminado de implantar las titulaciones de grado–, y la preocupación existente entre los distintos sectores de la comunidad universitaria.

de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, iniciado en 1999 con la Declaración de Bolonia.

La estructura de las enseñanzas universitarias oficiales aparece recogida con carácter general en el Capítulo II del RD 1393/2007, concretándose en los Capítulos III, IV y V para las enseñanzas de Grado, Máster y Doctorado, respectivamente. Dentro del Capítulo III –dedicado a las enseñanzas de Grado–, el primero de los preceptos, el artículo 12, se refiere a las Directrices para el diseño de títulos de Graduado, recogiendo el TFG entre los elementos que deben figurar en los planes de estudios conducentes a la obtención del título de Graduado/a, trabajo que es mencionado junto a otros contenidos y actividades formativas. Los apartados 3 y 7 del mismo artículo 12 precisan algo más al respecto: el apartado 3º señala que las enseñanzas de Grado han de concluir con la elaboración y defensa de dicho trabajo; por su parte, el apartado 7º nos dice que el trabajo tendrá un mínimo de 6 créditos y un máximo del 12,5 por ciento del total de los créditos del título⁴, que debe realizarse en la fase final del plan de estudios y que ha de estar orientado a la evaluación de competencias asociadas al título.

b) Normativa interna de cada Universidad

La parquedad de la normativa estatal en relación con el TFG ha llevado necesariamente a un desarrollo de la misma, buscado por la propia norma estatal, por otra parte. Dicho desarrollo no ha venido de la mano de las comunidades autónomas, como sucedería en otros ámbitos educativos, sino que han sido las Universidades las que, haciendo uso de su autonomía, se han dotado de reglamentaciones internas específicas de aplicación general en cada una de ellas con la finalidad de unificar unos criterios y procedimientos que aseguren y garanticen la homogeneidad en su organización y evaluación, dejando posteriormente a los distintos centros –o a las distintas Comisiones de TFG constituidas por cada titulación– el desarrollo de dicha reglamentación general para su adaptación a cada titulación, a la memoria del título, y a los recursos que disponga cada uno de los centros. Se asiste pues a un desarrollo dispar de la regulación de los TFG dentro incluso de cada una de la Universidades, siendo una diversidad justificada por esa necesidad de adaptación. No obstante, para evitar más diversidad de la estrictamente necesaria, cada Universidad quizás

⁴ El RD 43/2015, de 2 de febrero, ha introducido una nueva redacción en el apartado 7º del art. 12 del RD 1393/2007 en relación con los créditos máximos de los TFG. Anteriormente el apartado 7º señalaba únicamente que el TFG debía tener entre 6 y 30 créditos. Con la modificación producida, el número máximo de créditos está en función de los créditos que tenga la titulación –entre 180 y 240– (apartado 2º del art. 12 del RD 1393/2007, tras su modificación por el RD 43/2015). Así, siendo el máximo un 12,5 por ciento de los créditos de la titulación, en un grado de 180 créditos podrá fijarse que el TFG tenga como máximo 22,5, en un grado de 200 créditos un máximo de 25, en un grado de 220 créditos un máximo de 27,5 o en un grado de 240 créditos un máximo de 30.

Por lo que se refiere a los estudios de Máster, el art. 15 del RD 1393/2007 señala en su apartado 3º que concluirán con la elaboración y defensa pública de un TFM, que tendrá entre 6 y 30 créditos, sin hacer depender el máximo de créditos del TFM de los créditos del Máster (entre 60 y 120 créditos).

debiera valorar si las diferencias que pueden introducirse en la reglamentación interna de cada centro están realmente justificadas.

El desarrollo realizado por cada una de las Universidades regulando los TFG no entra en contradicción con la normativa estatal de ordenación y estructura de las titulaciones universitarias, antes bien, al contrario, entra en la línea de la filosofía de la normativa sobre creación de títulos, habida cuenta de que son las Universidades las que elaboran los planes de estudio conducentes a la obtención del título de Graduado/a (arts. 3.3 y 12.1. RD 1125/2003), sin perjuicio de su verificación posterior. Estamos ante una manifestación más de la amplia autonomía universitaria en la que el RD 1393/2007 vino a profundizar (párrafo 4º de la Introducción del RD).

Se observa que en buen número de Universidades se regulan juntos los TFG y los TFM. Quizás debería valorarse una regulación separada, por razones varias: por las peculiaridades que presentan unos y otros estudios, porque los estudiantes destinatarios son distintos, porque la gestión también es diferente, porque se facilita su manejo, o porque haya que modificar la regulación sólo de alguno de ellos, entre otras razones. No obstante lo dicho, debe procurarse que las reglamentaciones de los TFG y de los TFM sean similares y paralelas en todo lo que sea posible.

I.2. Objeto legal, concepto y caracterización del TFG.

El Real Decreto 1393/2007 señala en el artículo 12, como hemos visto, en su apartado 7, que el TFG “deberá estar orientado a la evaluación de competencias asociadas al título”. Ese es pues el objeto legalmente previsto del TFG. Apoyándose en esa finalidad u objeto marcado por la norma estatal, y en el contenido de los apartados 3 y 7 del artículo 12 del citado RD, ya vistos, los distintos reglamentos internos de las Universidades han venido matizando ese objeto, sin salirse del mismo, pudiéndose extraer un concepto de Trabajo de Fin de Grado.

En general, el TFG puede ser entendido como un trabajo o proyecto personal y original de integración de los contenidos formativos recibidos y de las competencias adquiridas en el Grado y asociadas al mismo, en el que el/la estudiante, mediante su elaboración obligatoria, con la orientación de un tutor/a, y su posterior defensa pública, debe demostrar para poder concluir sus estudios en el Grado que ha adquirido tales competencias y que está capacitado para elaborar y presentar trabajos científicos, técnicos, teóricos o experimentales sobre los fundamentos teóricos y prácticos de una o varias disciplinas del plan de estudios, siendo evaluado por ello, recibiendo, en su caso, los créditos ECTS previstos para el TFG en dicho plan de estudios.

Podemos señalar por tanto como características del TFG las siguientes:

- **Carácter obligatorio en todos los títulos de Grado**

Quizás podría revisarse en ciertas titulaciones, posibilitando que tuviese el tratamiento de una asignatura optativa más, siendo el centro el que decidiera sobre su obligatoriedad o su optatividad, si bien tendría que ofertarse en cualquier caso.

- **Es una parte del plan de estudios**

Forma parte del plan de estudios como una asignatura más con los correspondientes créditos ETCS, que el RD 1393/2007 señala que deben estar entre 6 créditos y el 12,5 % del total de los créditos del título. No obstante, el TFG podría ser tratado de una forma distinta, pudiendo tener el carácter de una “tesina”, lo que afectaría a algunas de las características del trabajo, como al número de créditos o al papel del tutor.

- **Tiene carácter de prueba global (no obstante la característica siguiente)**

El TFG permite evaluar los conocimientos, competencias y capacidades adquiridos por el/la estudiante en el Grado.

- **El contenido del TFG y el tiempo de dedicación debe acomodarse al número de créditos ECTS que tenga asignados en el plan de estudios.**

- **El TFG se matricula como otras asignaturas, aunque su gestión posterior entrañe peculiaridades, y se cursa en la fase final del Grado.**

- **El trabajo ha de ser personal y original de cada estudiante.**

- **El trabajo se realiza bajo la orientación de un tutor/a o cotutores**

Si bien es un trabajo autónomo del estudiante, se necesita un tutor que oriente y dinamice el proceso de aprendizaje. El tutor da el visto bueno a la presentación del trabajo, y puede exigirse del mismo que emita un informe sobre la dedicación del alumno y algunos ítems sobre el propio trabajo. La tutela ha de ser reconocida.

- **El trabajo es evaluado normalmente por una comisión o tribunal. Hay sistemas de evaluación en que ésta corresponde al propio tutor/a, igual que evalúa cualquier otra asignatura.**

II. MATRICULACIÓN, OFERTA Y ASIGNACIÓN DEL TFG⁵

II.1. Matriculación del TFG

El TFG figura normalmente en el segundo semestre del último curso de la titulación y presenta una carga lectiva que puede variar entre 6 y 30 ECTS, y debe estar firmemente orientado a la evaluación de competencias asociadas al título (RD 1393/2007 de 29 de octubre y RD 861/2010 de 2 de julio de modificación del anterior, por los que se regulan las enseñanzas universitarias oficiales).

Los TFG pueden o no tener la misma consideración que cualquier otra asignatura del plan de estudios de la correspondiente titulación: dicha consideración estará especificada en las memorias de verificación correspondientes. Sin embargo, puede presentar y presentan características especiales en cuanto a matrícula, docencia y evaluación que se desarrollarán en las distintas normativas disponibles para cada titulación.

II.1.a. Requisitos de matriculación

Los requisitos y condiciones para la matriculación normalmente están establecidos en el Plan de Estudios (Memoria de verificación) y/o en la normativa correspondiente, aprobada por Consejo de Departamento, Junta de Centro o Consejo de Gobierno, según corresponda la gestión del título o asignatura o como se lleve a cabo en las distintas Universidades.

Algunos requisitos para la matriculación son los siguientes:

- Superación de un número mínimo de créditos
- Superación de todos los créditos para finalizar la titulación
- Tener superados todos los créditos obligatorios
- Tener matriculados todos los créditos restantes para finalizar la titulación
- Aprobación de propuesta y asignación de tutor

II.1.b. Gestión de la matriculación

La gestión de la matriculación de los TFG depende normalmente de la consideración que le haya sido asignada; puede tener la misma consideración que cualquier asignatura del plan de estudios o una consideración diferente.

⁵ Sección elaborada por Carmen González Chamorro.

Cuando el TFG tiene la misma consideración que el resto de las asignaturas, la matriculación se efectuará al inicio del semestre correspondiente a su ubicación en el plan de estudios (inicio del octavo semestre como norma general). Algunas titulaciones mantienen una consideración diferente para el TFG y su matrícula puede permanecer abierta durante todo el curso académico o incluso en años siguientes hasta la Defensa.

En algunas Universidades el estudiante tiene derecho a dos convocatorias por curso académico, aunque en otras se trata de una convocatoria única y el suspenso obliga a matricular la asignatura de nuevo.

II.2. Oferta del TFG

La oferta de TFG de una titulación deberá estar formada por la relación de trabajos propuestos por los Departamentos y aprobados por el órgano competente atendiendo a los criterios y características establecidos en la guía de aprendizaje del TFG. La oferta actualizada deberá estar disponible para los estudiantes durante todo el curso para que puedan realizar su elección.

No obstante, en algunas Universidades o centros, el estudiante puede realizar, en cualquier momento del curso, individualmente y al margen de la oferta de la titulación, una propuesta de TFG siempre que se ajuste a las características y criterios establecidos en la guía de aprendizaje y cuente con la aceptación previa de un/a tutor/a.

II.2.a. Profesores obligados a ofertar TFG

La obligatoriedad o no de tutelar TFG es un tema polémico en muchas de nuestras Universidades y está muy vinculado a las decisiones sobre la asignación de los TFG a los estudiantes, ya que en muchas ocasiones de ellos depende la elección del tutor.

Debemos reflexionar sobre la obligatoriedad o no de la oferta de TFG por parte de los profesores, pero este aspecto está claramente relacionado con el derecho del estudiante a contar con la tutela efectiva, académica y profesional en el TFG (Artículo 8 punto g del Estatuto del Estudiante Universitario). La institución responsable de la titulación deberá proveer de un número suficiente de TFG que permita a los estudiantes finalizar sus estudios en el plazo estipulado. Sin embargo, quedan dudas por resolver en lo que se refiere a cuestiones como las siguientes:

- Profesores asociados, visitantes, a tiempo parcial, esto es, profesorado sin vinculación permanente
- Profesores que imparten docencia en varios centros (e.g. ¿tutela de TFG en el que estén adscritos o donde tengan mayor docencia?)
- Profesorado exento de tutelar (e.g. determinados cargos de gestión, por ejemplo)

III. ELABORACIÓN DEL TFG⁶

III.1. Elaboración del TFG (I). Cuestiones generales

Las Comisiones de TFG constituidas para cada titulación, al dictar las normas de desarrollo de la reglamentación general de la Universidad, vienen estableciendo reglas sobre la forma o el estilo, la extensión y la estructura que ha de tener el TFG, incluso se suelen dar orientaciones sobre cómo citar. En ocasiones se trata de simples indicaciones; en otras son requisitos de forma que deben cumplirse. El establecimiento de este tipo de requisitos, aunque perturbe la autonomía del trabajo, se valora en general como positivo pues esa homogeneización facilita la evaluación del trabajo y su comparabilidad con otros. En todo caso deben fijarse en función de cada titulación, no pudiendo establecerse con carácter general para toda la universidad. Es recomendable que tales indicaciones o requisitos tengan cierta continuidad para no crear confusión, no sólo a los estudiantes, sino también a los tutores y a quienes han de evaluar el trabajo. Las modificaciones deberían ser las menos posibles. En el caso de estudiantes que continúan con un TFG de un curso anterior, habría que valorar no exigirles las nuevas normas que hayan podido aprobarse, pues no dejan de ser simples reglas de forma.

Otra cuestión general a considerar es que las Comisiones de TFG fijan las fechas de presentación en cada una de las convocatorias cuando ya está avanzado el curso académico, lo que supone que esa información no puede figurar en las guías docentes. Es importante poder conocer con suficiente antelación el calendario relacionado con el TFG referente a todas las convocatorias (primera, segunda y adelantada), para que los estudiantes y los profesores puedan planificar mejor el curso, y de cara también a la formalización de las matrículas por los primeros.

III.2. Elaboración del TFG (II). Cuestiones sobre la tutela

a) Planificación del número de entrevistas/reuniones

No parece necesario que la normativa de desarrollo recoja una planificación del número de entrevistas o reuniones que debe tener cada estudiante con el tutor, pudiendo verse como una exageración regulatoria. Podría tener interés ante situaciones de inacción o despreocupación del tutor, puestas de manifiesto ante no pocos Defensores, como se desprende de la encuesta; su interés es menor ante estudiantes inactivos o despreocupados, pues en tal caso lo normal es que el tutor le haga las oportunas indicaciones, y en caso de persistir esa falta de interés, el tutor no dé el visto bueno al trabajo. Más que una planificación, sí cabría fijar un mínimo de entrevistas/reuniones (dos

⁶ Sección elaborada por José Luis Sánchez Barrios.

o tres) para evitar aquellas situaciones. En todo caso, no parece conveniente programar fechas de entrevistas ni plazos de entrega de borradores y de capítulos, pues ello deberá ser fijado entre estudiante y tutor en función de sus propias agendas y calendarios, así como de la propia marcha del trabajo.

b) Reconocimiento académico de la tutela

En la encuesta realizada, el reconocimiento académico de la tutela es una de las principales preocupaciones o problemas manifestados por el profesorado en relación con el TFG, y uno de los motivos de su rechazo o de su percepción negativa. En general, existe un sentimiento de rechazo ante nuevos incrementos de carga de trabajo “a coste cero”, esto es, sin contraprestación, o con una contraprestación escasa, más aún en un contexto económico de reducción de retribuciones. Entre las respuestas dadas en la encuesta cuando se pregunta por los principales problemas que encuentra el profesorado en la tutela del TFG hay frases y expresiones como: “falta de reconocimiento de la tutela”, “falta de tiempo y cansancio, unido a la falta de reconocimiento”, “gran carga de trabajo, incrementada muchas veces por la falta de preparación y/o de interés de algunos estudiantes”, “estudiantes que no atienden las indicaciones del profesor”, “falta de reconocimiento y enorme dedicación”, “escasa relación entre el tiempo que hay que dedicar al alumno y el reconocimiento oficial por TFG”, “cantidad de TFG a tutelar y poco reconocimiento”, “actividad laboriosa e incómoda”, “no corresponder el reconocimiento con el tiempo real de dedicación”, “sobrecarga docente”, “falta de tiempo para tutelar”, “más trabajos de los que pueden abarcarse adecuadamente”, etc.. La conclusión sobre la percepción del profesorado es clara: mucho trabajo, incómodo en muchas ocasiones, y escaso reconocimiento del mismo. En consonancia con ello, al preguntarse si se ha conocido algún caso de negativa a tutelar TFG, como una especie de “insubmisión”, casi un tercio de las respuestas han sido afirmativas.

La actividad de tutela desarrollada por los docentes en los TFG ha de ser reconocida académicamente en todo caso, de acuerdo con el esfuerzo y la dedicación que requiere, y teniendo en cuenta el número de créditos del TFG en el plan de estudios. No se debe pedir al profesorado mayor dedicación a la tutela que la que luego se le vaya a reconocer (a menor reconocimiento, normalmente el tiempo dedicado a la tutela se reduce, lo que repercute en los estudiantes). En todas las universidades el reconocimiento académico de la tutela viene consistiendo en el cómputo de créditos ECTS de docencia u horas (horas por TFG u horas por crédito del TFG), de cara al compromiso de dedicación docente o carga docente del curso siguiente, habiendo una gran heterogeneidad entre Universidades; cuando la área está muy saturada, hay Universidades que reconocen la tutoría en la carga docente en los dos años siguientes, en vez de en uno. También debe existir un reconocimiento especial en los programas de evaluación de la docencia (Docentia). Por otra parte, por alguna Universidad también se reconoce la participación en tribunales o

comisiones de evaluación, aunque ese reconocimiento por cada TFG evaluado es bastante menor que el correspondiente a la tutela.

En caso de cotutela de un TFG las horas o los créditos correspondientes habrán de ser distribuidos entre las personas que la hayan ejercido, exceptuando aquellas que sean ajenas a la Universidad (tutores externos, no docentes), lo que no implica que los créditos no distribuidos acrezcan a los demás cotutores. Esta distribución de horas o créditos procederá tanto en casos de cotutela simultánea como de cotutela sucesiva (ante la baja de un tutor, por ejemplo).

Otra de las cuestiones que pueden plantearse sobre el reconocimiento académico de la tutela es qué sucede en los casos en los que el trabajo se ha tutelado, pero no se ha presentado finalmente o no se ha superado. Hay Universidades que contemplan que el reconocimiento sólo procede si se ha superado el TFG. No obstante, si el profesor ha realizado la tutela, debería serle reconocida en alguna medida, siempre que la no presentación o no superación no sea por una causa imputable a él, incluso aunque haya sido el propio tutor quien haya aconsejado finalmente al alumno que no presente el TFG.

Además del reconocimiento académico, otra reivindicación planteada entre el profesorado por la tutela de TFG es la económica, aunque no se manifieste tan abiertamente en público como se hace en relación con el reconocimiento académico. Lo cierto es que los TFG son en la mayoría de las titulaciones una completa novedad –salvo donde ya había Proyectos de Fin de Carrera-, una novedad que ha supuesto un aumento de la carga de trabajo entre el profesorado, no sólo a nivel de docencia, sino también, aunque en menor medida, a nivel de gestión (el personal de administración -PAS- de las secretarías de los centros es quien ha sufrido un mayor incremento del trabajo de gestión por los TFG).

c) Solicitud por el tutor o por el estudiante de cambio en la tutela durante la elaboración del TFG

Buen número de Universidades, casi la mitad de las que han respondido a la encuesta, contemplan la posibilidad de que el tutor pueda solicitar un cambio del estudiante o de los estudiantes por causa justificada en un plazo breve desde la publicación de las listas de asignación. Aquí no nos referimos a este supuesto, sino al cambio que pueda solicitarse estando en fase de elaboración ya el TFG, lo cual viene admitiéndose de forma expresa en casi dos tercios de las respuestas de la encuesta.

El cambio solicitado supone en la práctica un rechazo del estudiante por parte del tutor, lo que requiere de una adecuada justificación. En realidad, el tutor no pide cambiar al alumno, sino que lo cambien a él, ejercitando una especie de abstención por causa sobrevenida. Cuando surjan problemas en las relaciones personales (con origen en motivos académicos o extra-académicos) un cambio en la tutela quizás sea lo más indicado. Otras circunstancias, como que el alumno no acuda a las citas, no siga las orientaciones, o plagie recurrentemente, etc., no tienen por qué llevar a un

cambio en la tutela, pues quizás el alumno merezca sin más una calificación negativa por su actitud y/o resultados.

Cabe también la posibilidad de que la solicitud de cambio en la tutela sea presentada por el estudiante estando elaborándose ya el TFG (no nos referimos tampoco a un cambio de tutor en el momento de la asignación). Al igual que cuando la solicitud es formulada por el tutor, el cambio solicitado supone en la práctica un rechazo, en este caso del tutor por parte del estudiante, por lo que también se requiere una adecuada justificación (incumplimiento de las obligaciones de tutor, mala relación, etc). Hay que tener en cuenta que el tutor emite un informe sobre el trabajo del alumno, e incluso puede que la evaluación le corresponda directamente a él, lo que puede que retraiga al alumno a la hora de pedir un cambio en la tutela.

En uno y otro caso, el cambio en la tutela deberá ser solicitado motivadamente por el tutor o por el estudiante a la Comisión de TFG para que resuelva en el plazo fijado (que habría de ser corto), una vez escuchados los interesados. Aún cuando ni la reglamentación de la universidad ni la del título contemple alguna o ninguna de estas situaciones de forma expresa, no se observa impedimento para poder solicitar ese cambio en la tutela. Si se estimase el cambio de tutela, la Comisión de TFG debería designar nuevo tutor debiendo utilizar el procedimiento de sustitución que se tenga previsto en el centro para los casos de baja de tutor (vid. punto siguiente); si no existiera, la Comisión deberá designarlo de la forma que estime conveniente.

d) Baja del tutor/a (por enfermedad, por jubilación, por cese...)

En casos de baja del tutor/a se origina una situación de elaboración de un TFG sin tutor, que no puede darse, en principio. No todas las Universidades contemplan esta situación en sus reglamentos, siendo un número similar las que lo hacen y las que no. Las soluciones dadas son variadas, pasando porque puedan resolver:

- El coordinador de TFG buscando un tutor sustituto;
- el vicedecano de acuerdo con el coordinador de la titulación;
- el coordinador de TFG una vez oído el Departamento;
- el propio Departamento designando al sustituto, entre otras soluciones.

Las situaciones de baja pueden ser de lo más variado y por ello es difícil dar una solución general para todas ellas, debiendo dejarse que sea el órgano designado quien las resuelva caso por caso, más que intentar regularlas. No obstante lo anterior, puede afirmarse que si estamos ante una baja repentina (accidente, intervención quirúrgica no programada, cese, fallecimiento, cambio de tutela...) y ésta es definitiva o de larga duración, habría que designar en todo caso un nuevo tutor.

Ante circunstancias previstas o conocidas antes de la asignación de los TFG (intervención quirúrgica programada que ocasione una baja de larga duración, etc.), el profesor debería ponerlo en conocimiento de la Comisión de TFG para no ser designado como tutor o para que se tomaran

las medidas correspondientes. La situación podría venir resuelta con una cotutela desde el principio, o con una cotutela sucesiva programada, en que un tutor viene a sustituir al otro en una fecha prevista.

e) Cotutela

Las reglamentaciones de las Universidades prevén que un TFG pueda ser tutelado por más de un tutor, contemplando la posibilidad de la cotutela. Hay situaciones en que puede resultar conveniente, como puede ser en el caso de la previsión de la baja de un tutor, como se ha visto, o cuando se trata de un TFG realizado en grupo por varios estudiantes, si así lo contempla la normativa de la Universidad. También podría ser conveniente en el caso de un trabajo multidisciplinar, con tutores de disciplinas distintas. La cotutela a la que vienen haciendo referencia las distintas reglamentaciones y normas de desarrollo es simultánea, no contemplándose una sucesiva, que puede ser conveniente, como se ha visto, en el caso de una baja programada del tutor.

III.3. Elaboración del TFG (III). Cuestiones sobre el trabajo o proyecto

a) Formas de elaboración: individual o en grupo

En principio, el TFG tiene que ser elaborado de forma autónoma por cada estudiante, de forma individual, siendo mayoría las Universidades que exigen que tenga ese carácter, no contemplando su elaboración en grupo, como colaboración entre varios estudiantes, lo que no debe confundirse con el hecho de que varios alumnos estén trabajando sobre un mismo tema; de hecho son muchas las Universidades en las que aún no admitiendo el trabajo en grupo, se admite que el trabajo de varios alumnos pueda enmarcarse dentro de una línea o materia que englobe varios TFG.

Las Universidades que admiten el trabajo en grupo, suelen hacerlo con carácter más bien excepcional, siendo varias las alternativas recogidas al respecto:

- sólo en aquellos títulos en los que se haya definido como competencia a adquirir el trabajo en grupo, en colaboración, asegurando que se delimita el trabajo de cada uno de los estudiantes;
- cuando la complejidad del trabajo lo justifique y exista la suficiente delimitación de tareas entre ellos, de forma tal que haya una presentación y posterior calificación individual;
- normalmente es individual, pero en algunos Grados el trabajo puede ser conjunto;
- con carácter excepcional, no pudiendo ser más de dos los estudiantes, previa autorización;
- en algún caso se puede llegar a realizar en grupo, pero no lo deciden los estudiantes.

b) Imposibilidad de presentar el TFG en el plazo señalado por causa justificada.

Puede darse la circunstancia de que finalice el plazo de presentación del TFG, y éste no haya podido presentarse en dicho plazo, existiendo una causa justificada para no haberlo hecho, siendo susceptible de poder presentarse en un breve espacio de tiempo. Se debería ser más flexible con el plazo y permitir presentar el TFG “fuera de plazo”, en un “plazo de gracia”, cuando hubiera un motivo justificado (una enfermedad del estudiante o del tutor en los últimos días, un accidente, el fallecimiento de un familiar en primer o segundo grado, etc.), y el trabajo pudiera ser objeto de evaluación dentro de la convocatoria. El caso es el mismo que cuando un alumno no puede presentarse por causa justificada a un examen en la fecha convocada, y se le examina otro día, de acuerdo con el profesor, dentro del período de la misma convocatoria, situación que viene siendo contemplada normalmente en los Reglamentos de Evaluación.

Sería necesario presentar ante la Comisión de evaluación una solicitud/petición de admisión del TFG, expresando y acreditando la causa por la que no se ha podido presentar en plazo, lo cual habrá de ser objeto de valoración por parte de dicha Comisión, que tendrá que decidir sobre la admisión y evaluación del TFG, una vez escuchado el tutor. En caso de no apreciarse la justificación de la causa y no concederse el nuevo plazo de presentación y de defensa, debería poderse acudir a la Comisión de TFG o ante la Comisión de docencia del centro para que resolviera.

c) No superación del TFG (“no presentado” o “suspense”). Posibilidad de mantener el tema y el tutor en el curso siguiente.

No es infrecuente tampoco que no se finalice y/o no se presente el trabajo en el curso académico en que se matriculó la asignatura del TFG, pudiendo ser los motivos de lo más diverso, justificados o no. Este caso se diferencia del contemplado en el punto anterior en el hecho de que no se ha presentado el trabajo en el curso académico, habiéndose agotado las convocatorias disponibles en tal curso; por ello, aunque pueda haber una causa justificativa para no haber presentado el trabajo, la solución no pasa por ampliar el plazo de presentación y de defensa, pues no hay espacio temporal para ello. La no presentación del TFG supone la calificación de “no presentado” en el curso en que se matriculó el TFG, lo que implica que no se ha superado el TFG, lo mismo que si se presenta y se obtiene la calificación de “suspense”. En estos casos se plantea la posibilidad de mantener el tema y el tutor más allá del curso académico en que se haya matriculado el TFG si así lo solicita el estudiante.

En principio las adjudicaciones de tema y de tutor sólo tienen validez en el curso académico en el que se encuentre matriculado, pero algunas reglamentaciones contemplan que tales adjudicaciones “podrán ser tenidas en cuenta” por la Comisión de TFG en las adjudicaciones del siguiente curso académico, si no se ha superado el TFG (“no presentado” o “suspense”). Otros reglamentos van más allá, sustituyendo la expresión potestativa anterior por “serán tenidas en

cuenta”, que expresa obligatoriedad, lo que beneficia al estudiante, si bien debe considerarse que tal obligatoriedad se refiere únicamente a “tener en cuenta” la adjudicación previa, no a mantener automáticamente, en cualquier caso, el tema y la tutela. Piénsese en el supuesto en que no se haya llegado a comenzar a elaborar el trabajo y la tutela no haya existido o haya sido mínima; en este caso hay que pensar también en la otra parte, el tutor, pues puede que mantener esa “tutela” en el curso siguiente le cause algún problema, mientras que al estudiante no le causa ninguno si se le vuelve a adjudicar tutor (que incluso podría ser el mismo) y tema. Sería conveniente por ello que la Comisión de TFG consultara al tutor al respecto.

Si el motivo de no haber sido presentado el TFG, o de no haber sido evaluado, hubiese sido no haber superado todos los demás créditos correspondientes a la titulación -lo que imposibilita su evaluación-, también podría considerarse aplicable lo dicho, incluso aunque hubiese sido anulada la matrícula del TFG por tal motivo⁷. En tal circunstancia, la anulación de la matrícula va a suponer que el TFG no ha estado matriculado, por lo que no puede hablarse de no superación del TFG; aún así, aunque hubiese sido anulada la matrícula a petición del estudiante, deberían “ser tenidas en cuenta” las adjudicaciones del tema y de la tutela, pues es lo cierto que puede haberse estado elaborando el TFG y haber tenido lugar una tutela efectiva, aunque por aquel motivo luego no llegara a presentarse o no fuera evaluado. Al igual que antes, la Comisión de TFG debería consultar al tutor.

d) La presentación del TFG sin informe del tutor/a

Una situación que puede plantearse, y que de hecho se ha planteado ya en alguna Defensoría, es que se presente un TFG sin el informe del tutor. Si así sucede, un rechazo del trabajo, no recepcionándolo por falta del cumplimiento de las formalidades exigidas, con la consiguiente calificación de no presentado, es quizás una solución excesivamente rígida y puede vulnerar los derechos del estudiante por no valorar las causas de la ausencia de informe. Para evitarlo, el trabajo debería ser recogido, y luego decidir si se admite o no para su evaluación, aún sin el informe del tutor, una vez analizadas y valoradas las circunstancias concurrentes. En cualquier caso, la Comisión debería abrir un trámite incidental contradictorio, urgente y con plazos muy breves, en el que tanto el tutor como el estudiante pudiesen explicar -y probar- el motivo por el cual falta el informe.

En caso de que la ausencia de informe no sea achacable al estudiante (retraso del tutor en su emisión, enfermedad...), el trabajo recibido debería ser admitido a trámite para su evaluación, pidiéndose al tutor que emita su informe urgentemente, para la posterior evaluación. Si a pesar de

⁷ En este caso cabría admitir la anulación de matrícula del TFG con devolución de las cantidades abonadas como precio público. Dicha devolución tendría carácter excepcional, y su posibilidad debería tener alguna restricción para evitar situaciones abusivas, como limitarse a una sola vez por título académico, lo cual viene recogido expresamente en algunos Reglamentos de TFG.

ello, no fuese presentado el informe, o no pudiese ser presentado, la Comisión evaluadora debería realizar la evaluación y calificar el TFG en la convocatoria en que éste haya sido presentado, pues es un derecho del estudiante la evaluación y calificación de su trabajo, ello sin perjuicio de hacer constar que el tutor no ha emitido o no ha podido emitir el informe, poniéndose tal circunstancia en conocimiento de la Comisión de TFG y/o de la Comisión de Docencia del centro por si fuese una actuación reincidente y hubiera que adoptar medidas al respecto.

Al contrario, cuando la falta de informe sea atribuida al estudiante, por ejemplo, por una presentación tardía del TFG al tutor, y éste no pueda emitir su informe en plazo, no debería admitirse por falta de cumplimiento de las formalidades exigidas, con calificación de no presentado [salvo causa justificada del punto b) anterior]. Debe considerarse no obstante otra posibilidad, y es que el tutor emita su informe poniendo de manifiesto tal circunstancia y sin informar sobre el contenido, al no haber podido formar un criterio al respecto, ni negativo, ni positivo. En este caso, aún existiendo informe, tampoco debería admitirse a trámite el TFG, por no tener el visto bueno del tutor para su presentación.

e) El TFG y la propiedad intelectual

i. Los derechos de autor en el TFG

Con carácter general, los reglamentos de TFG suelen recoger alguna previsión sobre los derechos de propiedad intelectual del trabajo, normalmente en el sentido de que la titularidad de los derechos de propiedad intelectual –y en su caso derechos de propiedad industrial- de los TFG corresponde a los estudiantes que los hayan realizado. Hay alguna que otra Universidad cuyo reglamento contempla además que esta titularidad de derechos puede compartirse con los tutores, los cotutores y las entidades públicas o privadas a las que pertenezcan, en los términos y con las condiciones previstas en la legislación vigente. En otras sin embargo la reglamentación es mucho más escueta, señalando únicamente que será de aplicación la legislación sobre propiedad intelectual.

En todo caso deben tenerse en cuenta las previsiones contenidas en la Ley de Propiedad Intelectual (LPI), texto refundido que fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, cuya última modificación ha tenido lugar por la Ley 21/2014, de 4 de noviembre⁸, que ha introducido numerosas modificaciones de calado. El punto de partida se encuentra en el artículo 1 de la LPI, que dice: “La propiedad intelectual de una obra literaria, artística o científica corresponde al autor por el sólo hecho de su creación”. Así, la titularidad de los derechos de propiedad

⁸La Ley 21/2014 se aprobó para incorporar dos directivas comunitarias: la Directiva 2011/77/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27.09.2011, por la que se modifica la Directiva 2006/116/CE relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines, y la Directiva 2012/28/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25.10.2012, sobre ciertos usos autorizados de las obras huérfanas.

intelectual del TFG corresponde al estudiante que lo haya realizado, como autor del mismo, por el sólo hecho de haber creado el trabajo. En el caso de un TFG elaborado en grupo, debe tenerse en cuenta el art. 7 LPI, que se refiere a la obra en colaboración, el cual señala que “los derechos sobre una obra que sea resultado unitario de la colaboración de varios autores corresponden a todos ellos”.

Por lo que se refiere al contenido de la propiedad intelectual el art. 2 LPI señala que la propiedad intelectual “*está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial, que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley*”. El autor/a de un TFG, tiene en todo caso, entre otros derechos morales, el derecho a ser reconocido como tal autor (art. 14.3º de la LPI); por otra parte, le van a corresponder los derechos exclusivos de explotación de su obra, el TFG, derechos que son de reproducción, de distribución, de comunicación y de transformación de la obra (arts. 18 a 21 de la LPI, respectivamente⁹). Debe tenerse en cuenta que los derechos morales son irrenunciables e inalienables o intransferibles, mientras que los derechos de explotación pueden cederse a terceros.

ii. Los repositorios documentales institucionales y los derechos de autor

De igual manera que “no existe ninguna regla (norma legal) que atribuya a la Universidad derecho de autor alguno sobre las obras creadas por sus profesores en el desarrollo de sus funciones de investigación”¹⁰ (al contrario, hemos de precisar, de lo que sucede en el ámbito de la propiedad industrial, en relación con la titularidad de las patentes universitarias), puede decirse que tampoco hay norma legal alguna que atribuya a las universidades ningún derecho de autor respecto de las obras creadas por sus estudiantes en el desarrollo de los TFG. Por este motivo, para la incorporación de los TFG a los repositorios institucionales de las universidades, y para no vulnerar los derechos exclusivos de explotación citados (arts. 18 a 21 LPI), en concreto el derecho de reproducción, las universidades deben realizar con los estudiantes acuerdos de edición electrónica y difusión en Internet del TFG, debiendo contar con la autorización expresa del estudiante. Esta autorización de cesión se circunscribe únicamente a ese aspecto de la reproducción, de conformidad con el art. 43.1 LPI, no suponiendo tal autorización una cesión de derechos de autor in genere. En este sentido, es recomendable que las universidades cuenten con formularios al efecto, realizados o revisados por la asesoría o los servicios jurídicos, evitando en lo posible que

⁹ Ninguno de estos preceptos conserva la redacción original de 1996; el art. 18, sobre el derecho de reproducción, fue modificado en 2006, el art. 19, sobre el derecho de distribución, lo fue en 2014, por la Ley 21/2014, y antes, en 2006 y 2007, el art. 20, sobre el derecho de comunicación, fue modificado en 1998 y en 2006, y el art. 21, sobre el derecho de transformación, lo fue en 1998.

¹⁰ En este sentido, vid. MARÍN LÓPEZ, Juan José, “Universidades y Derecho de Autor”, en *AIS (Ars Juris Salmanticensis)*, vol. 1, núm. 2, diciembre 2013, Tribuna de Actualidad, pp. 19 y ss, p. 19. En Internet: <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/11504/11927>. No obstante, como apunta este mismo autor, *ob. cit.*, p. 20, hay una excepción en el caso de los profesores que están ligados con un contrato de trabajo, en cuyo caso rige la presunción de cesión en exclusiva de los derechos patrimoniales del art. 51 LPI.

cada centro utilice un formulario propio, salvo en aquellos centros en los que pueda ser necesario por las características especiales de los TFG en la titulación en cuestión, donde pueden mezclarse derechos exclusivos de la propiedad intelectual y de la propiedad industrial (patentes, modelos de utilidad, diseño industrial, etc.).

Los repositorios presentan beneficios en favor a la difusión del TFG, pero pueden entrañar riesgos para los derechos de autor. Los repositorios dejan constancia de los trabajos y permiten su difusión por todo el mundo, pero es evidente que pueden facilitar el plagio, sobre todo ante repositorios con acceso en abierto donde se pueden copiar y pegar los trabajos sin ningún tipo de obstáculo.

iii. El plagio en el TFG. Prevención y mecanismos de detección

En efecto, uno de los muchos problemas que gravitan alrededor de los TFG es el del plagio de obras de otros autores por parte de los estudiantes en la elaboración de su trabajo. Nos referimos a la reproducción no autorizada de textos, sin citar al autor ni su origen o procedencia, presentándolos como propios, debiendo tenerse en cuenta el art. 32 de la LPI, referente a las citas y reseñas e ilustración con fines educativos o de investigación científica (al que la Ley 21/2014, le ha añadido tres apartados).

Lo importante en relación al plagio, más que su detección, es prevenir su aparición. Una vía de prevención es la organización por parte de los centros o de las Comisiones de TFG, incluso de las delegaciones de estudiantes, de jornadas o seminarios en relación con el respeto a la propiedad intelectual por parte de los estudiantes en relación con los TFG, pues uno de los problemas que hay es el desconocimiento existente sobre estas cuestiones, sobre todo entre los estudiantes de grados no jurídicos. Por otra parte, otra práctica que se viene observando es hacer firmar a los estudiantes que se matriculan del TFG una declaración de “no plagio”, mediante la cual se manifiestan informados y se comprometen a no plagiar, asumiendo las consecuencias en caso contrario, tanto académicas como civiles y penales -si bien es difícil que en este ámbito pueda jugar una responsabilidad penal, pues debe concurrir un elemento subjetivo-intencional: “ánimo de obtener un beneficio económico directo o indirecto” (art. 270 CP, tras su modificación por la Ley Orgánica 1/2015)-.

Por su parte, en el terreno de la detección del plagio, debe considerarse el uso que hacen las universidades de programas informáticos “ad hoc”. Estos sistemas se han venido utilizando en los procesos de evaluación continua con éxito, y también pueden ser utilizados en trabajos de mayor envergadura como son los TFG. Los documentos subidos a la plataforma virtual, son escaneados de forma automática, recibiendo el profesor o la Comisión de Evaluación un informe que indica qué porcentaje del documento ha sido copiado y la procedencia de la copia.

IV. EVALUACIÓN DEL TFG¹¹

IV.1.El papel del tutor en la evaluación

En muchas Universidades, los tutores/as tienen un papel activo en la calificación del trabajo del estudiante; esta responsabilidad puede recorrer un arco relativamente amplio que va desde una Autorización de defensa hasta la Calificación final en acta, pasando por fórmulas como Nota orientativa, Informes de calificación, etcétera. En la mayoría de universidades la defensa es pública, aunque en determinados centros –y por diferentes razones– puede no llegar a serlo.

Los principales problemas en relación con la tutela de TFG y los tutores/as son similares en las diferentes Universidades:

- Carga docente y dedicación.
- Problemas de relación con estudiantes (en ambas direcciones, no obstante), básicamente en lo que se refiere a las relaciones interpersonales. Del mismo modo, existe la percepción de falta de compromiso por ambas partes en relación con lo estrictamente académico. Los problemas de copia o plagio, por desgracia habituales, se resuelven de distintas formas según los Centros o las Universidades.
- Desacuerdo con la calidad de los trabajos, con consecuencias diferentes en lo que se refiere a la superación de la asignatura.
- Desacuerdo entre la percepción del/la tutor/a y del Tribunal en relación con la calidad del trabajo, o entre el/la tutor y los criterios utilizados por los Centros que sean de aplicación al TFG.

IV. 2.Constitución de Tribunales/Organización de la evaluación

La constitución de los tribunales o defensas corresponden, por lo general, al Centro (Facultades o Escuelas); sólo en pocos casos los Departamentos tienen también alguna responsabilidad. Como es lógico, la gestión de esta evaluación genera problemas en los casos de centros donde el número de estudiantes es mayor, por lo que de nuevo puede haber diferencias entre Centros dentro de una misma Universidad.

Existen figuras de gestión en algunas Universidades que se encargan en concreto de los TFG o se constituyen comisiones ad hoc en Departamentos o Centros. En todo caso, por lo general, la organización de la evaluación suele recaer en los Vicedecanos o Subdirecciones (Estudiantes, Ordenación, etc.) o en la Coordinación del Grado. Las responsabilidades

¹¹ Sección elaborada por Elena Battaner Moro.

relacionadas con el TFG (de comisiones, vicedecanatos, coordinaciones...) pueden variar en función de la Universidad, y pueden ir desde la asignación de temas/tutores, hasta la confección de tribunales, resolución de reclamaciones, etcétera.

Con respecto a los actos de Defensa de TFG, los principales problemas que se detectan son los siguientes:

- Dificultad en nombramiento de tribunales y gestión de los procedimientos.
- Establecimiento de plazos; convocatorias abiertas indefinidamente o convocatorias cerradas. Número de convocatorias de este tipo por cada curso académico.
- Fechas de defensa. Coincidencia con otros periodos de tiempo académico (por ejemplo, reevaluaciones). Cambios de fechas.
- Problemas relacionados con la matrícula y asignación de los TFG. Plazos muy cortos entre la convocatoria y la defensa del TFG en titulaciones con defensa obligatoria.
- Asignación de Matrículas de Honor.

En relación con una posible estadística sobre el número de aprobados/suspensos en la asignatura TFG, la percepción es que se trata de una asignatura “fácil” de aprobar. Pero quizá en este punto se haya planteado la pregunta de manera equivocada. El hecho de que no haya un alto número de suspensos no significa que sea una asignatura “fácil” de aprobar. En el caso de TFG, y a diferencia de asignaturas en las que pueden darse resultados efectivamente anómalos (gran número de notas altas, gran número de suspensos), parece que la labor tutorial e individualizada – junto al hecho de que el/la estudiante no puede ser evaluado/a si no ha recibido una autorización– puede ser la razón del elevado porcentaje de aprobados en relación con el número de estudiantes presentados.

En todo caso, es necesario que las Universidades cuenten con estadísticas de este tipo y se analicen los resultados de dicha estadística desde perspectivas como la anterior.

Los aspectos más sobresalientes entre las Universidades participantes en esta encuesta a este respecto tienen que ver con un problema detectado que es eminentemente grave y que afecta a la objetividad de las evaluaciones: la sospecha del profesorado de que la evaluación se ha visto influida por la relación entre algún miembro del Tribunal y el tutor o tutora del TFG evaluado. Ante estas situaciones, que afloran en las percepciones que tenemos como profesores y por nuestra experiencia y nuestro trabajo en las Defensorías, existen medios para evitar estas sospechas –o prácticas– a priori y a posteriori: en el primer caso, que el nombre del tutor/a no aparezca en el TFG que se entrega al Tribunal; en el segundo, que exista y funcione un procedimiento de revisión de reclamación de la calificación obtenida que sea objetiva e imparcial.

V. CONSULTAS Y ACTUACIONES DE DEFENSORES UNIVERSITARIOS MÁS FRECUENTES RELACIONADAS CON LOS TFG¹²

V.1. Generalidades

El TFG genera numerosísimos problemas de distinta índole en Grados muy masificados: el alto número de estudiantes supone un aumento de la gestión de matrícula y de defensa, pero sobre todo un problema en lo que se refiere a la asignación y a la posibilidad de que no haya profesores disponibles. Consecuentemente, parece que en algunas titulaciones el TFG no parece ser una herramienta de aprendizaje ya que no es posible una correcta tutorización. Del mismo modo, supone una evidente sobrecarga del profesorado que, en muchos casos, no está bien reconocida. Existen asimismo áreas más cargadas que otras, lo que supone un agravio comparativo entre docentes de una misma Universidad o, incluso, de un mismo centro.

Como sabemos, el TFG es una asignatura con carga diferente según el Grado y según los centros. Y, del mismo modo, las diferentes Universidades establecen distinta carga y distinta dedicación; esto, que ya de por sí parece socavar la idea de igualdad en los trabajadores de la Administración pública, es a la vez más agudo dentro de las propias universidades cuando existen diferencias entre Centros de la misma Universidad (y que, de nuevo, tiene que ver, sobre todo, con el número de profesores y con el tipo de profesorado).

Es también evidente que en algunas titulaciones el TFG no está bien definido. No sólo es que haya una más que llamativa falta de definición en el Decreto; ocurre que parece que, para ciertas titulaciones, la implementación del TFG puede parecer incluso innecesaria. En todo caso, las descripciones o las implementaciones de TFG por Grados o Centros y no por Universidad podría redundar en agravios comparativos tanto en lo que se refiere a los estudiantes como a los profesores.

Los siguientes son algunos de los problemas específicos, por sectores, más habituales en nuestras oficinas:

a) Problemas específicos detectados en las Oficinas de DU relacionados con el sector Estudiantes

Los problemas principales -detectados en nuestras Oficinas o Defensorías- relacionados con el sector estudiantes, y en lo que se refiere a TFG, son los siguientes¹³:

- Problemas con la asignación de tutores/as y elección del tema (libre o no).
- Falta de tutores y percepción de falta de compromiso con la labor de la tutela.

¹² Sección elaborada por Elena Battaner Moro.

¹³ Como puede observarse con los datos de la siguiente sección, muchos de los problemas detectados tienen lugar en ambas direcciones (PDI ↔ Estudiantes).

- Desacuerdo entre el/la estudiante y su tutor/a sobre la calidad del trabajo y su idoneidad para ser presentado a Defensa.
- Acusación de plagio o copia y posterior actuación al respecto.
- Discrepancia con la nota obtenida. Discrepancias entre la calificación del tutor/a y la del tribunal calificador de la defensa.
- Criterios de evaluación. Procedimiento de revisión de calificaciones.
- Problemas entre Tutor/a y estudiante: Relaciones interpersonales, falta de comunicación entre ambos, supuesta poca dedicación al alumnado en tutoría... Y, en esos casos, si se contempla o no el cambio de tutor/a a petición del estudiante.

b) Problemas específicos detectados en las Oficinas de DU relacionados con el sector PDI

En relación con el Personal Docente e Investigador, los problemas más comunes detectados en nuestras Defensorías son los siguientes:

- Desacuerdo o dudas con la carga docente y dedicación reconocida por la tutela.
- Problemas con estudiantes (en ambas direcciones, no obstante), en lo que se refiere a las relaciones interpersonales.
- Del mismo modo, percepción de falta de compromiso por ambas partes en lo que se refiere a lo estrictamente académico.
- Problemas de copia/plagio y dudas acerca de las consecuencias.
- Desacuerdo con la calidad de los trabajos (con consecuencias diferentes en la superación de la asignatura).
- Desacuerdo entre la percepción del/la tutor/a y del Tribunal en relación con la calidad del trabajo¹⁴, o entre el/la tutor y los criterios utilizados por los Centros que sean de aplicación al TFG.

c) Problemas específicos detectados en las Oficinas de DU en relación con el sector PAS/Gestión de la asignatura:

Con respecto a la gestión de una asignatura con estas características, los siguientes son los principales problemas detectados en nuestras Defensorías:

- Dificultad en nombramiento de tribunales y gestión de los procedimientos.
- Establecimiento de plazos; convocatorias abiertas indefinidamente o convocatorias cerradas. Número de convocatorias de este tipo por cada curso académico.

¹⁴ En algunas Universidades se ha eliminado el nombre del tutor/a de los ejemplares de TFG entregados a los miembros del Tribunal para evitar posibles sesgos o sospechas de sesgos en los actos de Defensa.

- Fechas de defensa. Coincidencia con otros periodos de tiempo académico (por ejemplo, reevaluaciones). Cambios de fechas.
- Problemas relacionados con la matrícula y asignación de los TFG. Plazos muy cortos entre la convocatoria y la defensa del TFG en titulaciones con defensa obligatoria.
- Asignación de Matrículas de Honor y, en ese caso, si tiene alguna repercusión económica o no posterior (e.g., en la Expedición del Título, por ejemplo).

VI. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En la Encuesta enviada a las Defensorías, se realizó una última pregunta abierta en la que se pedía que se señalaran los aspectos más sobresalientes o relevantes relacionados con esta asignatura. De manera resumida, son las siguientes:

- La implantación generalizada de TFG está generando muchos problemas en los Grados muy masificados y con muchos profesores con contratos temporales.
- Suele existir una Normativa General para toda la Universidad, pero cada centro puede llegar a tener atribuciones para concretar esas normas de manera diferente. Por ejemplo: los créditos varían de 6 a 9; las características formales varían; el valor de la evaluación del Tribunal y del Director es diferente según Facultades, Centros o Universidades, etcétera.
- Existe la percepción de que en algunas titulaciones el TFG no sirve para que los estudiantes se formen, puesto que no es posible realizar una buena tutorización de los estudiantes. Del mismo modo, se tiene la percepción de que a menudo los estudiantes no llegan con las competencias suficientes adquiridas para completar el TFG.
- La falta de competencias y motivación en el alumnado para realizar un TFG. El interés del alumno por defenderlo como sea y en el menor tiempo posible y la motivación del profesorado para realizar un trabajo de cierta calidad. Esta situación incentiva poco al profesorado.
- Existe un malestar generalizado sobre la carga docente que ha tenido que asumir el profesorado y el poco reconocimiento en su Organización docente. Hay áreas muy saturadas, con profesorado que llega a tener 15 TFG por curso; en estos casos, además, con el agravante de que puede haber profesores de la misma Universidad o del mismo centro con un número muy inferior. En algunas universidades, se contempla la contratación de profesorado sólo para TFG.
- A menudo se percibe poca homogeneidad en las evaluaciones, que parecen depender de los criterios de evaluación de los diferentes tribunales más que en otro tipo de criterios.

Ello supone, como es lógico, posibles agravios comparativos que, hasta cierto punto, pueden llegar a reforzar las percepciones o sospechas de la falta de objetividad de los tribunales en función de quién haya tutorizado el trabajo.

Los resultados de las distintas mesas de trabajo, presentadas como conclusiones a la Asamblea de la CEDU, fueron las siguientes:

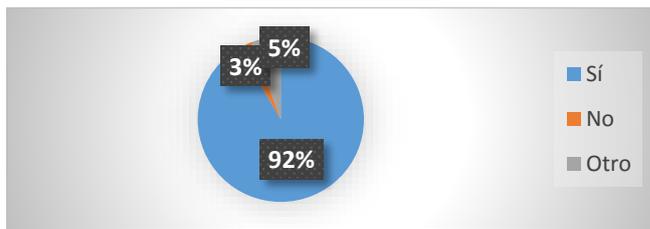
- Existe la percepción de que el TFG, tal y como está definido o implementado en las diferentes universidades, no debería seguir así. Parece necesario y, casi urgente, reconsiderar la asignatura, su viabilidad, su implementación y su necesidad.
- Una parte importante de los problemas relacionados con el TFG se derivan de la parquedad en el desarrollo normativo. Algunos de los principales problemas con esta asignatura se pueden relacionar directamente con esta falta de concreción y con el hecho de que cada Universidad –e incluso, cada Centro– la gestiona, a todos los niveles, de muy distinta forma.
- Una de las grandes preguntas que, a este respecto, debemos realizarnos, es si el TFG es necesario en todos los Grados. Es evidente que cada Grado exige una definición de TFG diferente en tanto en cuanto cada uno exige competencias o metodologías también diferentes. En las Memorias de los Grados no se especifica convenientemente cómo debe ser el TFG y a qué responde concretamente, cuáles son sus competencias específicas asociadas, etcétera. Si estuvieran bien definidos y planificados, quizá se podría pensar en una Guía docente de TFG que resulte de utilidad a docentes y estudiantes en cada Grado.
- Es evidente que uno de los problemas gravísimos relativos a la docencia de TFG tiene que ver con las diferencias de reconocimiento docente que existen entre universidades e, incluso, entre distintos centros de una misma universidad. Con toda probabilidad, esta falta de reconocimiento se deba a la poca definición del TFG y a la falta de previsión desde que se pusieron en marcha los Grados.
- Ni los profesores ni los estudiantes llegan a estar satisfechos con la elaboración y defensa de un TFG. En el caso de los estudiantes, existe la percepción –que es real en muchos casos, como sabemos– de la falta de compromiso de los profesores con la labor de tutela. Como es lógico, la falta de reconocimiento, la falta de definición y la sobrecarga administrativa son elementos clave en la pérdida de compromiso de los profesores con la docencia. En el caso de los docentes, la queja principal estriba asimismo en la falta de compromiso del estudiante con su trabajo (manifestado, a menudo, con problemas de copia o plagio) y en el hecho de que pueda haber llegado a la asignatura sin haber adquirido competencias necesarias para realizarlo. En este punto, no obstante, volvemos al hecho de que no necesariamente el TFG está correctamente descrito en las Memorias de los Grados.

- A las Oficinas o Defensorías han llegado quejas acerca de desacuerdos en la evaluación de los TFG: es el caso de estudiantes que no están de acuerdo con la evaluación de su Tutor (por ejemplo, no autoriza a la Defensa) o el caso de tutores/estudiantes que no están de acuerdo con la nota obtenida por el trabajo. Las universidades tienen, como sabemos, distintos mecanismos para solicitar una revisión de la evaluación; sin embargo, en el caso de trabajos tutelados, algunos profesores han manifestado sospechas acerca de la falta de objetividad de los Tribunales cuando aparecen determinados directores/as. Para evitar este tipo de percepciones o sesgos, sería interesante que el nombre del tutor/a no apareciera en los ejemplares entregados al Tribunal y que, a efectos administrativos, sólo constara en los órganos de gestión de TFG.
- El problema principal en las Oficinas de Defensores Universitarios en relación con el TFG es, sencillamente, la tensión que existe entre el justo reconocimiento de la dedicación de los docentes a la asignatura TFG y el derecho que cada estudiante tiene a la tutela.

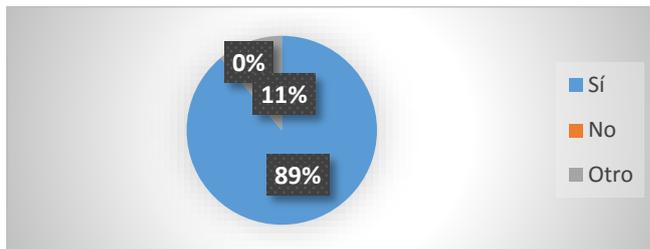
ENCUESTA REALIZADA A LOS MIEMBROS DE LA CEDU EN RELACIÓN CON EL TFG

La encuesta constaba de 36 preguntas. Fue contestada por 36 universidades, aunque en algunos casos no de manera completa. A continuación presentamos las preguntas y las respuestas. En el caso de preguntas abiertas, se señalan las distintas respuestas ofrecidas; en algunas, se ofrece un resumen con las respuestas principales y se detallan a continuación los comentarios.

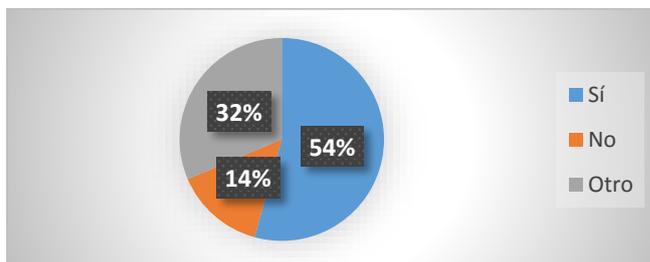
1. En su Universidad, ¿existe una Normativa específica que regule el TFG?



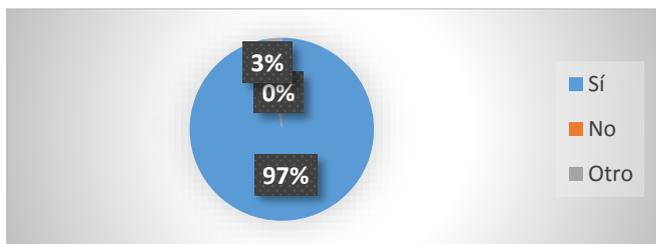
2. Si la respuesta es sí: ¿Está aprobada por los órganos de Gobierno (Consejo de Gobierno, Claustro, Vicerrectorados...)?



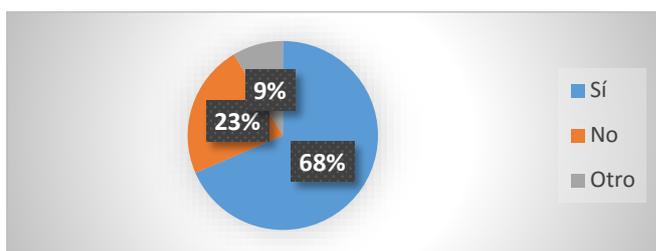
3. Esta Normativa, ¿se aplica por igual a todos los estudios en todas las Facultades y/o Centros?



4. Esta Normativa, ¿está publicada en la web? ¿La conocen los estudiantes, los docentes y PAS?



5. En su oficina/Sindicatura/Tribunal de garantías, etc., ¿ha tenido consultas/actuaciones en relación con la normativa de TFG?



6. En el caso de que las haya tenido, ¿puede señalar cuáles son o han sido las más habituales?
[Consultas en relación con la Normativa -general- de TFG]

- Matriculación, tutorización y evaluación
- Incumplimiento de la Normativa
- Asignación del tutor
- Elección de tema del TFG
- Cambio de tutor/a
- Obligación de dirigir TFG
- Estudiantes sin tutor/a
- Escaso reconocimiento del tiempo dedicado a la dirección de TFG
- Falta de acuerdo profesor/estudiante por el desarrollo y el calendario
- Convocatorias
- Negativa del tutor a que se presente el TFG
- Discrepancia entre la nota del tutor/a y del Tribunal
- Discrepancia entre las notas de varios miembros del tribunal
- Criterios de evaluación
- Derecho de reclamación. Procedimiento de revisión de calificaciones
- Obligación de realizar dos TFG en títulos dobles

- Defensa virtual
- Pago de segunda matrícula por no poder defender el TFG
- Posibilidad de realizar el trabajo en otra lengua oficial
- Problemas de plagio o copia
- Ausencia de normativa concreta acerca del modo de realizar y defender el TFG en movilidad (SICUE, ERASMUS, etc.)

Dudas generales: *¿En qué consiste exactamente el trabajo? - ¿Es imprescindible defenderlo ante un Tribunal? - ¿Es posible aprobar el texto escrito y suspender la defensa (¿o viceversa?) - En el caso de tener aprobada una de las partes, ¿se guarda la nota? ¿Hay que aprobar las dos partes? - ¿Puedo elegir el tema del TFG? - ¿Qué sucede si no me tutelan adecuadamente? ¿En qué consiste la tutela?*

Las más habituales son: - La reclamación de la nota del Trabajo - Tasas de matrícula y convocatorias para presentarse.

7. Según la Normativa, ¿cuáles son los requisitos para poder matricular la asignatura TFG?

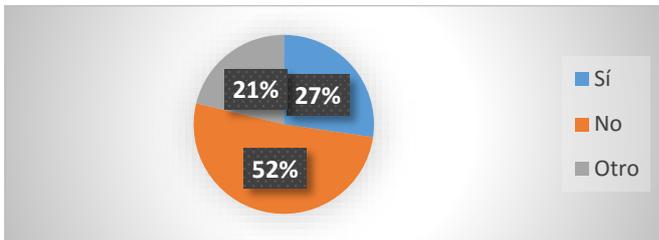
- Tener aprobados todos los créditos lectivos según el plan docente correspondiente - Todas las asignaturas de la carrera - Superadas todas las materias obligatorias y optativas
- En el supuesto de que el TFG esté vinculado a prácticas externas, se permitirá la matrícula en un periodo diferente.
- Ambigüedad: Estudiantes que matriculen todas las asignaturas pendientes para la finalización de sus estudios; no obstante, para poder presentar y defender el TFG/TFM, el estudiante no podrá tener pendientes por superar, además del TFG/TFM, materias que representen más de 12 ECTS.
- Haber aprobado todas las asignaturas del Grado
- No tener pendiente más de 75 ECTS
- No tener pendiente más de 72 ECTS
- Haber superado al menos el 70% de los créditos totales de la titulación, incluyendo los créditos básicos y obligatorios de primer y segundo curso,
- Tener superado al menos el 70% de créditos de la titulación
- Tener superado al menos el 75% de créditos de la titulación
- Tener superado al menos el 50% de créditos de la titulación

- Aprobados necesariamente los dos primeros cursos

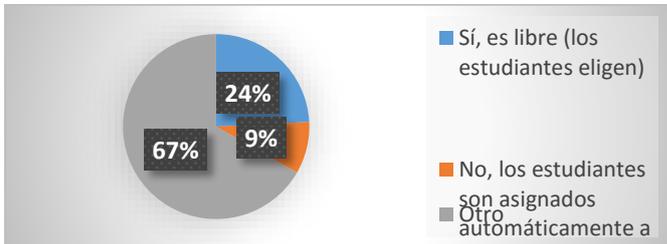
Para la autorización de Defensa:

- Tener aprobados el 100% de los créditos del Plan en todas las titulaciones
- Que el estudiante haya superado el resto de las asignaturas que conforman el plan de estudios. No obstante, en algunos centros se permite la Defensa con menos del 100%.+

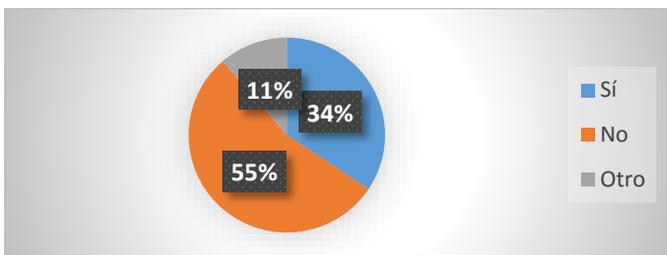
8. ¿Existe alguna diferencia entre esta asignatura y otras? (Por ejemplo: la matrícula es indefinida, permanece abierto todo el curso, etc.)



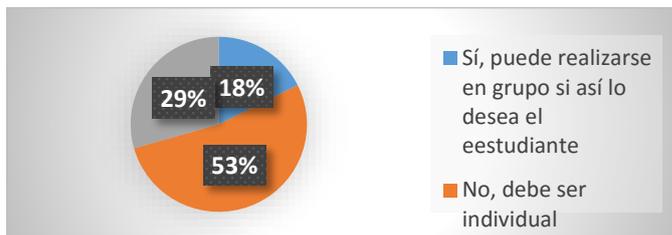
9. El procedimiento de asignación de TFG (director/a o tutor/a-estudiante). ¿Es libre o automático?



10. ¿El procedimiento de asignación es igual en todos los Grados/Facultades/Centros?



11. El TFG, ¿puede realizarse en grupo o debe ser realizado únicamente de manera individual?



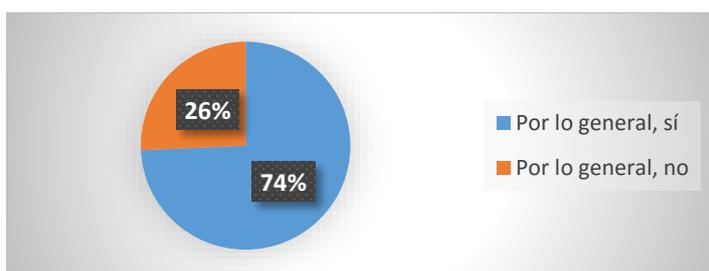
12. En su Universidad, ¿ha habido problemas en la asignación? (Por ejemplo, número insuficiente de tutores, desacuerdo de los estudiantes en la asignación, etc.).

- Problemas con la tutorización
- Falta de tutores
- Desacuerdo con la asignación
- Renuncia del tutor
- Petición de cambio de tutor
- Retraso en la asignación
- No designación

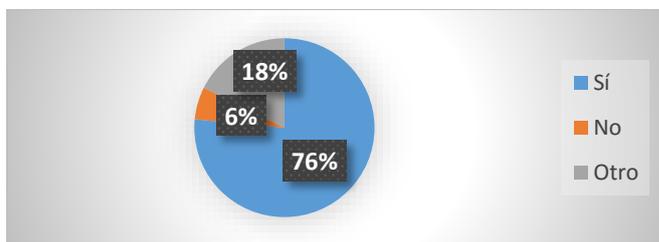
Existen problemas específicos en las titulaciones con número elevado de estudiantes. No todos los profesores consideran que tengan obligación de asumir esta tarea. Número insuficiente de tutores.

Asignación desigual de trabajos a profesores derivada de la elección de los estudiantes en lugar de asignación por la comisión o asignación de trabajos no elegidos por los estudiantes; y, del mismo modo, cuando ha habido más estudiantes que han deseado trabajar sobre un mismo tema o con un mismo tutor/a. Hay Departamentos, Áreas o Centros con profesorado muy saturado en comparación con otros.

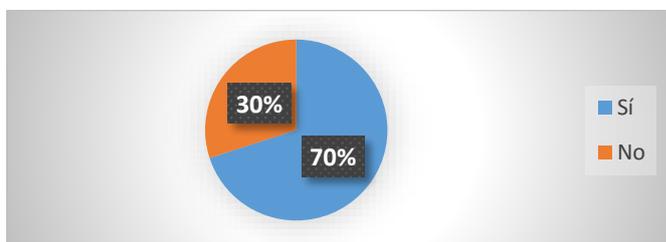
13. Los estudiantes, ¿conocen la Normativa de TFG?



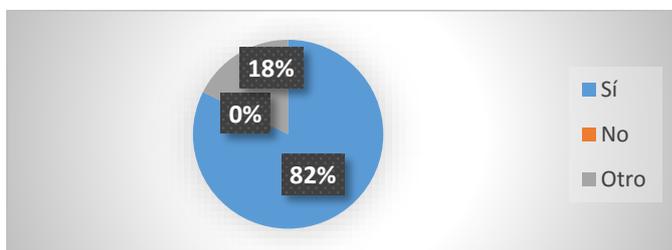
14. ¿Existe algún tipo de indicación (por ejemplo número de páginas, formato de portada, formas de cita, etc.) acerca de cómo realizar el TFG?



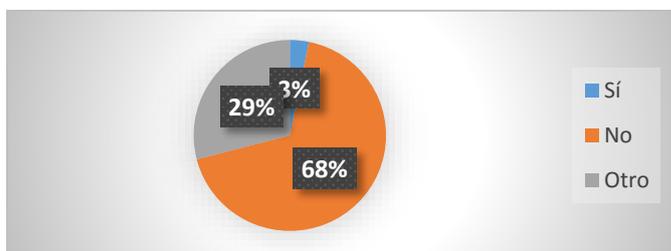
15. ¿El/la tutor/a tiene algún papel en la nota que obtiene el estudiante? (por ejemplo, ofrece una nota orientativa, pone directamente la nota, etc.)



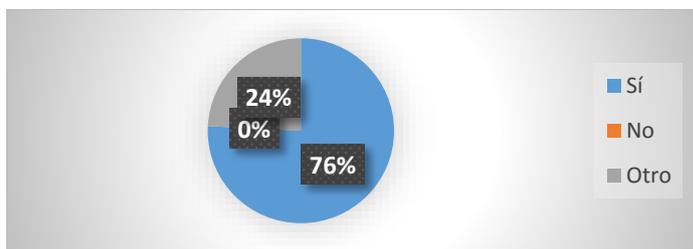
16. ¿Existe una defensa pública del TFG?



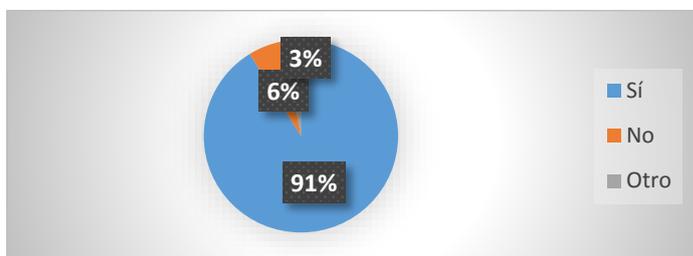
17. ¿Es difícil superar la asignatura TFG? ¿El número de suspensos es elevado?



18. ¿Existe algún tipo de Normativa o de regulación si el estudiante desea reclamar o revisar la nota de su TFG?



19. En su Oficina/Sindicatura/Tribunal de Garantías, etc. ¿ha tenido consultas/actuaciones en relación con el TFG de los estudiantes?



20. En el caso de que las haya tenido, ¿puede señalar cuáles son o han sido las más habituales? [Instancia de parte - Sector Estudiantes]

- Desacuerdo entre estudiante y tutor/a sobre la calidad del trabajo y su idoneidad para ser presentado a defensa
- Acusación de plagio (corta y pega)
- Renuncia/Baja del tutor/a
- Cambio de tutor
- Falta de acuerdo con el profesor para fijar un calendario
- Discrepancia con la nota obtenida
- Discrepancias entre la calificación del tutor y el tribunal calificador de la defensa
- Criterios de evaluación. Procedimiento de revisión de calificaciones
- Incumplimiento del tutor en su función de dirigir y asesorar al estudiante en la realización del TFG.
- Período de la presentación de los trabajos.
- Reclamación notas
- Composición Tribunal

- Prórroga de tema y tutor
- Fechas de defensa
- Número de convocatorias
- Pago de segunda matrícula
- Defensa virtual
- Coincidencia de varios TFG del mismo tutor y acusación de plagio
- Posibilidad de presentar el TFG sin la autorización del tutor/a
- Calificación de no presentado/suspense por presentar TFG sin la firma y sin informe del tutor
- Cambio en las condiciones que impide al estudiante terminar TFG (Cierre de laboratorio, baja permanente del profesorado, extensión del trabajo...).

21. Profesorado. ¿Su Universidad reconoce la tutela de TFG? (número de horas, remuneración aparte, etc.). Si es así, especifique cómo

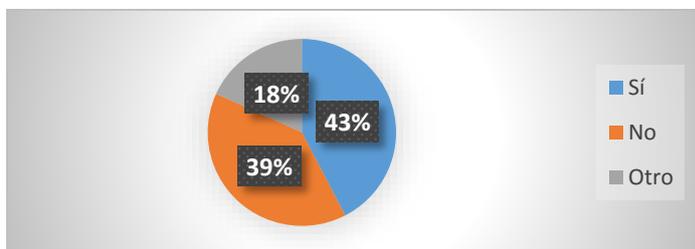
- Falta de información. Poca información oficial - Normativa
- Se reconoce, casi únicamente, en horas de docencia y afecta al curso siguiente Docencia
- En algunas Universidad se ha contratado profesorado para tutelar/corregir TFG
- No suele haber información en cuanto al número mínimo de horas (o número mínimo de TFG por curso) y número máximo.
- Del mismo modo, suele haber poca o ninguna información acerca de la presencia de profesores en tribunales [aunque, por ejemplo: La participación del docente en tribunales de evaluación se computará reconociendo 0.033 créditos por cada TFG/TFM evaluado. A cada docente se le reconocerá hasta un 25% de su capacidad por tutela y participación en tribunales evaluadores.]
- A menudo esta reducción no se aplica porque no es posible (Por ejemplo: una profesora ¿se reduce 7 horas de una asignatura? ¿Y de cuál? ¿Y cómo se suple?)
- Del mismo modo, a menudo no se aplica por la saturación de las áreas.

Algunos ejemplos de algunas Universidades:

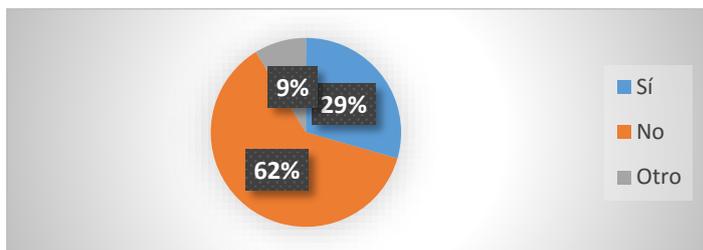
- 0,2 créditos por cada TFG defendido y en acta
- 1 hora por cada TFG defendido en el curso anterior
- Normalmente 8 horas por cada estudiante

- Hasta 1 h por crédito superado el curso anterior
- Dos horas por TFG/semana
- De 0.3 a 0.4 créditos por trabajo defendido
- 4 horas por tutela
- 0,25 si el TFG es de 8 o menos créditos. 0,37 si el TFG es de más de 8 y menos de 12 créditos. 0,50 si el TFG es de 12 o más créditos. En total, nunca se reconocen más de 3 créditos por profesor o profesora.
- 0.2 créditos lineales en TFG y 0.5 créditos lineales en TFM, a los que se sumará 0.1 por cada 6 ECTS que tenga el TFG/TFM en la última memoria verificada del plan de estudios. En caso de cotutoría, los créditos serán distribuidos entre las personas que ejerzan la misma.
- Depende del centro
- Basado en los datos de los dos cursos anteriores (duración de los dos cursos siguientes) (1 unidad actividad docente UAD = 10h). TFG - Un tutor: 0,75 UAD en los 2 cursos siguientes; dos tutores: 0,375 UAD/Tutor; tres tutores: 0,25 UAD/Tutor en los 2 cursos siguientes
- 2,5 horas
- Sí se reconoce y tiene remuneración económica en función del número de tutorías realizadas
- 2,30 por TFG una vez superada la defensa
- De 0.3 a 0.4 créditos por cada TFG dirigido
- 0.25 créditos lineales en el caso de TFG y a los que se sumará 0.1 por cada 6 ECTS que tenga el TFG en su haber. En caso de cotutoría, los créditos serán distribuidos entre las personas que ejerzan la misma.
- 0,8 horas por crédito y estudiante matriculado

22. ¿Existe alguna razón por la que haya o pueda haber profesorado exento de tutorizar TFG?



23. ¿Conoce casos de profesorado “insumiso” (profesorado que se niega a tutorizar TFG)?

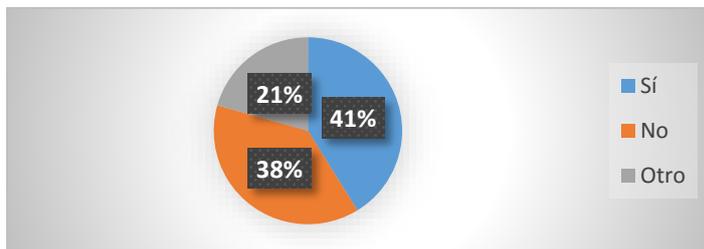


24. ¿Cuáles son, en su opinión, los principales problemas que encuentra el profesorado en la tutela de TFG?

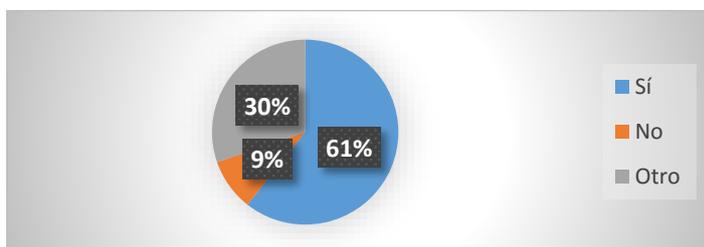
- Falta de reconocimiento
 - Falta de definición del TFG
 - Sobrecarga docente
 - Diferentes grados de compromiso de los estudiantes y problemas derivados de ello
 - Lagunas en la formación de los estudiantes
 - Desacuerdo con las calificaciones del Tribunal
-
- La carga docente asignada es escasa y se aplica con posterioridad al esfuerzo realizado
 - Algunos departamentos deciden repercutir la descarga sobre todo el departamento y no sobre cada profesor
 - Falta de reconocimiento
 - Falta de tiempo
 - Número de tutelados
 - La carga de trabajo que supone
 - La falta de preparación de algunos estudiantes que lleva a que el profesor se tenga que involucrar más en muchos casos
 - La falta de interés de algunos estudiantes
 - Tener que estar pendientes de todos los TFG que se tutelan (entrevistas, correos, esquemas, borradores...)
 - El profesor también debe actualizarse en el tema que tutela (bibliografía, novedades en el área de conocimiento, normativa...)
 - Indefinición de las características de un TFG: no es un trabajo de investigación
 - Tutela de estudiantes no presenciales o con becas de movilidad

- Abandono parcial del estudiante; pérdida de contacto con el/la tutelado que reaparece cuando ya queda poco tiempo para terminar el TFG y es difícil realizar una buena tutorización
- Estudiantes que no atienden las indicaciones de los profesores sobre el trabajo, calendario, etc.
- El excesivo número de horas que exige la tutela en los estudiantes que presentan más dificultades
- Que el estudiante no cumpla con sus deberes
- Exigencia del estudiante para presentarlo aunque no esté en condiciones
- Tener que tutelar trabajos de temas muy diversos
- Que no elige los estudiantes que ha de tutelar
- Presión de la tutela, debida al poco tiempo del que se dispone
- El alto número de TFG de algunos centros en comparación con otros; del mismo modo, departamentos, facultades, áreas...
- Sobrecarga docente

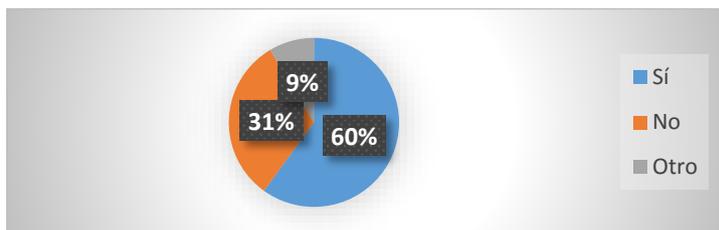
25. ¿Puede un/a tutor/a rechazar a un estudiante en primera instancia (durante la asignación)?



26. ¿Y en el caso de que haya habido algún problema entre tutor/a y estudiante (por ejemplo mala relación personal, plagio, etc.)?



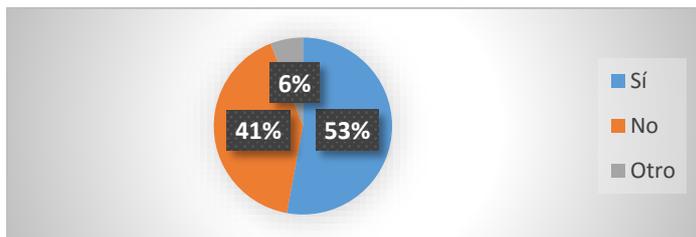
27. En el caso de que un/a tutor/a cause baja por algún motivo, ¿existe algún procedimiento –más o menos reglado- para informar al estudiante o para reasignar su TFG?



28. En el caso de que el tutor o tutora cause baja, ¿existe algún procedimiento de reasignación?

- Lo resuelve el vicedecano de acuerdo con el coordinador de titulación
- El Coordinador/a del TFG busca un sustituto/sustituta
- Se le asigna otro tutor
- El Vicedecano de la titulación se encarga de reasignarlo.
- Se concede un nuevo períodos de elección o asignación de Tutor/a
- El Decanato de la Facultad se encarga de este procedimiento.
- Por regla general, la comisión arbitra un procedimiento, si no lo ha hecho el Departamento
- Depende del Centro
- Los responsables académicos del mismo centro asignan a otro tutor
- Solicitud por escrito
- La Dirección del departamento comunica a la coordinación de la facultad y se reasigna
- Coordinación de TFG
- Se le reasigna otro Tutor o lo busca
- Decide la Comisión del TFG de la Facultad oído el Departamento. Puede que se haga cargo el profesor que le sustituya si es una baja de largo plazo. En caso de bajas de poco tiempo, sigue el profesor asignado, excepto cuando coincide por fechas con la autorización de la aceptación y defensa. En ese caso se hace cargo el profesorado del Área.
- Depende del centro
- Resuelven las Comisiones de Garantía de la Calidad

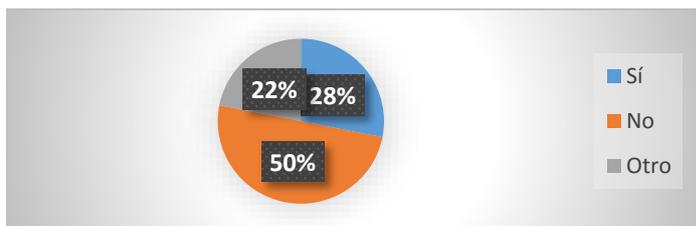
29. En su Oficina/Sindicatura/Tribunal de garantías, etc. ¿Ha tenido consultas/actuaciones en relación con el TFG y el profesorado?



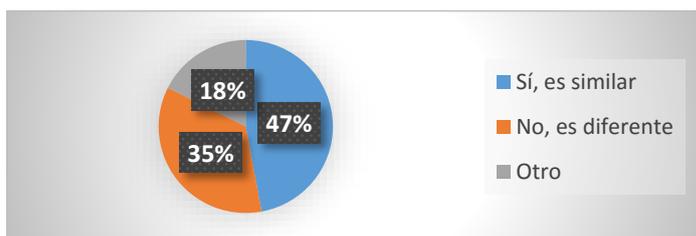
30. Si es así, por favor especifique cuáles son las más habituales [Profesorado y TFG]

[Respuestas recogidas y resumidas en pregunta 24]

31. Gestión. ¿Existen problemas de gestión en relación a la asignatura TFG? (Por ejemplo la corrección del TFG, papeleo, tutorización...)



32. ¿El procedimiento es similar en todos los centros de su Universidad o hay diferencias? (Por ejemplo el hecho de que en unas Facultades se defienda el TFG en público en otras no, etc.)



33. ¿A quién corresponde principalmente la gestión de la asignatura (aparte de la matrícula): al departamento, a la Facultad...? ¿Se cuenta, en general, con los medios adecuados...?

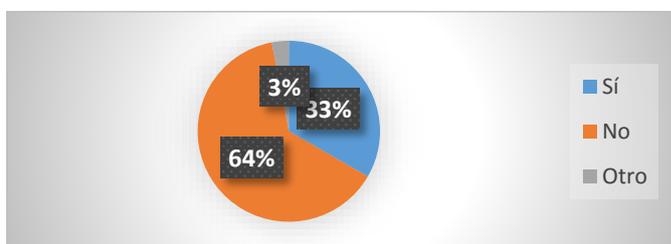
Por lo general, corresponde a las facultades, que delegan en algún tipo de Vicedecanato, Comisión de TFG o Coordinación (de TFG, de Grado, etc.) *ad hoc*. Las responsabilidades de estas Comisiones o Coordinaciones de TFG varían: asignación de temas y tutores de los TFG a los

estudiantes matriculados; confección de los Tribunales, Defensas y convocatorias; resolución de reclamaciones relativas a la asignatura TFG, etcétera.

Del mismo modo, cada Facultad posee asimismo una Secretaría de estudiantes; en Facultades con un número elevado de estudiantes, el personal de estas Secretarías puede no resultar suficiente.

En algunas Universidades, la gestión de TFG la realizan los Departamentos, aunque también se señala la sobrecarga que ello puede llegar a suponer. También suele existir alguna figura *ad hoc* para la gestión del TFG.

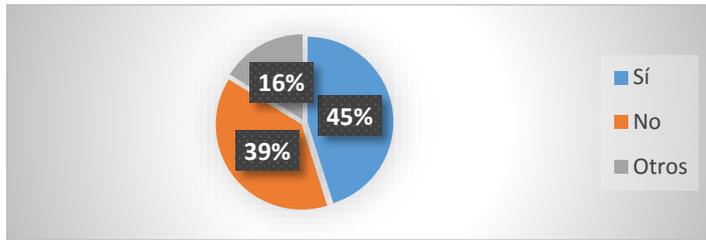
34. ¿En su oficina/Sindicatura/Tribunal de garantías, etc, ¿Ha tenido consultas/actuaciones en relación con el TFG y problemas de gestión de este tipo?



35. Si es así, por favor especifique cuáles son las más habituales. [Problemas más habituales con la gestión de TFG en los centros]

- Dificultad en nombramiento de tribunales y gestión de los procedimientos.
- Fechas de defensa y cambios en las fechas. Razones de solicitud de cambio de fechas
- Asignación de los TFG a tutores/as y estudiantes - Falta de conformidad
- Plazos muy cortos entre la convocatoria y la defensa del TFG en titulación con defensa obligatoria.
- Matrícula.
- Asignación de Matrículas de Honor.
- Defensa del trabajo.

36. Por último, ¿cree que el TFG se ha implementado adecuadamente en Grados donde no había trabajos/proyectos finales de carrera?



DERECHO DISCIPLINARIO Y SEGURIDAD JURÍDICA

Prof. Dr. José Rafael Guillamón Fernández

Defensor Universitario UNED

Prof. Dr. Eugenio Baraja Rodríguez

Defensor Universitario UVA

Profa. Dra. María Acale Sánchez

Defensora Universitaria UCA

I.DERECHO DISCIPLINARIO UNIVERSITARIO

La potestad sancionadora de la Administración tiene su reconocimiento constitucional en el art. 25, donde además se señala una clara limitación máxima en cuanto a la naturaleza de las sanciones a imponer, que no podrán implicar directa o subsidiariamente privación de libertad. Pero poco más ilustra el precepto al respecto. Este reconocimiento lleva implícito otro: y es el de la autosuficiencia sancionadora de la Administración que, en primera instancia, se vale por sí sola para sancionar a su personal, sin necesidad de la intervención judicial. De ahí precisamente que se pueda concluir que el reconocimiento de esa potestad pone en riesgo el principio de jurisdiccionalidad de la sanción, en virtud del cual, son los juzgados y tribunales los que las imponen, ya que en el ámbito interno de la Administración, si el sancionado no recurre la sanción que le ha sido impuesta, cobrará firmeza sin intervención jurisdiccional. Por este motivo, dada la excepcionalidad que supone que las sanciones no sean impuestas por los juzgados y Tribunales, es preciso controlar esa potestad y mantenerla siempre al amparo del principio de legalidad.

A partir de este reconocimiento, es tradicional separar la fundamentación de esta potestad sancionadora desde el punto de vista subjetivo, según las infracciones y sanciones de que se trate, vinculen a toda la ciudadanía (supremacía general) o a un sector específico de ella que se encuentre en contacto más intenso con la Administración (supremacía especial)¹. En este sentido, se

¹ Y así, la STS de Justicia de Castilla León (Sala de lo contencioso-administrativo) 2226/2014, de 31 de octubre JUR 2015/26624 parte de que en efecto, *“en principio, no son totalmente equiparables –art. 127.3 LRJPAC- la responsabilidad por sanciones administrativas o ad extra y la disciplinaria o ad intra, ésta última aplicable al caso de los funcionarios; siendo más intensa la potestas de la Administración en la segunda que en la primera, por la naturaleza de relación de sujeción especial existente entre “empleador” y “empleado” que supone la función pública; y es evidente. que, por mucho que se desee, la Administración, que se rige por el principio de objetividad – art. 103 CE-, nunca, jamás, será un Tribunal de Justicia, que se rige por la justicia y la imparcialidad - artículo 117 de la Ley de Leyes”*.

comprende que el acceso al empleo público (ya sea por oposición o por contrato) lleva aparejado la imposición al trabajador/a de una serie de deberes que debe respetar durante su actuación pues a partir de ese momento, la ciudadanía identifica a la Administración con el personal a su servicio. El incumplimiento de los mismos permite a la Administración sancionarle, “*con efectos de exclusiva transcendencia ad intra y con una considerable merma de las garantías para el expedientado*”².

Hoy, con el proceso de maduración que ha sufrido la sociedad española, y de su mano, con el proceso de maduración que ha sufrido el ordenamiento jurídico español³, pierde fuerza la clásica separación del fundamento del derecho sancionador según se trate de una situación de supremacía general o especial, pues en ambos casos se tiende a identificar una serie de bienes jurídicos de titularidad colectiva cuya protección fundamenta la infracción y el ataque a los mismos justifica la imposición de la correspondiente sanción: la Administración pública es por tanto una entidad que administra bienes públicos, cumpliendo así las funciones que la Constitución le encomienda, desde la cual es fácil deducir su finalidad prestacional, colocada en cualquier caso al servicio de la ciudadanía. En este sentido afirma el art. 103 de la Constitución que “*la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”.

Pues bien, en este contexto ha de situarse la potestad que tiene la Universidad para sancionar a trabajadores/as y estudiantes cuando mediante la realización de conductas contrarias a la legalidad universitaria vigente, afecten a los bienes jurídicos y a las funciones que está llamada a desempeñar, garantizando de paso una convivencia pacífica. En este sentido, hasta la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), el marco normativo sancionador en el ámbito del trabajo universitario estaba disperso entre el Estatuto de los trabajadores y los correspondientes Convenios colectivos, para los/as trabajadores/as laborales⁴ y el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Se daba la circunstancia además de que por la fecha, se trataba de un texto anterior a la Ley 30/1992, de 26

² Tomás Quintana López, “La potestad disciplinaria de la Administración sobre los empleados públicos”, en *Documentación Administrativa*, 2009/282-283, p. 324.

³ Proceso durante el cual se ha dejado a un lado el “buen nombre” de la Administración pública o la violación del deber de obediencia como fundamenta de la sanción, lo que difícilmente permitía una configuración material del injusto administrativo. *Vid.* por todos. Cristina Méndez Rodríguez, “Sobre la naturaleza de los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos”, en *Estudios jurídicos en Memoria del Prof. Dr. D. José Ramón Casabó Ruiz*, VII, ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 1997 pp. 349 y ss.

⁴ Téngase en consideración que el BOE de 24 de octubre de 2015 ha publicado el *Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*. Se trata de un texto que carece de mención alguna entorno al día de su entrada en vigor, por lo que en atención a lo establecido en el art. 2 del Código Civil, ha de entender que entró en vigor “a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPPAC), que establecía (y establece aún) con carácter general en sus arts. 127 y siguientes, dentro del Título IX “de la potestad sancionadora” los principios que la rigen (principios de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, *non bis in idem*)⁵.

Finalmente, los arts. 93 y ss del EBEP contienen un régimen disciplinario que se aplica a todos los trabajadores de la Administración pública, con independencia de que se trate de funcionarios de carrera o de personal laboral. En particular, el art. 2 señala que ese Estatuto es de aplicación al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio, entre otras, de las “*Universidades públicas*”⁶. Ello con independencia de que según establece el número 4 del art. 93, “*el régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente Título, por la legislación laboral*”⁷. De esta disposición, como se señalará posteriormente, se

⁵Todavía en vigor, hasta que lo hagan el próximo 1 de octubre las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El estudio ambas disposiciones sin duda alguna exceden los límites de este trabajo, no obstante, es necesario señalar que a diferencia de la regulación actual, en la que la LRJAPPAC incluye los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración, en el ámbito de estas nuevas leyes de carácter administrativo se lleva a cabo una separación, de forma que esos principios –que en términos generales siguen siendo los mismos– no se incluyen en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, sino en la 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público en la medida en que según se explica en el Preámbulo de la primera de las Leyes citadas: “*este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica. De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*”.

⁶ Las Universidades privadas se rigen por el Estatuto de los Trabajadores. Puede verse la STSJ de Castilla y León 826/2002, de 1 de octubre AS/2002/2751, en la que se considera procedente el despido un varios profesores de la Universidad SEK falta muy grave de quebrantamiento de la buena fe contractual, por lo que se le impone la sanción de despido disciplinario: “*Es en dicho punto, donde debe centrarse la existencia, de la transgresión de la buena fe contractual denunciada por la demandada, con amparo en el artículo 54.2.d) ET, y la propia jurisprudencia que la desarrolla, en el sentido de que: en interpretación del artículo 54.2.d) ET, la buena fe contractual es consustancial al contrato de trabajo, en cuanto por su naturaleza sinalagmática general derechos y deberes recíprocos. El deber de mutua fidelidad entre empresario y trabajador es una exigencia de comportamiento ético jurídicamente exigible y protegido en el ámbito contractual, y la deslealtad implica siempre una conducta contraria a la que habitualmente debe observar el trabajador, respecto de la empresa, como consecuencia del postulado de fidelidad (entre otras SSTs 22 de mayo de 1986 [RJ 1986, 2609] y 26 de enero de 1987 [RJ 1987, 130]). Es conforme a dicha doctrina que entendemos, que siendo respetables y aceptables en principio las críticas de los actores en el ámbito interno de la institución universitaria a la que pertenecían, al darles una trascendencia y publicidad sesgada, indebida y con unas claras repercusiones negativas para la demandada, que no podían ni debían desconocer, procede, rechazando en su totalidad el recurso interpuesto, la íntegra confirmación de la sentencia de instancia*”. Como puede apreciarse, si estos hechos se hubieran llevado a cabo en el seno de una Universidad pública, hubieran llevado aparejados una sanción no tan grave.

⁷ Sobre el régimen disciplinario a aplicar al personal laboral de la Universidad puede verse la Sentencia del Juzgado de lo Social de Vitoria 29/2012, de 26 de enero AS/2012/1805. Se trata de un representante sindical, personal laboral de la UPV sancionado por la Universidad por una infracción grave de acoso sexual por regalarle a la Vicegerente una caja de contenido indudablemente sexual. El Juzgado de lo Social anula

desprenden todavía situaciones que en el marco del EBEP causan inseguridad jurídica en materia sancionadora, así como diferencia de trato según la condición laboral/funcionarial del/a trabajador/a. La unificación normativa de la relación laboral del personal al servicio de las Administraciones públicas ha contribuido a subrayar el dato objetivo de que cuando se sanciona a un empleado público por la realización de un acto contrario al derecho universitario, se hace por menoscabar los principios, fines y funciones que la Administración en general y la Universidad en particular desempeña⁸, sin prestar atención a la vieja teoría de la infracción de los deberes inherentes al cargo público.

Recientemente ha sido publicado en el BOE de 31 de octubre el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público cuyas disposiciones finales muestran que no va a entrar en vigor en poco tiempo⁹. En lo que aquí interesa, la nueva ley no ha incorporado cambio alguno. En efecto, el art.

la sanción impuesta al trabajador. Lo que ahora interesa es la afirmación que allí se hace sobre el derecho sancionador aplicable al personal laboral: *“La última de las causas de nulidad de la sanción que se invoca en la demanda es la de falta de tipicidad de la misma, al no venir contemplado el régimen disciplinario en el III Convenio Colectivo del Personal de Administración y Servicios Laboral de la UPV/ENU, aportado a los autos, cuestionando la aplicación a tales efectos del artículo 95.2 b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril (RCL 2007, 768), Estatuto Básico del Empleado Público. Ciertamente, la citada norma colectiva no contempla regulación ninguna del régimen disciplinario del personal incluido en su ámbito de aplicación personal, vacío regulador que, sin embargo, no excluye ni impide la aplicación de las normas legales que imperativamente deban contemplarse. En tal sentido, la referida Ley 7/2007 extiende su ámbito de aplicación, además de al personal funcionario, al personal laboral en lo que proceda al servicio, en lo que aquí interesa, de las Universidades Públicas (artículo 2.1). El Título VII de dicha Ley regula el régimen disciplinario aplicable a los empleados públicos incluyendo expresamente al personal laboral (artículo 93) y, en concreto, el número 4 de dicho precepto dispone “El régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente Título, por la legislación laboral”, por lo que una elemental interpretación literal permite entender con claridad que, a sensu contrario, en lo previsto por dicho Título, será de aplicación lo dispuesto en él”.*

Vid. también la STSJ de Galicia (Sala de lo Social) 2547/2011, de 3 de mayo JUR 2011/207677.

⁸ Esta es la línea que sigue el Código penal español, en cuyo articulado es tradición encontrar un artículo como el actual art. 24.2 en el que se señala que *“se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”*. Se trata de una definición nada formalista, y sí muy práctica que tiene en consideración como eje el ejercicio de funciones públicas (requisito objetivo) tras haber incorporado a las mismas por las vías tasadas de nombramiento de la autoridad competente, por elección o por disposición inmediata de la ley (requisito subjetivo). Vid. María Acale Sánchez, *“Delitos contra la Administración pública. Elementos comunes”*, en Juan M. Terradillos Basoco (coord.), *Memento penal de empresas 2004-2005*, ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2005, pp.579 y ss.

⁹ Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

“1. Lo establecido en los capítulos II y III del título III, excepto el artículo 25.2, y en el capítulo III del título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

La disposición final tercera del presente Estatuto producirá efectos en cada Administración Pública a partir de la entrada en vigor del capítulo III del título III con la aprobación de las leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.

95 sigue postergando a un ulterior desarrollo legal el señalamiento del catálogo de infracciones graves y leves, en los mismos términos que lo hacen los todavía vigentes artículos del EBEP.

A pesar del avance en seguridad jurídica que supuso la entrada en vigor del EBEP que, como se ha visto, no se ha alcanzado completamente, pues se podía dar la circunstancias de que a igualdad de trabajo realizado (la docencia, por ejemplo), la responsabilidad en la que incurría el/a trabajador/a cambiaba según se tratara de un funcionario de carrera o de un trabajador laboral¹⁰, al día de hoy el derecho disciplinario universitario sigue lastrado por la falta de seguridad jurídica existente en el ámbito del alumnado. En efecto, el Estatuto del Estudiante Universitario (en adelante EEU), aprobado a través del Real Decreto 1781/2010, de 30 de diciembre, establece en su disposición adicional segunda que:

“El Gobierno presentará a las Cortes Generales, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto, un proyecto de ley reguladora de la potestad disciplinaria, en donde se contendrá la tipificación de infracciones, sanciones y medidas complementarias del régimen sancionador para los estudiantes universitarios de acuerdo con el principio de proporcionalidad. De igual modo, en dicho proyecto de ley, se procederá a la adaptación de los principios del procedimiento administrativo sancionador a las especificidades del ámbito universitario, de manera que garantice los derechos de defensa del estudiante y la eficacia en el desarrollo del procedimiento”.

Más de cinco años después, ese Estatuto sigue sin desarrollo, lo que hace necesario todavía recurrir al Decreto de 8 de septiembre de 1954, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina académica de los Centros Oficiales de Enseñanza Superior y de Enseñanzas Técnica, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, causando con ello enormes distorsiones, en la medida en que obliga a las Universidades a bregar con una disposición que viene firmada por Francisco Franco.

Eso sí, al final de la última Legislatura socialista se estuvo trabajando en el texto del Proyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica en la Enseñanza Universitaria, que no llegó a convertirse en ley. De su nombre se deduce ya el interés que se prestaba más que a la imposición de sanciones por la desobediencia a una norma, o por la falta de respeto a la institución, a la necesidad de hacer partícipes a los miembros de la comunidad universitaria en la idea de

2. Hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”.

¹⁰ Vid. al respecto: Diego Cámara del Portillo, “El régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración universitaria y del alumnado”, en Carolina Blasco Delgado (coord.), *Estudios sobre el régimen jurídico universitario* (Jornadas de Secretarios Generales de Universidades Públicas), ed. Universidad de Burgos, Burgos, 2006, pp. 185 y ss.

convivencia ordenada; de esto se desprenden una multitud de consecuencias, entre las que cabría resaltar que el respeto a los bienes jurídicos debe estimular el sentido de responsabilidad de todos sus miembros, como presupuesto necesario para la realización de los fines de la actividad universitaria.

Es interesante resaltar a los efectos que aquí se persiguen (el estudio de la potestad disciplinaria y la seguridad jurídica) que el Proyecto de ley nació con la intención de ser aplicado a “*cuantas personas formen parte de la comunidad universitaria*”, y a lo largo de su articulado se establecían las bases para la construcción de un modelo de convivencia entre todos esos colectivos; el esfuerzo debe ser valorado muy positivamente pues poco sentido tendría aprobar una ley sobre “convivencia” si no se incluyen en su interior todas las personas y todos los colectivos llamados a “convivir”. Ahora bien, una vez identificados de esta forma los colectivos destinatarios de la misma, el art. 3 separaba el régimen disciplinario de unos y a otros.

Así, allí se establecía que “*el personal al servicio de las universidades se rige por lo establecido en el EBEP. No obstante, les será plenamente aplicable el régimen establecido en el art. XX acerca de la extinción de responsabilidad mediante procedimientos de mediación*”, mientras que la letra b) señalaba que “*las personas que ostenten la condición de estudiantes se rigen por lo dispuesto en el Título cuarto de la presente ley*”. De esta forma se ponían de manifiesto dos cosas: por una parte, la intención del pre-legislador de alargar la validez de la mediación como vía para solventar conflictos que impliquen a PDI o PAS; pero también que el régimen disciplinario de ambos colectivos y el diseñado para el alumnado, debía separarse, porque la responsabilidad disciplinaria de los dos primeros colectivos tiene que partir de la infracción de los deberes propios del cargo público que desempeñan, que no constriñen sin embargo al alumnado: de haberse equiparado el tratamiento sancionador, se habría perjudicado ampliamente a estos últimos, por exigirles lo mismo que a quienes asumen con su actuación la representación de la propia Administración.

Durante esta legislatura a cuyo término acabamos de asistir, no ha habido tiempo para aprobar el desarrollo reglamentario del EEU, a pesar de la amplia actividad desplegada por el dimitido Ministro de Educación Wert, que ha afectado de forma profunda al modelo de Universidad española (Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales; Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo, (BOE de 17 de junio) de modificación del R.D. por el que se modifica el R.D. 1312/2007, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios; Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios). Ambos datos ponen de manifiesto la existencia de un acuerdo tácito en virtud del cual no se ha querido entrar a desarrollar el EEU en este punto y sí en otras materias: cuestión de prioridades políticas. Este hecho ha influido considerablemente en las distintas normas que en el

seno de cada Universidad se han venido aprobando para regular la potestad disciplinaria sobre el alumnado, cubriendo en cada una de ellas el vacío normativo general¹¹.

Pues bien, si este es el desolador panorama que presenta la potestad disciplinaria en el ámbito de las Universidades públicas, no más consolador es el de las Universidades privadas; en efecto, las sanciones a imponer al Personal Docente e Investigador y el Personal de Administración y Servicios son las que con carácter general señala el Estatuto de los Trabajadores, que serán recurribles ante los tribunales de lo social. Así, por ejemplo, la STS de Justicia de Castilla y León 826/2002, de 1 de octubre castiga a unos profesores con la sanción de despido disciplinario por hablar mal de la “empresa”, cuando si se hubiera tratado de una Universidad pública, la infracción daría lugar a una sanción disciplinaria. Mayor indefinición existe en torno al régimen sancionador del alumnado de estas Universidades, pues de no estar de acuerdo con la sanción que le imponga la “empresa”, no le queda más remedio que recurrir a la Ley de Consumidores y Usuarios, en la que difícilmente puede encontrar una protección específica el derecho a la educación.

II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA UNIVERSIDAD

II.1 Principios generales

II.1.1 Finalidad de la potestad disciplinaria

El art. 94.1 EBEP establece que la finalidad de la sanción disciplinaria es la corrección “*del personal a su servicio*” por las conductas ilícitas que lleven a cabo “*en el ejercicio de sus funciones y cargos*”, añadiendo “*sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudieran derivarse de tales infracciones*”¹². Esa referencia a las finalidades “correctivas” de la sanción

¹¹ Pueden verse entre otros el Reglamento disciplinario de los estudiantes de la Universidad Europea de Madrid (que no está fechado) y que pone la atención en la necesidad de garantizar la convivencia universitaria; la normativa de Régimen disciplinario de los estudiantes de la Universidad Internacional de Catalunya de 30 de septiembre de 2008 (que incide también en la necesidad de “garantizar la convivencia en la Universidad y el correcto desarrollo de sus funciones docentes e investigadoras”), así como la Instrucción Informativa sobre régimen jurídico y procedimiento disciplinario de aplicación a los alumnos de la Universidad Carlos III de Madrid (sin fechar); el Reglamento de Régimen Disciplinario de los alumnos colegiados/residentes de la Universidad de La Laguna de 15 de febrero de 2007; el Reglamento de Régimen disciplinario de los estudiantes de la Universidad Rovira i Virgili, de 18 de diciembre de 2014, o el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad Pompeu Fabra de 18 de julio de 2012 sobre “Régimen disciplinario de los estudiantes”.

¹² Por todos *vid.* Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos, “La potestad sancionadora de las Administraciones públicas”, en los mismos, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 465 y ss; Diego Cámara del Portillo, “El régimen disciplinario del personal al servicio de la

disciplinaria debe ser criticada. En efecto, las sanciones no pueden tener otra finalidad que la de castigar al sujeto por el ilícito cometido. Incorporar la idea de la “corrección” en este ámbito no aporta nada, sobre todo si se tiene en consideración que se trata de sujetos adultos que se desenvuelven laboralmente en un ámbito tan exquisito como es el universitario. Esa idea de “corrección” no es más que una reminiscencia del viejo derecho “disciplinario” que debería ser superada. Si se analiza con detenimiento, la corrección parece que sugiere que la sanción disciplinaria debe perseguir “cambiar”, “domesticar” al infractor, de forma que a través de ella se consiga modular su pensamiento. No obstante, si el Derecho disciplinario persigue que se cumplan los derechos y deberes presentes en el ámbito universitario, la previsión de la sanción debería perseguir la concienciación de los miembros de la Universidad en la importancia que tienen los bienes jurídicos de su pertenencia para el desarrollo de sus fines y a la par para el bienestar de cada uno de sus miembros (prevención general integradora). Mientras que la imposición de la sanción, una vez fracasada la función de prevención general, debe limitarse a constatar que el sujeto no vuelva cometer en un futuro un comportamiento similar, con independencia de que en su foro interno, piense lo que piense (es decir, con independencia de que se haya “corregido” su comportamiento para el futuro) (prevención especial).

Más fácil es aún recurrir a la idea de “corrección” como finalidad de las sanciones disciplinarias cuando de estudiantes se trata. Si se observa, el Reglamento de 1954 obvia cualquier referencia a la finalidad de la sanción lo que en el marco de aquel “*Estado fuerte y justiciero*”¹³ no era de extrañar. Sin embargo, la finalidad que se persiga es esencial para, a partir de ella, señalar las conductas constitutivas de infracción y depurar el catálogo de sanciones. En este sentido, el Borrador de Reglamento de Disciplina Académica señalaba en su art. 1 que esa “*ley*” “*tiene por objeto promover la corresponsabilidad y la convivencia en la enseñanza universitaria, impulsar cauces de resolución extraprocesal de conflictos en dicho ámbito y regular los principios y las normas básicas del régimen disciplinario aplicable a las personas integrantes de la comunidad universitaria*”. Nótese como parece desprenderse la idea de “*corresponsabilidad*”, más que de “*corrección*”. Y esta forma de implicar a los sujetos que forman parte del propio contexto regulado, empoderándolos en él, es una forma mucho más eficaz que otras para evitar infracciones, en la medida en que el alumnado siente la Universidad como propia, y se siente con ella lesionado cada vez que un/a compañero/a copia en un examen, insulta a su docente o causa daños a los bienes materiales¹⁴.

Administración universitaria y del alumnado”, en Carolina Brasco Delgado (coorda.), *Estudios sobre régimen jurídico universitario (Jornada de Secretarios Generales de Universidades públicas)*, ed. Universidad de Burgos, Burgos, 2006, pp. 185 y ss.

¹³ Al que se refería el Preámbulo del Decreto-Ley del 5 de julio de 1938, que reintrodujo en el Código penal español la pena de muerte.

¹⁴ A los efectos de limitar el contenido de este trabajo, se dejan a un lado los problemas procesales inherentes a la imposición de las sanciones, a pesar de reconocer que son causantes en muchos casos de inseguridad jurídica. La instrucción es muy delicada, y puede dar lugar a la anulación de pruebas

II.1.2 Principios que rigen la potestad disciplinaria

Los principios que rigen la potestad disciplinaria vienen recogidos taxativamente en el art. 94.2 del EBEP y son los de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, de irretroactividad, proporcionalidad, culpabilidad y presunción de inocencia. Interesa resaltar en este punto que se trata del elenco de principios que recoge la LRJAPPAC (arts. 127 y ss)¹⁵ como los principios que rigen la potestad sancionadora, aunque llama la atención el hecho de que se haya incluido de forma expresa el principio de culpabilidad que no está incluido de esta forma en la LRJAPPAC¹⁶.

Pues bien, con tan autoritaria firma, se comprenderse que el Decreto de 1954 obviara la referencia a los principios que rigen la potestad disciplinaria de la Universidad sobre sus estudiantes, lo que no impide sin embargo recurrir a la LRJAPPAC para extender a este ámbito los principios que con carácter general tiene la potestad sancionadora de la Administración pública. Basta la lectura del art. 6 del Decreto de 1954 para constatar la articulación de un catálogo de sanciones esencialmente correctoras: así, allí se llega a confundir el concepto de “sanción” con el de “corrección”, al señalar que “*las correcciones aplicables a las faltas de los escolares...*”.

No obstante, si se tiene en consideración que la Universidad es un ámbito muy sensible, esto es, el ámbito en el que las personas a la vez que adquieren una cualificación y formación profesional, terminan de educarse a sí mismas (y entre ellas mismas) como personas adultas, quizás se debería prestar atención especial a esos principios, para resaltar alguno de ellos sobre otros, o

esenciales. Así por ejemplo, es interesante resaltar los incidentes habidos en la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de noviembre de 2001 JUR 2002/108113 en la que resuelve el recurso presentado por un profesor a tiempo parcial de la Universidad de Sevilla por una sanción disciplinaria, en la que la información reservada previa al expediente no la llevó a cabo la Universidad de Sevilla, sino la Junta de Andalucía, donde realizaba su segunda actividad. En este sentido, allí se afirma que “*en modo alguno puede hablarse de nulidad de pleno derecho por cuanto, al tratarse de una infracción en materia de incompatibilidades no resulta extraño que fuera la Consejería de Gobernación la que iniciara los trámites dirigidos a la averiguación de los hechos y su posible vulneración de la referida normativa. De aquí que se iniciara un expediente informativo que, tras el informe de la Inspección General de Servicios, se remitiera al Rectorado de la Universidad de Sevilla para que fuera éste el que acordara la incoación del procedimiento disciplinario, precisamente el órgano competente para ello*”. Esto determina que en este caso, por ejemplo, en el procedimiento sancionador intervienen dos administraciones públicas, restando en cualquier caso fuerza a la capacidad de defensa por parte del infractor. Sobre estas cuestiones, *vid.* María Acale Sánchez, “Como se gesta y como se contrarresta el fraude en la evaluación universitaria”, en *Revista Rued@*, 2015/0, pp. 52 y ss.

¹⁵ *Vid.* nota 5.

¹⁶ La preocupación por limitar el derecho sancionador de la Administración era amplia antes de la aprobación de la LRJAPPAC. El TS en sentencia de 29 de mayo de 1991 viene a señalar que dado la naturaleza de las sanciones administrativas que pueden llegar a ser igual de graves de las penas: “*la capacidad sancionadora de la administración debe ejercerse con estricta sujeción a los principios constitucionales y a los principios del orden penal que son los que han de informar el procedimiento sancionador del ordenamiento administrativo que tiene un fondo o carácter intrínsecamente penal*”.

incluso para añadir al elenco alguno más específico. En esta línea, el art. 5 del Borrador de Ley de Convivencia Universitaria establecía como principios básicos a incluir por parte de las Universidades en sus correspondientes “*códigos de conductas*” los de “*responsabilidad personal, ciudadanía democrática, solidaridad, tolerancia, transparencia, participación, pluralismo, diálogo, sentido crítico, reconocimiento de la diversidad y multiculturalismo, capacidad, mérito y esfuerzo, igualdad de oportunidades, respeto a las personas y al entorno, libertad dentro de los principios democráticos que inspiran la convivencia, compromiso con la preservación del medio ambiente, búsqueda de la mejora continua y capacidad de adaptación a los cambios*”. A estos principios “básicos” se añadían dos catálogos más de “principios éticos” (art. 6¹⁷) y de “principios de conducta” (art. 7¹⁸). Se trata de un prontuario que con carácter general se articulaban con la finalidad de tutelar la convivencia universitaria, aunque no se incluía un catálogo de principios que rigieran de forma expresa la potestad disciplinaria.

II.1.2.1 El principio de legalidad (tipicidad, irretroactividad y proporcionalidad) y su corolario de seguridad jurídica

El principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionador (del que penden los principios de irretroactividad, tipicidad y proporcionalidad) viene recogido en el art. 25.2 de la

¹⁷ Artículo 6. “Principios éticos. Son principios éticos que pueden incluirse por las universidades en sus códigos de conducta los siguientes: 1. Los miembros de la comunidad universitaria ajustarán su actuación con lealtad y buena fe a la Universidad, manteniendo una conducta de colaboración y respeto con las decisiones académicas de carácter organizativo. 2. Su conducta se basará en el respeto a las normas universitarias, a las personas, al entorno, así como a las decisiones de los órganos de gobierno y de representación. 3. Se abstendrán de toda conducta que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, nacionalidad, enfermedad, orientación sexual, condición social, y en general cualquier otra forma de discriminación negativa. 4. En la medida de lo posible se facilitarán todas aquellas medidas y actuaciones que favorezcan la integración y plena realización en la vida universitaria de los colectivos

más necesitados socialmente. 5. Las relaciones entre los miembros de la comunidad universitaria, atendiendo a sus diferentes sectores, en cuanto a la igualdad de derechos y obligaciones, se ejercerán bajo el principio de responsabilidad compartida. 6. En ningún caso se adoptarán medidas o actuaciones que impliquen privilegios o ventajas injustificadas”.

¹⁸ Artículo 7. “Principios de conducta. Son principios de conducta que pueden incluirse por las universidades en sus códigos de conducta los siguientes: 1. El desarrollo de la actividad académica en las debidas condiciones de higiene y seguridad. 2. El respeto de la libertad de conciencia y de las convicciones religiosas, morales o ideológicas. 3. La obtención del mayor provecho y rendimiento de su presencia en las dependencias universitarias donde desarrolle su actividad, de acuerdo con su naturaleza. 4. La utilización de los bienes y recursos de la Universidad de acuerdo con su propia finalidad de servicio público, absteniéndose de utilizarlos para fines distintos en provecho propio, siendo obligación de todos el velar por su conservación. 5. La utilización del nombre y los símbolos universitarios de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la normativa de cada Universidad. 6. El respeto y protección de la libertad de cátedra y de la propiedad intelectual en la realización de trabajos científicos, en función del grado de autoría en su elaboración”.

Constitución y determina que nadie puede ser sancionado por unos hechos que no hubieran sido tipificados como infracción antes del momento de su realización y solo con las sanciones entonces previstas. En este sentido, la exigencia de legalidad abarca tanto a las conductas constitutivas de infracción como al catálogo de sanciones.

En efecto, si se tiene en consideración el articulado del EBEP, el Título VII regula el “régimen disciplinario” y en su art. 95 clasifica las “faltas” en atención a la gravedad del ataque a los intereses universitarios en muy graves, graves y leves. Tras ello, enumera el catálogo de faltas muy graves¹⁹. La enumeración no es sin embargo taxativa pues al final del catálogo se deja abierto a la admisión de nuevas faltas muy graves en la “*Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral*”.

Junto a ellas, el art. 95.3 señala que “*las faltas graves serán establecidas por Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias: a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad; b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos; c) El descrédito para la imagen pública de la Administración*”. A ello se añade que “*4. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto determinarán el régimen aplicable a las faltas leves, atendiendo a las anteriores circunstancias*”. Si a esto se le une lo dispuesto en el punto 3 de la disposición final cuarta, en virtud de la cual “*hasta que se dicten las leyes de función pública y las normas*

¹⁹ a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública; b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo; c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas; d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos. e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función. f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido. g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas. h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito; i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico; j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro; k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales; l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga; m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga; n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad; ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; o) El acoso laboral; p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.

reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”, sigue siendo necesaria la remisión por una parte al Reglamento de 1986 para los funcionarios públicos y a los Convenios colectivos para el Personal Laboral, lo que causa inseguridad jurídica²⁰.

Ha de tenerse en consideración que muchos de estos comportamientos son a su vez constitutivos de delito en los cuales, además la infracción de los deberes del cargo del funcionario es un elemento típico. Esto determina que constatada la violación de esos deberes y producido el comportamiento, el funcionario sea sancionado penal y disciplinariamente aunque en este caso la sanción disciplinaria se producirá con posterioridad a la penal porque en todo caso, los hechos dados por probados por el juez de lo penal han de ser admitidos por la Administración, con el problema añadido de que las medidas cautelares adoptadas administrativamente solo tienen una duración de 6 meses. Transcurrido este plazo, nada impide que sea el juez de instrucción penal el que con el mismo carácter cautelar adopte la misma medida, aunque ahora sí ya será adoptada con los requisitos que exige la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el proceso penal correspondiente. Las cuestiones relativas al principio *non bis in idem* se analizarán posteriormente.

El catálogo de infracciones graves no se señala aunque se tasan los criterios en los que posteriormente, la ley estatal o autonómica o los convenios colectivos para el personal laboral vengan a concretarlas: “*a) el grado en que se haya vulnerado la legalidad; b) la gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos; c) el descrédito para la imagen pública de la Administración*”. Con esta técnica se evita violar el principio de legalidad, aunque no se gana en seguridad jurídica. Tampoco se cierra el catálogo de faltas leves, que según el número 4 del art. 95 deja abierto también al posterior desarrollo.

A todo ello ha de unirse que no es pacífica la identificación de las sanciones correspondientes pues si bien el art. 96²¹ las detalla, lo deja abierto a “*cualquier otra que se*

²⁰ Como también causa esa inseguridad el hecho de que se utilicen a la hora de detallar las infracciones elementos normativos indeterminados como “manifiestamente ilegal”, “utilización “indebida”, “notorio incumplimiento” que son elementos normativos completamente indeterminados que en primera instancia quedan en manos de la Administración el dotarlos de contenido.

²¹ “*Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones: a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves; b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban; c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años; d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca; e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria; f) Apercibimiento; g) Cualquiera otra que se establezca por Ley. 2. Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave*”.

establezca por ley". No obstante, no se señala cuáles son las faltas que le corresponde a cada una de las infracciones en atención a su naturaleza y duración.

Por lo que se refiere al principio de legalidad en el ámbito de las infracciones disciplinarias a aplicar al alumnado, puede decirse simplemente que el hecho de que al día de hoy siga en vigor una norma pre-constitucional, es motivo suficiente para constatar el equilibrio que deben hacer las Universidades para actualizar el contenido del catálogo de infracciones allí establecido, reinterpretados a la luz de la Constitución. Obviamente se trata de una tarea que no es imposible, aunque sin duda alguna debería ser llevada a cabo por el legislador, y no caso por caso en las Universidades y por la jurisprudencia. Pero más allá de esos esfuerzos singulares, la cuestión es la propia base del elenco de infracciones que contiene el art. 5 del Decreto de 1954.

Así, con la correspondiente corrección que supone leer su texto desde la Constitución, podemos concluir que son faltas graves: las manifestaciones contra cualquier religión y contra la Constitución²²; los actos constitutivos de injurias, ofensas o falta de consideración hacia el resto de miembros de la comunidad universitaria²³; la suplantación de personalidad en actos académicos, así como la falsificación de documentos²⁴; la reiteración de faltas menos graves²⁵.

De este catálogo se ha eliminado el número 5 del art. 5 del Decreto de 1954, en el que se establece que es constitutiva de infracción grave "*la falta de probidad y las constitutivas de delito*". La falta de probidad, si no es constitutiva de una falsedad, no debe ser rechazable con una sanción y en su caso debería ser una faceta del estudiante a desarrollar. Por otra parte, considerar constitutiva de infracción grave la comisión de un delito, de cualquier delito, carece de razón. En su caso, podría hacerse alguna referencia a delitos cometidos en el ámbito universitario pero más que para considerarlo directamente una conducta constitutiva de infracción grave, para valorar su tratamiento desde el punto de vista del principio *non ibis in idem* que impide la doble sanción a igualdad de hecho, sujeto y fundamento y si ese delito no incide en la vida universitaria, tampoco debe ser objeto de reproche universitario. Esta infracción es analizada detenidamente en la STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 7 de junio de 1999 [RJ/1999/5018]. La defensa alegaba que no sabía si los estudiantes habían sido condenados en atención al número 5 de la letra a) del art. 5 del Decreto -"*falta de probidad y las constitutivas de delito*"- porque hubieran faltado a la verdad o por haber cometido un delito. El TS en su Sentencia señala que "*el mismo Tribunal Constitucional había admitido en su sentencia número 50/1983, de 14 de junio (RTC 1983, 50), la «tipificación necesariamente genérica de las faltas muy graves de probidad», cuya aplicación a una persona sometida a relaciones de dependencia especial y conocedora del régimen jurídico que las*

²²Esta infracción se correspondería con la letra a) "las manifestaciones contra la Religión y moral católicas o contra los principios e instituciones del Estado" del Decreto de 1954.

²³ "La injuria, ofensa o insubordinación contra las autoridades académicas o contra los Profesores".

²⁴ Que más o menos se corresponde con lo dispuesto en el número 4 del art. 5 del Decreto de 1954.

²⁵ Número 6.

regula no vulnera la garantía constitucional invocada (al margen otros problemas de rango de la norma sancionadora, que aquí no son del caso)”.

Se mantiene la reiteración de faltas menos graves, en virtud de lo establecido en la LRJAPPAC a pesar de los riesgos de estar centrando la atención más que en la responsabilidad por el hecho, en las características del autor.

Las infracciones menos graves establecidas en la letra b) del art. 5, tras el correspondiente proceso de actualización a la luz de los principios que deben regir la actuación sancionadora de la Administración deberían quedar reducidas a la perturbación del orden necesario para el desarrollo de las actividades docentes, de investigación y de gestión de la Universidad y a la reiteración de faltas leves. En efecto, el resto de conductas allí incluidas, al día de hoy carecen de razón. Así, la 1ª -“*las palabras o hechos indecorosos o cualesquiera actos que perturben notablemente el orden que debe existir en los establecimientos de enseñanza, dentro o fuera de las aulas*”- es una infracción que no puede mantenerse por vacía de significado, por violadora del principio de legalidad y por autoritaria. La misma suerte debe seguir la 2ª -“*la resistencia, en todas sus formas, a las órdenes o acuerdos superiores*”- pues lo importante no es la desobediencia, sino el efecto negativo que causa en la convivencia. La número 3ª -“*la falta de asistencia a clase y los demás hechos comprendidos en los números anteriores cuando tengan carácter colectivo*”- debe ser doblemente rechazada: en primer lugar, porque en un modelo de enseñanza en el que se potencia la capacidad del estudiante para formarse y se le convierte en sujeto activo del proceso de enseñanza, en puridad de principios, la “asistencia a clase” puede llegar a ser una obligación que no encaja con el nuevo prontuario; pero además, porque la responsabilidad debe ser en cualquier caso individual, y cualquier atisbo de responsabilidad colectiva no es más que una muestra de un derecho disciplinario que ignora el principio de culpabilidad en sus distintas acepciones. Esto determina la inconstitucionalidad de lo dispuesto también en el art. 9, en el que se deduce el carácter colectivo de las infracciones.

Finalmente, las infracciones leves deben ser completamente reinterpretadas a la luz del catálogo de principios que inspiren la potestad sancionadora de la Universidad: en efecto, la letra c) considera infracción leve “*cualquiera otros hechos no comprendidos en los apartados anteriores que puedan causar perturbación en el orden o disciplina académicos*”. El mero hecho de que no exista un catálogo de principios dentro del propio Decreto de 1954 desde el cual poder interpretar las infracciones muy graves y las graves, hace muy difícil la tarea de concretar con un mínimo de certeza jurídica el de las leves.

Con carácter general ha de resaltarse que se trata en el mejor de los casos de un elenco de figuras ilícitas vacuas, que se centran más en el desvalor de acción que en el desvalor de resultado que producen y en el marco de un derecho disciplinario que parta del principio del hecho, el desvalor de acción debe pasar a un plano secundario, de forma que no fundamente sino que en todo caso, sirva como criterio de graduación de la infracción y de la correspondiente sanción.

Frente a esta parquedad y falta de orientación del catálogo de infracciones en el Decreto de 1954, el Borrador de Ley de convivencia incluía unos catálogos de infracciones muy graves²⁶,

²⁶ Son faltas muy graves: a) La realización de actos que atenten contra los valores democráticos o que promuevan la xenofobia, que sean negadores del holocausto o de crímenes contra la humanidad o que hagan apología del terrorismo; b) La realización de actos que impidan un correcto desarrollo de los procesos electorales en la Universidad. c) El acoso reiterado, de cualquier naturaleza, a los miembros de la comunidad universitaria; d) La agresión de palabra u obra, así como la falta de respeto muy grave a cualquier miembro de la comunidad universitaria o de empresas subcontratadas, tanto docentes como no docentes. e) La realización de novatadas que supongan grave menoscabo del honor, la dignidad o la personalidad del agredido. f) La distribución de sustancias estupefacientes y sicotrópicas en el ámbito universitario; g) El plagio, en todo o en parte, de obras intelectuales de cualquier tipo; h) La posesión en el recinto universitario de armas u objetos peligrosos; i) Las denuncias manifiestamente falsas contra otros individuos de la comunidad universitaria; j) La suplantación de un profesional en la realización de su labor propia en actividades universitarias, ya sea dentro o fuera de las instalaciones de la Universidad y sus dependencias; k) La suplantación de personalidad en actos de la vida académica o el beneficiarse de ésta; l) Apoderarse por cualquier medio fraudulento o por abuso de confianza del contenido de una prueba, examen o control de conocimiento, en beneficio propio o ajeno, antes de su realización; o una vez realizada la evaluación procurar la sustracción, alteración o destrucción de fórmulas, cuestionarios, notas o calificaciones, en beneficio propio o ajeno. m) La interceptación en el ámbito universitario de comunicaciones privadas. n) La interceptación de correos electrónicos o su distribución cuando haya sido prohibido por el remitente. o) La condena en sentencia firme por cualquier ilícito penal constitutivo de delito o falta contra otro miembro de la comunidad universitaria, o contra los bienes y derechos de la Universidad o de empresas subcontratadas. p) La oposición violenta a la celebración de actos académicos o al cumplimiento de las disposiciones universitarias. q) La entrada no autorizada en los sistemas informáticos de la Universidad; la perturbación de su funcionamiento; la modificación o la utilización fraudulenta de archivos electrónicos. r) La falsificación, sustracción o destrucción de documentos académicos o la utilización de documentos falsos ante la Universidad. s) Toda actuación que suponga discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, nacionalidad, enfermedad, orientación sexual e identidad de género, condición socioeconómica, idiomática o lingüística, o afinidad política y sindical, o por razón de apariencia, sobrepeso u obesidad, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de los miembros de la comunidad universitaria, del personal de las entidades colaboradoras o que presten servicios en la Universidad t) La reiteración de tres faltas graves.

graves²⁷ y leves²⁸, centradas más en los hechos que en el autor, además de actualizarse a las novedades que la ciencia ha incorporado a la vida universitaria diaria. De su contenido puede decirse que la violación del principio de legalidad no solo se produce cuando no existe un desarrollo legislativo, o cuando hay que recurrir haciendo malabares a normas de carácter preconstitucional para -tamizadas desde la lupa constitucional- adaptarlas al momento actual: también se vulnera dicho principio cuando se recurre por falta de precisión a conceptos vagos, amplios o tan sumamente descriptivos que dejan la aplicabilidad de la norma al servicio de la ideología del

²⁷ Son faltas graves: a) Obstaculizar la celebración de actos académicos, salvo en aquellos casos en los que la conducta se pueda justificar por el ejercicio de algún derecho fundamental. b) Incumplir las normas sobre seguridad a la hora de participar en las actividades formativas, especialmente aquellas que supongan la manipulación de sustancias peligrosas; a) Mutilar las obras que componen el patrimonio bibliográfico de la universidad, o deteriorar dicho patrimonio, incluyendo la sustracción de volúmenes. c) Realizar conductas vejatorias de la institución universitaria o de los miembros que la integran que no sean susceptibles de ser consideradas como faltas muy graves; d) Alterar reiteradamente la circulación de bienes y personas por el recinto universitario; e) Realizar cualquier comportamiento atentatorio contra la salubridad e higiene que cause perjuicio manifiesto a los demás miembros de la comunidad universitaria o dificulte la convivencia; f) Actuar para pretender o conseguir falsear o defraudar los sistemas de comprobación del rendimiento académico, tanto si es beneficiario de los mismos como cooperador necesario. g) Estar en estado de embriaguez o bajo los efectos de drogas en el recinto de la Universidad.

h) Cometer tres faltas leves. i) No participar reiteradamente y sin justificación en los órganos de gobierno de la Universidad para el que haya elegido. b) No acudir a las mesas electorales a las que haya sido designado. c) Distribuir a través de las redes electrónicas de la universidad material que pueda ser ofensivo para el destinatario.

d) Utilizar los sistemas informáticos de la Universidad para la realización de actos

contrarios a la propiedad intelectual, incluyendo la descarga de archivos amparados por ésta. e) Deteriorar grave e intencionadamente el patrimonio universitario o de otros miembros de la comunidad universitaria o de terceros cuando se estén

desarrollando actividades universitarias. f) Incumplir la normativa de residuos en aquellos casos en los que así se pueda considerar por la naturaleza de los mismos.

g) Entrar dolosamente en aquellas instalaciones universitarias para las que resulte

necesario estar especialmente autorizado. h) Permanecer en las habitaciones de los colegios mayores y residencias universitarias de titularidad de la Universidad habiendo cesado el derecho a su ocupación, cuando medie requerimiento de desalojo y no sea atendido. i) Utilizar sin previa autorización las instalaciones y recursos de la Institución para otros fines que no sean los directamente relacionados con la actividad académica universitaria del estudiante, aún cuando de dicha utilización no se obtuviesen beneficios económicos o de cualquier otro tipo a favor del infractor. j) Realizar actos que alteren el conocimiento por parte de la Universidad de la situación socioeconómica del estudiante y que le permita obtener un beneficio social o económico.

²⁸ Artículo 20. *Faltas leves*. Serán faltas leves a la convivencia universitaria: a) La ejecución de actividades que perturben mínimamente de forma leve el funcionamiento normal de la Universidad, de alguno de sus servicios o de los centros adscritos a ella. b) La realización de actos que causen deterioro no grave del patrimonio universitario o de otros miembros de la comunidad universitaria o de terceros cuando se estén desarrollando actividades universitarias. c) El consumo de tabaco en el recinto universitario en el que esté prohibido de acuerdo con la legislación general aplicable. d) El incumplimiento de la normativa de residuos, en aquellos casos en que por la naturaleza de los productos no pueda ser considerada falta grave. e) El deterioro de menor cuantía del patrimonio bibliográfico de la universidad, con independencia de la reglamentación del servicio universitario. f) La utilización de los servicios universitarios sin el abono de los precios que estén establecidos. g) La inasistencia reiterada a las actividades formativas que den lugar a la obtención de una titulación de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional.

intérprete. Esto es lo que ocurriría si se empleara para describir una infracción los elementos normativos indeterminados como “*manifiestamente ilegal*”, “*utilización indebida*”, “*notorio incumplimiento*”: más aún si se usan conjuntamente para describir una misma infracción²⁹.

Todos estos problemas de identificación de las conductas constitutivas de infracción administrativa vienen a poner en peligro el principio de legalidad. Esta cuestión ha sido esgrimida en distintas ocasiones ante los tribunales. En cualquier caso, convence el razonamiento de la STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso Administrativo) 259/2004, de 31 de marzo con este argumento: *Esta Sala ya ha tenido ocasión de rechazar dicho argumento en la sentencia decisoria del recurso núm. 1067/96 en la que se razonó que el carácter preconstitucional del Reglamento de Disciplina Académica, aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1954, no implica sin más que haya quedado derogado por la Disposición Derogatoria 3ª de la Constitución dado el alcance que el artículo 25 atribuye a la llamada reserva de Ley, ni puede ser tachado de inconstitucional. Así tuvo ocasión de establecerlo el Tribunal Supremo (en sentencias de 12 de diciembre de 1986 y 11 de abril de 1989 [RJ 1989, 3343]) al señalar reiteradamente que, si bien la sanción impuesta al recurrente no tiene la cobertura legal exigida por el artículo 25.1 CE, cuenta sin embargo con el requisito de la tipificación contenida en una norma preconstitucional, esto es, en el Decreto de 8 de septiembre de 1954, y reitera la STS de 7 de marzo de 2002 (RJ 2002, 5077) que es reiterada, consolidada y uniforme la doctrina jurisprudencial que declara que no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior a la Constitución, o, dicho sea en otros términos, que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley, no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada. Distinto sería que la sanción se apoyase en normas carentes de cobertura legal habilitante nacidas con posterioridad a la Constitución, en cuyo caso, por no guardar las prescripciones exigidas por el citado artículo 25.1 sí harían factible el éxito de la pretensión actora. De la doctrina, del Tribunal Constitucional (sentencias de 8 de abril de 1981 [RTC 1981, 11] y 21 de enero de 1987 [RTC 1987, 2]) se desprende que no se puede interpretar tan estrictamente el principio de reserva de Ley que impida la tipificación de infracciones y sanciones por un Reglamento anterior al texto constitucional, máxime si con posterioridad una norma con rango legal atribuye en la materia a la Administración la potestad sancionadora. Un Reglamento preconstitucional no exigiría la legalidad habilitante para aquella tipificación, sin perjuicio de que sus normas hayan de interpretarse con arreglo a los principios emanados del texto constitucional, re interpretación constitucional sin necesidad de derogación que ha sido admitida en la STC de 7 de noviembre de 1988 (RTC 1988, 204), entre otras muchas.*

²⁹ Véase el anteriormente citado art. 20 del Borrador de Ley.

El artículo 27-3 de la LRU, proporciona la necesaria habilitación legal postconstitucional al permitir a las Universidades establecer las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes.

II.1.2.3 El principio *non bis in idem*

Nada dice el EBEP en torno a la vigencia del principio *non bis in idem* en esta sede. Es más, las pocas previsiones que contiene van en la línea opuesta. Así, cuando afirma en el art. 94 que la sanción administrativa se impondrá “*sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones*”, se deduce la compatibilidad de ambas sanciones. Si se hace mención expresa sin embargo a los efectos procesales de ese principio. Así el art. 94.3 establece que “*cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal*”, disposición que ha de ser complementada con lo establecido en el art. 98.3, en virtud del cual “*se podrán adoptar mediante resolución motivada medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer*”.

Si se pasa a analizar ahora el Decreto de 1954 sobre la responsabilidad disciplinaria de los estudiantes, como se decía anteriormente, se considera infracción muy grave la comisión de un hecho constitutivo de delito (art. 5.a.5). Con ello, al margen ya de las referencias realizadas anteriormente en relación con este punto, debe tenerse en consideración que ha de recurrirse a las pautas generales de la LRJAPPAC para todo lo referido al principio *non bis in idem*.

La previsión final del art. 94.1 EBEP, en lo que a la extensión de la responsabilidad disciplinaria se refiere -esto es, aquella parte del precepto que establece que esa responsabilidad se va a exigir “*sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones*”- es de máxima relevancia y constata la preeminencia del Derecho administrativo sancionador, que convive con sanciones de naturaleza civil y penal en el marco de los límites que impone el principio *non bis in idem* que es el principio cierre del ordenamiento jurídico. Procesalmente, el núm. 3 del art. 94 añade que “*cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal*”. El precepto guarda silencio en torno a la adopción de medidas cautelares, aunque nada impedirá recurrir al art. 136, que permite el traslado al orden penal con las medidas cautelares que se hayan adoptado.

La autoridad judicial ha de resolver. Si condena por un delito contra la Administración pública, y si el total del desvalor administrativo es tenido en cuenta por el precepto penal, la Administración no podrá imponer sanción disciplinaria alguna. Si por el contrario, el juez en su sentencia entiende que no existe responsabilidad penal, dará traslado de todo lo actuado a la

Administración por si los hechos fueran constitutivos de infracción disciplinaria. En este caso, la Administración tendrá que dar por válidos los hechos que el juez haya estimado como probados en el orden jurisdiccional (art. 133 LRJAPPAC).

La STS (sala de lo Penal) 534/2011, de 10 de junio, RJ/2011/4671 examina el caso de un Profesor titular de la Universidad de Valencia que entró en varias ocasiones en las cuentas de correo electrónico oficial de varios compañeros del Departamento. El TS entiende que no hay un delito contra la intimidad y le absuelve, pero no se condiciona la existencia de otros ilícitos disciplinarios:

“Y, en efecto, no es así, ya que la atribución al acusado de la conducta descrita en los hechos, cuenta con el sustento de las pruebas de cargo que se relacionan en los seis apartados del primer fundamento de derecho de la sentencia, en los que se toma en consideración las declaraciones inculpatorias de los ahora acusadores particulares y otros, así como otras periciales, que, al contrario de lo que sucede con las que se invoca como fundamento de este motivo, examinaron directamente los equipos sobre los que dictaminan, los servidores de la Universidad y la documentación que existe en la causa.... De este modo, tanto por la inidoneidad técnica del planteamiento del motivo, como porque los hechos de la sentencia cuentan con un soporte probatorio mucho más atendible que los que darían sustento a la hipótesis de la defensa, el motivo debe rechazarse”.

Por su parte, analiza los efectos procesales del principio *non bis in idem* la STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 2033/2012, de 27 de noviembre, en la que se examina la sanción disciplinaria impuesta por la Universidad de Salamanca a una profesora “*de suspensión de funciones por un periodo de tres meses y se ordena su cumplimiento entre los días 15 de noviembre de 2011 y 15 de febrero de 2012*”. En su recurso se alega indefensión porque se ejecutó la sanción antes de que fuera firme la sentencia de lo Contencioso Administrativo. La interesada alega que “*al haberse procedido a la ejecución de la sanción antes de que pudiese pronunciarse sobre sus eventual suspensión la administración de justicia, y en concreto el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Salamanca, se infringió el derecho de la actora a tal derecho*. El TSJ afirma que “*ha de indicarse que dicho indudable beneficio para el administrado queda sometido a la carga para el mismo de así solicitarlo poniendo en conocimiento de la administración la impugnación o la voluntad de hacerlo. Tal carga procesal no consta que se haya cumplido en el presente caso por la actora, quien agotó el plazo que para promover el proceso judicial establece el ordenamiento, sin llevar a cabo tal actividad en sede administrativa, lo que impide que pueda considerarse que impute a otro el perjuicio por ella sufrida y que solo a su falta de diligencia le puede ser atribuida. Recuérdese que en nuestro derecho administrativo sancionador, el principio*

es el de la ejecutividad de las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa y sin necesidad de "autorización judicial" alguna para ello. Por lo tanto, habrá de señalarse que, incumplida la obligación por quien puede beneficiarse de la suspensión, no puede dolerse válidamente de su falta de diligencia”.

II.1.2.3 El principio de culpabilidad

En su primera acepción, puede entenderse que la culpabilidad es lo contrario a inocencia, con lo cual poco aportaría la inclusión dentro del art. 94 del EBEP si por tal hubiera que entenderse eso, pues el mismo artículo en su letra e) se refiere expresamente al “*principio de presunción de inocencia*”. Bajo esa referencia, se quiere hacer resaltar el principio de personalidad de la infracción y de la sanción³⁰. Así, afirma la STSJ de Castilla La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia n. 533/2000 de 23 mayo RJCA\2000\2024 que ese principio “*se aplica al ámbito administrativo sancionador, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración (STC 197/1995 [RTC 1995, 197]; 4/1997 [RTC 1997, 4]; 3/1999, de 26 de enero [RTC 1999, 3])*”.

La jurisprudencia administrativa también ha admitido la acepción del principio de culpabilidad como reprochabilidad o capacidad de motivación por la norma, a pesar de que tampoco está expresamente reconocida por la LRJAPPAC. Así, la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de octubre de 1999 RJCA\1999\4883³¹ afirma que “*la Constitución consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho Penal. Este principio rige también en materia de infracciones administrativas, pues en la medida en que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del Derecho Punitivo del Estado, resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa. El elemento de la culpabilidad en toda infracción supone un presupuesto básico determinado por la imputabilidad, entendida como capacidad general de entender y querer en relación con los hechos que suponen la infracción y la culpabilidad en sí misma considerada como el juicio de reproche que a través del Orden Jurídico y del Estado hace la Sociedad de la infracción cometida. Por supuesto que en el hoy recurrente concurriría el elemento de la culpabilidad sin que pueda eximirle de su responsabilidad su propia creencia subjetiva*”.

Por su parte, la STS 3ª de 8 de junio de 1984 excluye la responsabilidad administrativa en los casos en los que se actúa bajo una amenaza real “*en el momento de cometer tales omisiones las personas que incidieron en ellas se hallaban bajo una amenaza real que les privó de libertad y*

³⁰ En este sentido, ya la STS, 3ª, de 3 mayo de 1988 no cabe sanción administrativa “cuando ni tan siquiera se ha demostrado suficientemente la autoría del ilícito.

³¹ Violación del deber de abstenerse según la LRJPA catedrático de universidad que examina a su hija.

voluntad en su actuación, lo cual les exonera de responsabilidad". De esta forma, si en la responsabilidad administrativa la intencionalidad es una circunstancia a tener en cuenta en la graduación de la sanción eso significa que la responsabilidad administrativa es una responsabilidad objetiva. Efectivamente, el art. 130.1 LRJAPPAC afirma que solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia. Así, se ha afirmado que en la esfera del Derecho Administrativo no se requiere una conducta dolosa, sino simplemente irregular (STS, 3ª, 22 de abril de 1985); que la voluntariedad del resultado de la acción no es elemento constitutivo de la infracción administrativa (STS, 3ª, 15 de julio de 1985) y que *"a diferencia de la tipicidad del orden penal, en la infracción sancionable de carácter administrativo no es factor constituyente de la culpabilidad salvo los excepcionales supuestos que así lo establezca la norma tipificante o la requiera la misma índole de los hechos sujetos, en principio a responsabilidad objetiva"*.

Por todos los riesgos que conlleva esta tendencia objetivista, se ha desarrollado una línea doctrinal y jurisprudencial (SSTS, 3ª, 21 septiembre 1982, 7 febrero 1987, 16 de mayo de 1977) en apoyo de integrar este elemento culpabilístico en la definición del injusto administrativo. De ahí que el EBEP lo mencione expresamente.

Por su parte, varias son las previsiones de carácter general que establece el EBEP en torno a los sujetos responsables de los ilícitos disciplinarios. Así, el núm. 2 del art. 93 establece que *"los funcionarios públicos o el personal laboral que indujeren a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos"*. Esta cláusula de extensión de la responsabilidad disciplinaria se acompaña en el número 3º de una segunda en virtud de la cual, *"igualmente, incurrirán en responsabilidad los funcionarios públicos o personal laboral que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive un daño grave para la Administración o los ciudadanos"*. Esto es tanto como afirmar que responden administrativamente los autores, los inductores y los encubridores aunque con diferencias entre ellos. Así, la sanción que le corresponda al inductor será la misma que la del autor, mientras que la responsabilidad del inductor se limita a los casos de faltas consumadas muy graves o graves, solo si de las mismas se deriva un daño "grave" para la Administración o los ciudadanos. En puridad de principios, cabe entender que siempre que se afecte a la Administración, se está también afectando a los ciudadanos. Quizás lo que el precepto quiere señalar más que cualquier ciudadano es que se trate de un ilícito que haya dañado particularmente a una persona.

Particular relevancia tiene la responsabilidad de todos esos sujetos por comportamientos omisivos. En este sentido, será considerado sujeto activo de una infracción no solo el autor material, y quien le hubiera inducido o encubierto, sino también quien teniendo obligación de actuar, no haya impedido que el autor siguiera cometiendo el ilícito (por ejemplo, si detectada un uso irregular

de dinero, el Gerente no hace nada por evitarlo). La vía de la responsabilidad administrativa en comisión por omisión puede abrir las puertas del derecho sancionador considerablemente³².

Por su parte, el Decreto de 1954 también contiene una serie de pautas sobre los autores de los ilícitos disciplinarios. El art. 7 establece que “*los que indujeren a la comisión de una falta incurrirán en la corrección señalada para la misma, aunque no se hubiere consumado*”, dando por hecho una vez más que lo importante en el contexto de este autoritario decreto es el desvalor de acción, más que el de resultado. Y en este marco, por lo que toca al Decreto de 1954, puede comprenderse que la admisión de infracciones colectivas, vulnera el principio de personalidad de la infracción.

II.1.3 Las sanciones a imponer

El catálogo de sanciones que establece el EBEP es el genérico para el personal de las Administraciones públicas, lo que significa que paralelamente tasa las sanciones, pero deja el catálogo abierto: separación del servicio de los funcionarios; despido disciplinario para el personal laboral; suspensión de funciones, o de empleo y sueldo en el caso de personal laboral; traslado forzoso con o sin cambio de localidad de residencia; demérito; apercibimiento y termina el listado con la admisión de “cualquier otra que se establezca por ley”. Se trata de un listado muy cerrado y con pocas posibilidades de adaptar la sanción a las características del caso concreto. Lo único que añade el art. 96.3 es que “*el alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia, la reiteración o la reincidencia, así como el grado de participación*”. Este régimen sancionador no permite dar entrada al principio de oportunidad, que pueda tamizar según los casos la imposición y/o ejecución de la correspondiente sanción, por

³² Puede verse la STSJ de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia n. 533/2000 de 23 mayo RJCA\2000\2024_en la que se le imputan a un catedrático de Universidad omisiones “consistentes en no prestarle a doña Inmaculada O. G., en su condición de Profesora Ayudante de Escuela Universitaria, ni ayuda ni orientación científica; y obstaculizarle en el libre acceso y el uso de los materiales, la bibliografía y los equipos informáticos del área a la Profesora O., en aplicación de lo establecido en el art. 20, del Reglamento de Régimen Disciplinario”. Si bien en instancia la Universidad le consideró autor de una falta grave y le sancionó con tres meses de suspensión, el TSJ le absuelve por violación del principio de tipicidad: “*El tipo sancionador señala literalmente la necesidad de “grave perturbación”, esto es, el trastorno o desviación, en este caso, de la vida departamental de forma grande, de mucha entidad o importancia (Véase, en este sentido, la conceptualización gramatical de dichos términos en el Diccionario de la Real Academia Española); alteración intensa o importante que sólo puede quedar definida por el alcance mismo de la perturbación o lo que es lo mismo, por el resultado lesivo*». Y en el presente caso, no cabe duda que los hechos no constituyeron una perturbación del servicio público, ya que no supuso ni existe constancia alguna que implicara una paralización o alteración forzada o violenta de la vida del área o departamento”. Previamente se deja sentado que la profesora en cuestión había realizado sus cursos de doctorado en la UNED y allí tenía su tesis inscrita y su director, de forma que “*desde un inicio ya tenía definida su orientación científica y tutoría esencial fuera de la esfera del ámbito de la responsabilidad de don Alfredo*”.

ejemplo a través de mecanismos de suspensión de la misma si durante un plazo el sancionado no vuelve a cometer infracción y respeta unas pautas de conductas impuestas.

Esa falta de imaginación se reproduce con mayor virulencia en el catálogo de sanciones a imponer a los/as estudiantes. Si se lleva a cabo una lectura de dicho catálogo a la luz de los principios que rigen el orden sancionador contemplados en la Constitución, cabe concluir, que dicho catálogo quedaría reducido a las siguientes sanciones: así, para las infracciones, no quedaría otra que la expulsión temporal, en la medida en que las sanciones perpetuas deben entenderse eliminadas de nuestro ordenamiento jurídico. Para las infracciones menos graves, la “*prohibición de examinarse de la totalidad o parte de las asignaturas en que se encuentre matriculado, en todas las convocatorias del año académico, con la consiguiente pérdida de los derechos de matrícula*”, no parece plantear ningún problema de constitucionalidad; respecto a la devolución de las cantidades obtenidas en concepto de beca quizás debería someterse a un análisis pues las becas se condicionan a unos rendimientos académicos y por tanto en atención a ellos se debería, en su caso, prever la devolución de las cantidades, pero no por otros motivos como pudiera ser la comisión de una infracción disciplinaria. Obviamente si se impone la sanción de imposibilidad de examinarse en una asignatura y/o curso becado, se estarán incumpliendo los requisitos que cada año exige el Decreto Becas para justificar la ayuda recibida en atención a lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones. Y respecto al catálogo de las sanciones leves, debería quedar reducido a la pérdida de matrícula de algunas asignaturas y la amonestación (pública o privada).

En cualquier caso, el carácter antipedagógico de la mayor parte de estas sanciones es indudable (por ejemplo, pérdida del derecho a asistir a clases).

Quizás al día de hoy y visto el fracaso de este catálogo de sanciones, pueda pensarse en otras más variadas que afecten directamente al contenido de la relación que se establece en la Universidad, que tengan un carácter pro-universitario, es decir, que estén orientadas a formar al estudiante: horas de estancia en biblioteca, trabajos en beneficio de la Universidad, multa proporcional/día multa, alejamiento, acercamiento, suspensión del derecho a examen, y expulsión -temporal/definitiva-, reservado esta última para los casos más graves³³.

IV. PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

Como CEDU queremos aprovechar la coyuntura política en la que nos encontramos, con un proceso electoral en marcha, y dirigimos a los Partidos Políticos que concurren a las mismas a fin de instar su compromiso con la Universidad y particularmente, con el desarrollo de políticas activas que impulsen la convivencia pacífica. Con esta finalidad, le instamos a que aprueben el

³³ Y se regule de alguna forma el acceso a otras Universidades.

Reglamento de desarrollo del Estatuto del Estudiante Universitario en materia disciplinaria, sobre la base de un Decálogo de principios sobre ética universitaria a partir del cual levantar el catálogo de infracciones y de las correspondientes sanciones, así como sobre el procedimiento de imposición y de los sujetos participantes.

Así mismo, queremos instarles a que confieran formalmente a la mediación el papel de alternativa al proceso disciplinario; al acuerdo de mediación, el de alternativa a la sanción, y a las Defensorías universitarias el papel de impulsores de los acuerdos de mediación y reparación.

LISTADO SENTENCIAS ANALIZADAS

PERSONAL DE LA UNIVERSIDAD

1. Sentencia del Juzgado de lo Social de Vitoria 29/2012, de 26 de enero AS/2012/1805: acoso sexual (absolución por juzgado)
2. STS (sala de lo Penal) 534/2011, de 10 de junio, RJ/2011/4671: Profesor titular de la Universidad de Valencia (delito contra la intimidad: se absuelve en sede penal, pero no se condiciona la existencia de otros ilícitos disciplinarios)
3. STSJ Andalucía (Sala de lo Social) 1601/2009, de 24 de septiembre JUR/2013/243418: profesor asociado de la Universidad de Málaga
4. STSJ de Valencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 208/2015, de 17 de marzo: profesor titular de escuela Universitaria de la Universidad de Valencia
5. STSJ de Castilla y León (sala de lo Social) 826/2992, de 1 de octubre, AS 2002/2751: profesor de Universidad Privada (SEK de Segovia: despido disciplinario de profesores por falta de lealtad con la empresa)
6. STSJ Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 2226/2014, de 31 de octubre (Profesora Titular de Escuela Universitaria de la Universidad de Valladolid: fundamento de la potestad sancionadora de la Administración. Derecho de petición)
7. STSJ Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 833/2014, de 25 de abril JUR 2014/156050 (Profesora Titular de escuela universitaria de la Universidad de Valladolid).
8. STSJ Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 2033/2012, de 27 de noviembre JUR/2013/2930, Universidad de Salamanca (no se puede identificar si el sujeto activo es PAS o PDI)
9. STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 153/2014, de 12 de marzo JUR/2014/214209 (Profesor Titular de la Universidad de Santiago)

10. STSJ de Galicia (Sala de lo Social) 2547/2011, de 3 de mayo JUR/2011/207677 (Universidad de Santiago de Compostela, PAS: conductor sustituto sancionado por desconsideración a superior pero en virtud del Convenio colectivo del Pas laboral: hay que estar a sus cláusulas, en vez de por el EBEP))
11. STSJ de Madrid (Sala de lo contencioso) 69/2013, de 30 de enero JUR/2013/103372 (Profesor Universidad Complutense)
12. STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 465/2001, de 2 de julio (Profesor de la Universidad de Granada)
13. STSJ Castilla La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 533/2000, de 23 de mayo RJCA/2000/2024 (Catedrático de Universidad de la Universidad de Castilla La Mancha condenado en instancia por omitir apoyo y ayuda a una profesora ayudante y absuelto en sentencia).
14. STSJ de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 septiembre 2002 JUR\2003\153053 (Catedrático de la Universidad Complutense: no existe incumplimiento de obligaciones docente cuando el profesor tiene una comisión de servicios)
15. STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de octubre de 1999 RJCA\1999\4883: violación del deber de abstenerse según la LPA catedrático de universidad que examina a su hija.
16. STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de septiembre de 2002, JUR 2003/153053
17. STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de noviembre de 2001 JUR 2002/108113 (Profesor titular a tiempo parcial de la Universidad de Sevilla: incumplimiento de la ley de incompatibilidades porque a pesar de tener reconocida la compatibilidad genérica, no pidió la específica para dirigir unas obras).

ESTUDIANTES

1. STSJ País Vasco 559/2014, de 10 de diciembre, inseguridad jurídica: estudiantes: régimen disciplinario: falta muy grave: insubordinación contra las autoridades académicas o contra los profesores: negativa del alumno a abandonar el aula cuando había sido instado a hacerlo: infracción existente; falta grave: palabras o hechos indecorosos: ofensas para los aludidos o los destinatarios: infracción existente; sanción: principio de proporcionalidad: vulneración existente: reducción procedente.
2. STSJ Murcia, 100/2013, 15 febrero RJCA 2013/339, amonestación pública, híbridos (becario de investigación que es estudiante e insulta a otro estudiante en el Consejo de Estudiantes).

3. STS 7 de marzo 2002 **RJ** 2002/5077, suplantación de personalidad sanción de expulsión de la Universidad de Sevilla.
4. STSJ Galicia 259/2004, 31 de marzo, **JUR** 2004/260143 sanción de expulsión de 3 años. Se alega violación del principio de legalidad por el carácter pre-constitucional del Decreto de 1954. El Tribunal rechaza esta argumentación.
5. STSJ Galicia 1393/2001, 14 noviembre, **JUR** 2002/41791 colegios mayores
6. STSJ Extremadura 239/1998, de 16 de marzo, **RJCA** 1998/986 suplantación de personalidad en un examen.
7. STSJ Navarra 66/1996, de 21 de diciembre **RJCA** 1996/2596.
8. STSJ País Vasco 212/2014, de 7 de mayo, **JUR** 2014/232856: injuria, ofensa o insubordinación contra las autoridades académicas o contra los profesores: sanción procedente: expulsión: proporcionalidad.
9. STSJ Cataluña 131/2000, de 5 de diciembre, **JUR** 2001/110896 (se deniega la medida cautelar solicitada por la Universidad de expulsión de estudiante de Facultad de Derecho que lesiona a su profesor delante del resto de sus compañeros, ponderando los daños que sufre el estudiante y los que sufre la Universidad.
10. STS 9 de julio 2001, **RJ** 2001/7772, UNED (alumno sancionado en instancia por copiar en un examen; esa sanción posteriormente se anula porque los hechos habían prescrito. Parece que los hechos dieron lugar simultáneamente a la apertura de unas diligencias previas -penales- por comisión de delito de falsedad) .
11. STS de 15 de diciembre de 2000 **RJ**/2000/9853 (Universidad de Sevilla) alumnos expulsados de la Universidad por entrar sin la debida autorización, en un Departamento; introducirse en los despachos de sus profesores a pesar de que al menos uno de ellos estaba cerrado y sustraer los exámenes.
12. STS de 7 de junio de 1999, **RJ** 1999/5018 (Universidad Complutense) alumna sancionada disciplinariamente con un año de expulsión por usar pinganillo en un examen.
13. STS de 23 de julio de 1993 **RJ**/1993/6204 (Universidad Complutense).
14. STSJ Madrid 1140/1999, de 10 de noviembre **RJCA** 1999/4876 (UNED).
15. SAP Málaga 126/2004, de 16 de marzo, **ARP**\2004\404 estudiante de la UNED (condena por delito contra la Administración de Justicia y sanción disciplinaria de expulsión de la Universidad por hechos que pueden ser analizados de forma separada.

DERECHO DE PETICIÓN, RESPONSABILIDAD Y AGILIDAD EN LA TRAMITACIÓN DE LOS ASUNTOS EN LA ADMINISTRACIÓN UNIVERSITARIA

Itziar Etxebarria
Aldele de la UPV/EHU
F. Manuel Montalbán
Defensor de la UMA

1. INTRODUCCIÓN

Un buen número de personas que se acercan a las defensorías lo hace tras haber presentado recursos o escritos ante distintas instancias (Direcciones de Centros, Vicerrectorados, servicios de diversa índole...) y no haber obtenido respuesta pasados unos plazos más que razonables (pueden ser 4 meses, 6 meses, un año...). Esta es una queja con la que los defensores universitarios nos topamos de forma recurrente.

Se supone que todo miembro de la comunidad universitaria tiene derecho a que su voz sea escuchada y debidamente atendida cuando en algún momento de su vida universitaria se dirige a la administración. Ello parece un mínimo ineludible en una administración del siglo XXI. Y lo cierto es que existen no sólo normativas sobre los procedimientos de recurso ante la Administración Pública en diversos supuestos (por ejemplo, en el caso de la universidad, ante problemas con bolsas de sustitución, plazas, etc.); existe, además, el derecho de petición, el derecho a exponer una queja, reclamar una información o aclaración... más allá de los procesos de recurso regulados por normativas, un derecho fundamental recogido por la Constitución española.

Los cambios acelerados afectan a muchas esferas de la docencia y la investigación. Nos enfrentamos a situaciones novedosas, y a la exigencia, cada vez mayor, de coordinación entre los diferentes agentes académicos implicados. Sin embargo, los procesos derivados no siempre están suficientemente desarrollados normativamente, lo que estimula el interés por tener en cuenta el derecho de petición y sus implicaciones en la gestión universitaria.

Así, es lógico que este tema preocupe a los Defensores. En la encuesta al respecto que se ha remitido a los integrantes de la CEDU (véase Anexo), a la pregunta “¿Llegan a la defensoría asuntos de este tipo, es decir, sobre temas no recogidos explícitamente en normativas y procedimientos específicos?”, las respuestas se distribuyen mayoritariamente, 29, para el sí, y solo 5 para el no.

¿En qué medida hay una conciencia sobre el derecho de petición en nuestras universidades? El problema de la ausencia de respuesta a escritos y reclamaciones de los miembros de la comunidad universitaria, ¿realmente es tan frecuente?, ¿a qué responde?, ¿qué efectos tiene?, ¿cómo podemos corregirlo? Estas son algunas de las cuestiones sobre las cuales merece la pena reflexionar. Tras analizar, en los apartados 2 y 3, la legislación relativa al derecho de petición y al procedimiento administrativo, respectivamente, en el apartado 4 presentaremos las respuestas dadas en la encuesta a cada una de ellas. En dicho apartado abordaremos, asimismo, un problema concreto sobre el que también se preguntaba en la encuesta: la ausencia de respuesta y la respuesta tardía y/o poco elaborada a los escritos de las defensorías.

2. EL DERECHO DE PETICIÓN

El derecho de petición está recogido en el **artículo 29 de la Constitución Española**. Se trata de un derecho integrado en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I, dedicada a los derechos fundamentales y las libertades públicas. Esto significa que el derecho de petición disfruta del régimen de protección previsto en el artículo 53 para estos derechos fundamentales, a saber: 1) vincula a todos los poderes públicos y 2) sólo por ley podrá regularse su ejercicio; además, lo que supone un especial nivel de protección, cualquier ciudadano o ciudadana puede recabar su tutela ante los tribunales ordinarios por el procedimiento *preferente y sumario*, o ante *el Tribunal Constitucional en recurso de amparo*.

Dejando al margen las precisiones que se hacen para los Cuerpos sometidos a disciplina militar, la Constitución Española reconoce este derecho para **TODOS** los españoles en los siguientes términos: “Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”.

La ley que determina el modo en que este derecho ha de ejercerse y los efectos que produce su ejercicio es la **Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición**. Esta ley dota de contenido el derecho de petición y regula sus aspectos fundamentales. De su análisis se deduce que el derecho de petición puede tener por objeto iniciativas, informaciones, sugerencias, quejas o súplicas para las cuales no está previsto un procedimiento específico. Se trata, por tanto, de peticiones que no requieren estar fundadas en un derecho concreto ni sujetas a una norma previa. No obstante, dado que los poderes públicos han de estar al servicio de la ciudadanía, esta tiene derecho a que la Administración conteste a sus peticiones de forma motivada. El derecho de petición constituye un importante cauce de participación ciudadana, y sus aspectos fundamentales quedan regulados en esta ley del siguiente modo:

1. **Titulares.** Puede ejercer el derecho de petición toda persona natural o jurídica. Se prescinde aquí del elemento nacionalidad presente en la Constitución española. Y además, se añade que del ejercicio de tal derecho no puede derivarse perjuicio alguno, a excepción de la responsabilidad derivada en caso de que, con ocasión de su ejercicio, se incurra en delito o falta.
2. **Destinatarios.** Se puede ejercer el derecho de petición ante cualquier institución pública, administración o autoridad, dentro de las materias de su competencia. Quedan incluidos entre los destinatarios los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas.
3. **Objeto.** Puede ser objeto de petición cualquier asunto o materia comprendida en el ámbito de competencia del destinatario. La petición puede referirse tanto a asuntos que afecten exclusivamente al interés de la persona peticionaria como a asuntos de interés general.
4. **Formalización.** Las peticiones se formularán por escrito. Ahora bien, se puede utilizar cualquier medio que permita acreditar su autenticidad. El escrito no requiere especial formalismo aunque, eso sí, debe incluir unos elementos mínimos: la identidad del solicitante, su nacionalidad, el objeto de la petición, el destinatario de la misma y el medio elegido para las notificaciones. En el caso de peticiones colectivas, estas irán firmadas por todas las personas peticionarias junto a su nombre y apellido.
5. **Presentación.** La petición se puede presentar en cualquier registro o dependencia administrativa según lo indicado a estos efectos en la ley 30/1992.
6. **Tramitación.** La ley establece el siguiente procedimiento para la tramitación de las peticiones:
 - a. La administración o autoridad que reciba una petición acusará recibo de la misma dentro de los **10 días** siguientes a su recepción.
 - b. Recibido el escrito de petición, el destinatario comprobará que cumple los requisitos formales indicados en el apartado 4. En caso de no reunir tales requisitos, se requerirá a quien realiza la petición que subsane, en el plazo de **15 días**, los defectos advertidos. De no hacerlo, se tendrá por desistida la petición.

c. Si la petición reúne los requisitos mínimos, deberá procederse a su tramitación o, en su caso, declararse su inadmisión. La inadmisión de una petición será siempre motivada y deberá notificarse en los **45 días hábiles** siguientes a la presentación del escrito. Podrán ser inadmitidas:

1. Las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a los que han sido dirigidas.
2. Las peticiones cuya resolución deba ampararse en un título específico y ser objeto de un procedimiento concreto -parlamentario, administrativo o judicial. Cuando se inadmita una petición por esta causa, la declaración de inadmisión deberá indicar expresamente las disposiciones a cuyo amparo deba sustanciarse, así como el órgano competente para ello. Además, el destinatario remitirá la petición a la institución, administración u organismo que estime competente en el plazo de **10 días**, comunicándolo así a quien realizó la petición.
3. Las peticiones sobre cuyo objeto existe un procedimiento parlamentario, administrativo o judicial ya iniciado, en tanto no haya recaído acuerdo o resolución firme.

d. Admitida a trámite una petición, **la autoridad u órgano competente estará obligado a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de 3 meses** a contar desde la fecha de su presentación. La contestación recogerá, al menos, los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración y las razones por las que se acuerda acceder o no a dicha petición. En el caso de que se haya adoptado algún acuerdo o medida, también se añadirá a la contestación. De considerarlo oportuno, se puede convocar a los peticionarios en audiencia especial.

7. **Publicidad.** La autoridad u órgano competente podrá acordar, cuando lo juzgue conveniente, la inserción de la contestación en el diario oficial que corresponda y, anualmente, confeccionará una memoria de actividades derivadas de las peticiones recibidas.
8. **Obligación de atender la petición.** Si la petición se estima fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general.

9. **Protección jurisdiccional.** El derecho de petición es susceptible de tutela judicial ante el Tribunal Constitucional mediante recurso de amparo, y ante los tribunales ordinarios mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. Concretamente, son objeto de recurso contencioso administrativo:

- 1) La declaración de inadmisibilidad de la petición.
- 2) La omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido.
- 3) La ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos.

De cualquier manera, y a pesar de contar con una regulación normativa específica, se trata de un derecho difuso, con vías concretas de gestión escasamente desarrolladas en nuestro entorno universitario. En el caso de universidades iberoamericanas la referencia explícita al derecho de petición de los trabajadores y estudiantes es más frecuente en la reglamentación. En España, solo algunos textos reglamentarios referidos a derechos y deberes lo recogen de manera expresa (U. de Deusto, U. Santiago de Compostela, U. Zaragoza).

3. RESPONSABILIDAD AGILIDAD EN LA TRAMITACIÓN DE LOS ASUNTOS

Al margen del derecho de petición analizado en el apartado anterior, cuando una persona se dirige a la Administración en defensa de un derecho concreto reconocido en el ordenamiento jurídico, esta debe actuar siguiendo un procedimiento previamente establecido.

La **ley 30/1992**, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, formula en su Título IV, denominado “De la actividad de las Administraciones Públicas”, los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos.¹

El objetivo de la ley es que los ciudadanos obtengan una respuesta expresa de la Administración, y que la obtengan en el plazo establecido. A partir de aquí, para evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atiende con eficacia y celeridad los asuntos planteados, la ley prevé la figura del silencio administrativo. De la letra de la ley destacamos los siguientes aspectos:

1. **Registro.** Los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o se reciba en cualquier unidad administrativa propia. Concluido el trámite de registro, tales escritos serán

¹ Con fecha 2 de octubre de 2015 se publica en el BOE la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, que entrará en vigor al año de su publicación. Sin embargo, esta ley regula en términos similares a la actual los aspectos comentados en esta exposición relativos a la obligación de responder, plazos, responsabilidades y efectos del silencio administrativo.

cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

2. **Responsabilidad de la tramitación.** Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tengan a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos.
3. **Obligación de resolver.** La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, así como a notificarla, cualquiera que sea su forma e iniciación.
4. **Plazo de resolución.** El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de 6 meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de **3 meses**.
5. **Responsabilidad de la resolución.** El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha responsabilidad dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.
6. **Silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.** El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima a quien ha realizado la solicitud para entenderla *estimada por silencio administrativo*, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario² establezcan lo contrario. Concretamente, la ley 30/1992, que venimos comentando, establece que el silencio tendrá *efecto desestimatorio* en los siguientes casos:
 - a. En los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, al que nos hemos referido en el apartado anterior.

² La Ley 39/2015 incluye también a las normas de Derecho internacional aplicable en España.

En definitiva, cuando no se responde a una petición, esta se da por desestimada, y la persona puede acudir a la protección jurisdiccional, tal como se señala en el punto 9 del apartado anterior.

- b. Aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público³.
- c. Los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones⁴: salvo cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, en cuyo caso, de no dictarse resolución expresa, el recurso se entenderá estimado.

4. ENCUESTA Y RESULTADOS

Se ha realizado una encuesta específica sobre este tema, que aparece íntegramente en el Anexo. Hemos distinguido preguntas, con distinto formato de respuesta, relativas al derecho de petición (de la 1 a la 6), a la ausencia de respuesta a escritos y reclamaciones de los miembros de la comunidad universitaria (de la 7 a la 11) y a la respuesta a los requerimientos de las propias defensorías (de la 12 a la 16). Han respondido a la encuesta 38 universidades⁵, 33 de carácter público y 5 privadas. Vamos a presentar los datos de las cuestiones más representativas.

4.1. Sobre el derecho de petición

Respecto a la existencia de referencias al derecho de petición en la normativa desarrollada por las universidades, han respondido 30 universidades: 9 de ellas afirmativamente y las 21 restantes negativamente. Sin embargo, como comentábamos en la introducción, 29 universidades consideran que llegan asuntos a sus defensorías no recogidos explícitamente en normativas y procedimientos específicos. Respecto a la frecuencia de la necesidad de atender a asuntos de esta índole, el 44% de las universidades la considera “frecuente” o “muy frecuente”. Para el 59% de las universidades la gestión de este tipo de peticiones está normalizada y bien canalizada; para el 41% restante, un

³ La *Ley 39/2015* añade que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

⁴ La *Ley 39/2015* incluye, expresamente, junto a los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados.

⁵ 38 universidades han remitido sus respuestas a la encuesta, aunque no siempre han respondido a todas las preguntas.

porcentaje nada desdeñable, no. Para el 70,3 % de las universidades el tiempo de respuesta en estos casos es semejante al de otras reclamaciones.

Las temáticas a las que suelen remitir este tipo de peticiones apuntan a:

- Gestión de espacios, distribución de mobiliario y equipamiento, etc.
- Problemas con aplicaciones informáticas necesarias para el desarrollo académico
- Contrataciones, sustituciones
- Incidentes en evaluación
- Acceso a la universidad, matriculación
- Carnet de estudiante
- Ausencia de resoluciones en plazo
- Derechos y deberes de estudiantes y personal universitario
- Presuntos casos de acoso

4.2. Ausencia de respuesta a escritos y reclamaciones de miembros de la comunidad universitaria

Respecto al grado de preocupación por la ausencia de respuesta a los miembros de la comunidad universitaria, obtenemos un 3,8 (escala de 1 a 5). De 33 universidades que han respondido, 10 Universidades consideran que se trata de un motivo de queja relativamente frecuente. El porcentaje aproximado de quejas por ausencia de respuesta en plazo respecto al total de asuntos tratados en los últimos dos años es de 4,2%.

La no respuesta o la respuesta tardía y descuidada, que no entra en el fondo del asunto, insuficientemente motivada, por parte de la administración puede deberse a diversas causas. En la encuesta se señalaban cuatro posibles razones y se pedía que se marcara la frecuencia estimada de cada una de ellas. En la Tabla 1 se resumen las respuestas obtenidas.

Tabla 1. Causas de la no respuesta o la respuesta tardía y descuidada.

Causa	Nunca	A veces	A menudo	Siempre
Consideración de que el escrito no merece respuesta (por falta de fundamento, por denotar actitud litigante...).	14	11	4	1
Insuficiencia de personal para acometer todas las tareas que el servicio tiene encomendadas.	3	15	10	2
Tendencia a eludir los temas que incomodan.	4	20	7	1
Falta de una cultura de responsabilidad de la administración en las autoridades académicas.	7	12	5	6

Aclaración: las filas no suman siempre 38, como sería de esperar, porque algún defensor no respondió a todas las cuestiones.

Según estos datos, las causas más frecuentes de la ausencia de respuesta o la respuesta tardía y descuidada serían la insuficiencia de personal y la falta de una cultura de responsabilidad de la administración en las autoridades académicas.

Junto con las mencionadas, en las respuestas a la encuesta se han apuntado otras causas:

- Existencia de prioridades internas en los servicios
- Mala gestión de registros y circuitos administrativos
- Uso frecuente de no respuesta en aplicación del silencio administrativo negativo
- Dificultad para identificar al agente administrativo que debe responder
- Sensación de que el retraso puede hacer diluir la responsabilidad en la respuesta.

Tanto la ausencia de respuesta como la respuesta tardía y poco esmerada, no centrada en las cuestiones clave o insuficientemente motivada, no hacen más que generar, en los miembros de la comunidad universitaria, sentimientos de impotencia y distanciamiento, cuando no resentimiento, con respecto a las instancias correspondientes y, a menudo, por extensión, a la Universidad en su conjunto.

Además, la ausencia de respuesta, así como la respuesta tardía y/o descuidada, hacen que problemas que, abordados en un primer momento, podrían resultar relativamente sencillos, con el paso del tiempo se vayan complicando y enconando cada vez más.

A este respecto, es interesante el comentario que hace una Defensora: “La Universidad no fomenta la cultura de la queja ni del registro por escrito de las quejas, no asesora a sus miembros sobre cómo presentar las quejas, ni cómo fundamentarlas o aportar pruebas; a mi juicio esto se debe a un vano intento de amagar las disfunciones, las quejas, los descontentos, creyendo tontamente que el hecho de que no se manifiesten significa que no existen. Lo que se consigue por esta vía es crear una corriente de fondo de descontento que cuando adquiere el volumen suficiente y se canaliza de forma adecuada por alguien estalla por algún lado, llevándose por delante a personas que quizá no eran los responsables directos del problema pero que pagan la falta de sensibilidad de los gestores universitarios, que llevan muy mal la crítica y la autocrítica. Permitir que la queja aflore es bueno para la institución pues permite ver sus puntos débiles, qué cosas cabe mejorar. Atender a los que se quejan o piden no solo es un deber sino una medida inteligente, que permite corregir sobre la marcha procesos a medida que diferentes personas se someten a ellos”.

En algunos casos, cuando la persona que envía el escrito o reclamación se niega a resignarse, bien por la importancia o gravedad de lo que expone, bien por acabar desarrollando una actitud querulante, la ausencia de respuesta de la administración puede provocar una reiteración de escritos y protestas en el servicio correspondiente, cuando no en otros adyacentes. Esto supone un alto consumo de recursos humanos y un fuerte desgaste de los técnicos en quienes los casos se delegan (la delegación en los técnicos a menudo no es sino una defensa para no tener que entrar en el fondo del asunto y asumir la responsabilidad de una decisión).

Por último, esta falta de atención a los escritos y reclamaciones de los miembros de la comunidad universitaria tiene otro efecto igualmente relevante: conduce a que finalmente todo este tipo de problemas vayan a parar a las defensorías. Y, ciertamente, estas están para velar por los derechos de los miembros de la comunidad universitaria ante cualquier actuación injusta o dudosa por parte de la administración, pero obviamente no pueden convertirse en el contenedor a donde vayan a parar todos los temas que nadie quiere abordar.

Para recabar la opinión de los miembros de la CEDU sobre la forma de actuación más adecuada cuando se plantea este problema, en la encuesta aparecía la siguiente pregunta: “¿Qué crees que deberíamos hacer como defensores para ayudar a corregir este problema cuando es persistente?” Se ofrecían cuatro respuestas, para que cada cual señalara cuantas considerara adecuadas. Estos han sido los resultados obtenidos (Tabla 2):

Tabla 2. Acciones de las defensorías ante la no respuesta a escritos de los miembros de la comunidad universitaria

Posibles acciones...	% defensorías
Comentarlo seriamente con la persona que así actúa.	76%
Señalarlo a la autoridad inmediatamente superior.	81%
Señalarlo en la Memoria anual de la defensoría.	82%
Realizar una intervención de oficio.	33%

Varios Defensores han apuntado que partirían de la primera opción e irían avanzando a las siguientes en la medida en que la intervención no diera sus frutos.

Sea como fuere, como se puede apreciar, si bien las tres primeras opciones son señaladas numerosas veces, no ocurre lo mismo con la intervención de oficio. Sin embargo, cuando las otras medidas se revelan insuficientes, quizás tenga sentido realizar una intervención de este tipo. Este es un tema sobre el que valdría la pena seguir debatiendo.

Para finalizar, en este punto sobre las medidas más adecuadas para tratar de corregir el problema, una Defensora apunta una medida adicional, no contemplada en el listado anterior: sancionar de algún modo la falta de respuesta en el plazo fijado por la propia universidad. Y razona su respuesta: “Creo que el que acepta un cargo de responsabilidad debe ejercerlo. Si no realiza sus funciones debería cesar o ser sancionado”. Algún Defensor señala también la necesidad de concienciar a todos los colectivos que tienen competencias en los diferentes ámbitos de gestión y administración acerca de su responsabilidad al respecto.

4.3. La respuesta a las defensorías

El problema de la ausencia de respuesta o la respuesta poco argumentada no se circunscribe a los miembros de la comunidad universitaria. A veces alcanza también a los propios Defensores y Defensoras. Muchos de nosotros tenemos la experiencia de tener que reclamar una y otra vez una respuesta a ciertas peticiones o recomendaciones.

Si nos atenemos a los datos de la encuesta, sólo el 16% de las defensorías no ha tenido que reclamar nunca una respuesta a peticiones realizadas. El 64,5% señala que ha tenido que reclamarla

en alguna ocasión, y el 19,50% ha tenido que hacerlo repetidas veces. Respecto a recomendaciones, los datos son similares (hemos obtenido también menos respuestas).

Además, ante la pregunta “¿A qué se ha podido deber?”, de carácter abierto, en varias ocasiones se apunta a que la razón sería la evitación del compromiso con una resolución por escrito en temas que incomodan o sobre los que no hay voluntad de rectificar. A continuación se recogen, de forma escueta, algunas de las respuestas ofrecidas:

- Negligencia y hasta desdén institucional.
- Intento de demora de una respuesta que, en principio, parece favorable para el reclamante, para no tener que afrontar la rectificación a tiempo de que surta efecto.
- Falta de conciencia sobre la importancia del Defensor.
- En el caso de ausencia o tardanza de respuesta a una petición, falta de interés en el asunto y falta de tiempo; en el caso de ausencia de respuesta a una recomendación, falta de capacidad para asumir las críticas y ver las recomendaciones como algo positivo que ayuda a mejorar.
- Desidia, por no darle demasiada importancia a la recomendación; pero, sobre todo, falta de conciencia de que se debe dar una respuesta.
- En algún caso, despiste, y en otros, evitación del pronunciamiento escrito.

Sea como fuere, en el caso concreto de la no respuesta a una recomendación, no parece que pueda aducirse, exclusivamente, falta de recursos humanos para llegar a todas las tareas, pues, para cuando realizamos una recomendación como defensores, el problema que la ha motivado suele estar ya muy trabajado y lo que toca al Rectorado o a la autoridad de que se trate es básicamente tomar una decisión al respecto. Aquí con lo que nos encontramos es, más bien, con la falta de resolución de algunas autoridades, en particular, cuando se trata de tomar alguna decisión molesta para ciertos sectores, grupos o individualidades de la universidad.

Tras una intervención directa para obtener respuesta, un 56% de los defensores señalan haber obtenido, en general, un cambio positivo, el 41 % dice haber notado cambio “en algún caso”, y solo el 3% no ha notado ningún cambio.

Pero cuando el problema persiste, ¿cómo cabe actuar? En primer lugar, podemos recordar amablemente, a quien no responde, los plazos recogidos en nuestros Reglamentos. La mayoría de los Reglamentos de las defensorías recoge la obligación de colaborar con el Defensor/a sin dilación, así como la obligación de responder a sus peticiones de alegaciones.

Concretamente, las respuestas a la pregunta de qué hacer cuando el problema persiste fueron las siguientes (como se puede apreciar, los porcentajes son similares a los de la Tabla 2, en la que la no-respuesta se refiere a los miembros de la comunidad universitaria):

Tabla 3. Acciones de las defensorías cuando el problema de no respuesta persiste.

Posibles acciones...	% defensorías
Reiterar la petición.	79,5%
Señalarlo a la autoridad inmediatamente superior.	72,5%
Señalarlo en la Memoria anual de la defensoría.	82,5%
Realizar una intervención de oficio al respecto.	26,5%

En este caso, algunos Defensores proponen también como medida alternativa recurrir directamente al Rector/a o a la inspección de servicios.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

En general, las medidas señaladas pueden tener cierto efecto. No obstante, y aunque la respuesta a las mismas dependa del estilo de gobierno de las autoridades de cada centro y cada universidad, mucho nos tememos que los analizados son problemas con los que defensores y defensoras tendremos que seguir conviviendo mucho tiempo. Porque todavía queda mucho por hacer en nuestras universidades para que la administración universitaria tome conciencia de su responsabilidad para con cada uno de los miembros de la comunidad universitaria y los trate con el respeto y la consideración que, como personas y como tales miembros, se merecen.

El derecho de petición se presenta en la gestión universitaria como un elemento implícito pero también abstracto, y las propias defensorías representan, en muchos casos, la puerta de entrada de este tipo de demandas. Nuestra labor, en este sentido, puede ser la de acompañamiento del tratamiento que la Universidad ofrece al ejercicio de este derecho, al tiempo que recordar a la administración la obligación de responder y motivar convenientemente la respuesta.

Se entiende igualmente, respecto a retrasos y ausencia de respuesta, que será de gran ayuda la inclusión de datos cualitativos en nuestras memorias que diagnostiquen consistentemente los distintos factores que se dan cita en este tipo de problemas. La gestión directa y personalizada con los distintos agentes académicos implicados es valorada como herramienta eficaz, conjuntamente con la posibilidad de interlocución, como posibles motores de cambio, de otras instancias como los Consejos Sociales, defensores autonómicos, etc.

La mayoría de Defensores y Defensoras coinciden en considerar las memorias anuales como una opción privilegiada para tomar conciencia sobre la necesidad de atajar situaciones reiteradas de ausencia o retrasos de respuesta injustificados. De esta manera, un trabajo pedagógico orientado al cambio de cultura, sostenido en el tiempo, en torno al derecho de todo miembro de la comunidad universitaria a ser oído y respondido motivadamente podría empezar a cambiar las cosas.

Anexo. Encuesta



XVIII Encuentro Estatal, Madrid, noviembre de 2015

Conferencia Estatal de Defensores Universitarios

Encuesta para la Mesa: Derecho de petición, responsabilidad y agilidad en la tramitación de los asuntos en la administración universitaria

- A. Toda persona -y, por tanto, todo miembro de la comunidad universitaria- tiene derecho a exponer una queja, reclamar una información o aclaración, proponer una iniciativa... más allá de los procesos regulados por normativas. Es lo que se denomina derecho de petición, un derecho fundamental recogido por la Constitución española.
1. ¿Hay en la normativa en tu Universidad referencias al derecho de petición, por ejemplo en los reglamentos de deberes y derechos de los estudiantes? Marca con una X la opción elegida.
Sí No
 2. ¿Llegan a tu defensoría asuntos de este tipo, es decir, sobre temas no recogidos explícitamente en normativas y procedimientos específicos?
Sí No
 3. ¿En qué medida?, de 1 (poco frecuente) a 5 (muy frecuente). Marca con una X la magnitud elegida.
1 2 3 4 5
 4. ¿A qué temas suelen referirse?
 - 1.

5. ¿La gestión de este tipo de peticiones está normalizada, bien canalizada, en tu Universidad?
 Sí No
6. ¿El tiempo de respuesta a estas peticiones con respecto a otras reclamaciones es...?
 a. Semejante b. Mayor c. Menor

B. En este apartado las preguntas se refieren a la ausencia de respuesta a escritos y reclamaciones -estén o no regulados por normativas específicas- de los miembros de la comunidad universitaria. En un apartado posterior nos referiremos a la ausencia de respuesta a requerimientos o recomendaciones de las defensorías.

7. ¿Esta ausencia de respuesta es un tema que te preocupa? Marca con una X en qué medida, de 1 (nada) a 5 (mucho).

1 2 3 4 5

8. En tu universidad, ¿es éste un motivo de queja relativamente frecuente?
 Sí No

9. ¿Podrías aportar datos concretos, como los de la tabla adjunta, o, si no cuentas con ellos, el porcentaje aproximado de quejas por ausencia de respuesta en plazo respecto del total de asuntos abordados en la defensoría? (Completa en el espacio de Universidad Y, según tu experiencia, los datos de la tabla siguiendo el ejemplo de la Universidad X)

Quejas por no respuesta en plazo⁶

Universidad X	2013	2014
Alumnado	3 (62)	1 (68)
PDI	3 (50)	6 (56)
PAS	1 (9)	2 (14)
Otros	1 (15)	1 (26)
Total Universidad X	8 (136)	10 (164)
	5,88%	6,09%

⁶ La cifra entre paréntesis es el número de asuntos de cada colectivo y total abordados por la defensoría.

Universidad Y	2013	2014
Alumnado		
PDI		
PAS		
Otros		
Total Universidad Y		

En caso de no contar con todos los datos de la tabla, porcentaje aproximado: ...

10. ¿A qué crees que responde la ausencia de respuesta o la respuesta tardía y descuidada por parte de la administración? Marca con una X la frecuencia de cada una de estas razones:

	Nunca	A veces	A menudo	Siempre
Consideración de que el escrito no merece respuesta (por falta de fundamento, por denotar actitud litigante...).				
Insuficiencia de personal para acometer todas las tareas que el servicio tiene encomendadas.				
Tendencia a eludir los temas que incomodan.				
Falta de una cultura de responsabilidad de la administración en las autoridades académicas.				
Alguna otra razón:				

Si quieres, puedes ampliar tu respuesta:

.....

11. ¿Qué crees que deberíamos hacer como defensores para ayudar a corregir este problema cuando es persistente? Marca con una X la opción correspondiente a cuantas respuestas consideres adecuadas.
- Comentarlo seriamente con la persona que así actúa.
 - Señalarlo a la autoridad inmediatamente superior.
 - Señalarlo en la Memoria Anual de la defensoría (sin mencionar nombres concretos).
 - Realizar una intervención de oficio al respecto.
 - Alguna otra iniciativa:

.....
Si quieres, puedes matizar tu/s respuesta/s
.....

C. A partir de aquí las preguntas se refieren a la respuesta a requerimientos de las defensorías.

12. En el Reglamento de algunas defensorías se establece la obligación de colaborar con las mismas sin dilación. Asimismo, se establece la obligación de responder por escrito a sus peticiones de alegaciones y recomendaciones; respecto a esto último, se establecen unos plazos concretos. ¿El Reglamento de vuestra defensoría incluye algo similar a las tres opciones que presentamos? Marca con una X la opción elegida.

- Obligación de colaborar con la defensoría sin dilación: Sí No
- Obligación de responder a sus peticiones de alegaciones: Sí No
- Obligación de responder a sus recomendaciones: Sí No

13. ¿En alguna ocasión has tenido que reclamar una respuesta a ciertas peticiones o recomendaciones tuyas, realizadas como Defensor/a? Marca con una X la opción elegida, respecto a peticiones y recomendaciones realizadas:

a) Peticiones:

- a. Sí, en repetidas ocasiones b. Sí, en alguna ocasión c. No, nunca

¿A qué crees que se ha podido deber?:

.....
b) Recomendaciones:

- a. Sí, en repetidas ocasiones b. Sí, en alguna ocasión c. No, nunca

¿A qué crees que se ha podido deber?:

.....
14. Cuando esto ha ocurrido, ¿qué has hecho?

.....
15. Tras tu intervención, ¿has notado un cambio positivo en quien no respondía? Marca con una X la opción elegida.

- a. En general, sí b. En algún caso, sí c. No

16. Cuando el problema persiste, ¿qué crees que deberíamos hacer? Marca con una X la(s) opción(es) elegida(s).

- a) Reiterar la petición a quien no responde.
- b) Comunicárselo a la autoridad inmediatamente superior.
- c) Señalarlo en la Memoria Anual de la defensoría.
- d) Realizar una intervención de oficio al respecto.
- e) Alguna otra iniciativa:

.....
Si lo consideras necesario, puedes matizar tu/s respuesta/s:
.....

COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES

EL FIN DEL PLAZO PARA ADAPTARSE AL GRADO, LAS SENTENCIAS JUDICIALES SOBRE SU APLICACIÓN Y ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ACTIVIDAD DE LAS DEFENSORÍAS. (REFLEXIONES A RAIZ DE LAS SENTENCIAS 9/2016 y 168/2016 DE LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE PALMA DE MALLORCA Y Nº 2 DE SANTIAGO DE COMPOSTELA)

Francisco Ortega Santana

Presidente del Órgano del Defensor Universitario de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

RESUMEN

De acuerdo con la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1393/2007, el 30 de Septiembre de 2017 es la fecha tope para que las universidades españolas puedan realizar exámenes que permitan a los alumnos de las antiguas titulaciones finalizar sus estudios sin la necesidad de tener que adaptarse a la estructura del Grado.

Hasta el presente momento, en general, las universidades han permitido la realización de al menos cuatro convocatorias en los dos cursos posteriores a la finalización oficial de la impartición de las enseñanzas de diplomado o licenciado, algo que algunos defensores hemos entendido equivocado pues creíamos que, teniendo como premisa el cumplimiento de las normas de progreso y permanencia, la citada disposición transitoria segunda no obliga a ello.

En el presente año 2016 se han hecho públicos los fallos de dos tribunales de lo Contencioso-Administrativo que hacen una interpretación radicalmente opuesta de la norma lo que, a nuestro juicio, lejos de aclarar o facilitar la toma de decisiones respecto a la manera en la que debe aplicarse la citada disposición transitoria, genera una situación cuyo alcance se nos escapa a vislumbrar. En concreto, mientras una de ellas estima que los estudiantes tienen la posibilidad de ser evaluados hasta septiembre de 2017, la otra establece el límite de los dos años posteriores a la de la finalización oficial de cada uno de los estudios.

En el presente artículo se pretende hacer unas breves reflexiones sobre los motivos que han conducido a pronunciarnos a favor de los estudiantes que reclaman la posibilidad de realizar exámenes de las asignaturas pendientes hasta septiembre de 2017.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

El adecuado funcionamiento de cualquier comunidad es posible gracias a la existencia de normas y la actividad del Defensor Universitario, en la medida que requiere discernir si la universidad ha vulnerado los derechos de alguno de sus miembros, le obliga a utilizarlas constantemente. Los no especialistas en leyes, desconocedores de muchos principios jurídicos básicos, sentimos cierta inseguridad cuando, al analizar los problemas que plantea la comunidad universitaria, apreciamos que la solución que entendemos justa se enfrenta con una norma, o una interpretación, que lo impide.

Sin embargo, aunque la mayoría de las recomendaciones que emanan de las oficinas de los defensores universitarios se apoyan en los reglamentos, decretos o leyes que marcan las pautas de actuación de la universidad, también suelen contemplar fin social que impregna a la universidad, que no puede obviarse. Es este servicio social uno de los aspectos que, a nuestro modo de ver, diferencia la actividad del gestor universitario de la del defensor universitario. Por regla general el gestor, el técnico, aplica el reglamento en el convencimiento de que si se tomaran en consideración los aspectos individuales sería imposible gestionar adecuadamente su área. El defensor, por el contrario, al tiempo que tiene que cumplir con los reglamentos, también debe apreciar los aspectos específicos de cada uno de los casos y esta dualidad le hace tener que resolver desde una posición más cercana al punto de vista ético que al punto de vista jurídico pues es posible que la norma, en su redacción, no hubiera contemplado determinados supuestos que fuera necesario subsanar.

Veamos, teniendo en cuenta las premisas anteriores, la situación normativa y los argumentos que sustentan nuestra opinión para decantarnos por la aplicación generosa de los periodos de adaptación al grado al tiempo que hacemos nuestra la incertidumbre que a los estudiantes afectados puede generarles la publicación de sentencias tan opuestas.

LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS

La España del último cuarto del pasado siglo se caracterizó por profundos cambios políticos, sociales y económicos, cambios a los que no fue ajena la estructura universitaria. La firma de la Declaración de Bolonia en 1999 (1) obligó a las naciones firmantes a adaptar la estructura de sus estudios universitarios a fin de establecer un sistema de titulaciones fácilmente comparables entre sí, permitiendo la confluencia hacia el denominado Espacio Europeo de Educación Superior.

La LEY ORGÁNICA 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (2), trató de plasmar las directrices que debía seguir una universidad que se encontraba en un momento de enorme crecimiento. La Ley, al mismo tiempo que respetó el alto grado de autonomía que la Constitución reconoce a las universidades, estableció la necesidad de la existencia de determinados órganos de control de carácter académico, económico o de política universitaria (basta recordar los Consejos de Gobierno, los Consejos Sociales, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o el Consejo de Coordinación Universitaria en el que participan los niveles autonómicos, estatal y). Pero, al tiempo que sentaba las bases sobre las que debía desarrollarse la universidad, ya en la exposición de motivos especificaba que todos los cambios estructurales previstos tenían como meta la integración competitiva en el “nuevo espacio universitario europeo que se está comenzado a configurar”.

Esta ley 6/2001 supuso un cambio radical en los conceptos de organización académica o, si queremos, en los conceptos organizativos y estructurales de las asignaturas que se venían impartiendo. Así, la norma introdujo el crédito europeo como unidad de medida del trabajo realizado por el alumno al tiempo que introdujo cambios sustanciales en los requisitos que debían cumplir los Proyectos Docentes de las asignaturas (los anteriores “Programas de la Asignaturas”) orientados a una mayor concreción de todo lo que tuviera que ver con el desarrollo de la docencia y con los sistemas de evaluación. Dicho de otro modo, los Proyectos Docentes se convertían en contratos que explicitaban los requisitos y los mecanismos que el alumno debía cumplir para superar cada una de las materias. Pero, a pesar de estos importantes cambios, la Ley 6/2001 todavía mantenía la clásica estructura de las enseñanzas universitarias en los títulos de Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero y Doctor, aunque ya anunciaba la posibilidad de que tales títulos fueran sustituidos en el futuro. La Ley Orgánica 4/2007, de 12 Abril (3), vino a dar respuesta a ése anuncio y especificó una “profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas, basada en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado”.

A su amparo, el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (4), vino a dictar los ejes alrededor de los que las universidades, sin renunciar al ejercicio de su autonomía, debían articular la organización e implantación de los nuevos títulos. En dicho sentido, la Disposición Adicional Primera especifica lo siguiente:

1. La implantación por las universidades de los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos previstos por este real decreto, podrá realizarse de manera simultánea, para uno o varios cursos, o progresiva, de acuerdo con la temporalidad prevista en el correspondiente plan de estudios.

2. En el curso académico 2010-2011 no podrán ofertarse plazas de nuevo ingreso en primer curso para las actuales titulaciones de Licenciado, Diplomado, Arquitecto, Ingeniero, Arquitecto Técnico e Ingeniero Técnico.

Es decir, en el transcurso de dos años académicos (2008-2009 y 2009-2010) todas las titulaciones debieron adaptarse a la nueva normativa y, con ello, todos los alumnos que ya cursaban alguna de las antiguas titulaciones, especialmente los últimos que se habían incorporado al sistema universitario o los que simultaneaban sus estudios con otras actividades (por ejemplo responsabilidades familiares o laborales) y que no podían alcanzar un nivel de progresión académica suficiente, debían tener muy presente la posibilidad de tener que adaptarse a la nueva estructura de Grado.

Pero el citado Real Decreto también puso límite a la finalización de los antiguos títulos. De ello se encargó la Disposición Transitoria Segunda al especificar:

A los estudiantes que hubiesen iniciado estudios universitarios oficiales conforme a anteriores ordenaciones, les serán de aplicación las disposiciones reguladoras por las que hubieran iniciado sus estudios, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional segunda de este real decreto, hasta el 30 de septiembre de 2015, en que quedarán definitivamente extinguidas. Ello no obstante, las universidades, sin perjuicio de las normas de permanencia que sean de aplicación, garantizarán la organización de al menos cuatro convocatorias de examen en los dos cursos académicos siguientes a la citada fecha de extinción.

¿QUÉ SITUACIONES HAN GENERADO LOS PRECEPTOS EXPUESTOS ANTERIORMENTE?

Para intentar dar respuesta a esta pregunta, bajo nuestro punto de vista es necesario centrar la atención en dos aspectos importantes de la disposición transitoria segunda. El primero de ellos es el de las normas de permanencia de cada universidad mientras que el segundo es el de la fecha límite para la realización de exámenes ligados a las antiguas titulaciones.

El artículo 46.3 de la Ley Orgánica de Universidades otorga a los Consejos Sociales la competencia para la aprobación de las normas de progreso y permanencia de los estudiantes universitarios. Basta leer las diferentes normas aprobadas para confirmar que cada universidad ha aprobado las normas que le parecían más adecuadas, existiendo una evidente diversidad de criterios. Sin embargo hay muchos puntos en común, algunos obligados por la propia Ley, tales como el número de convocatorias a las que tiene derecho cada alumno en cada una de las asignaturas. Por regla general cada alumno tiene dispone de cuatro convocatorias, a las que se le pueden añadir una o dos de gracia, para superar cada materia. Desde el punto de vista del problema que nos ocupa, ello quiere decir que un estudiante que se hubiera matriculado en una licenciatura en el último curso académico posible (2009-2010) tenía el derecho de agotar entre cuatro y seis

convocatorias de cada una de las asignaturas antes de que tuviera que adaptarse a la nueva titulación de Grado. Además, debía tener presente el hecho de que no superar alguna materia significaba que, en el curso siguiente, dicha asignaturas ya no se impartirían (todos recordamos lo difíciles que fueron los años de transición en los que había que impartir una docencia adaptada a las nuevas directrices al tiempo que mantener seminarios y evaluaciones ajustadas a la antigua ordenación para respetar los derechos de los alumnos). Muchas universidades, conocedoras de las dificultades que este periodo transitorio significaba para ellos, otorgaron el máximo de convocatorias de gracia posibles pero, indefectiblemente, llegaba el momento en el que los alumnos tenían que elegir entre abandonar los estudios o adaptarse a las nuevas titulaciones, con lo lesivo para sus intereses académicos y económicos que ello significaba.

Hablo de intereses académicos y económicos por varios aspectos. Por un lado estaban los alumnos que cursaban alguna licenciatura (cinco años lectivos) y debían adaptarse al Grado (cuatro años lectivos) quienes, en general, no sufrieron excesivas lesiones en el reconocimiento de los créditos aprobados. Por otro lado se encontraban los alumnos que cursaban estudios de Diplomatura y que debían pasar de una estructura de tres años a una de cuatro años académicos. Un número importante de ellos se encontraban en la circunstancia de que le podían quedar dos o tres asignaturas para terminar la carrera y que, con la adaptación obligatoria al grado, podían tener que cursar el equivalente a un curso y medio o dos cursos académicos completos. Si a ello le sumamos los nuevos criterios en la aplicación de tasas académicas, sobran las explicaciones.

Pero, aún más; la nueva ordenación de los estudios universitarios traía consigo el necesario control de la actividad académica y económica por parte de los agentes universitarios y sociales. Los Consejos Sociales, en el uso de sus atribuciones, tomaron el mando en la elaboración de unas normas que regularan la vida académica del estudiante estableciendo unos límites de permanencia al tiempo que marcando los límites a cumplir año a año. Entre dichos criterios se encuentran las obligaciones de aprobar un mínimo de los créditos matriculados y de matricular obligatoriamente las asignaturas de cursos previos y el hecho de considerar como convocatoria agotada toda convocatoria correspondiente a una matrícula oficial, aunque el estudiante no se presente a la evaluación. Es cierto que se hacen diferencias entre los alumnos matriculados a tiempo completo y a tiempo parcial pero, al final, quienes no cumplan con los criterios pueden ser expulsados temporal o definitivamente de los estudios e, incluso, de la universidad de origen.

Puede discutirse sobre la oportunidad o la bondad de algunos de los criterios adoptados por cada uno de los Consejos Sociales, pero no es discutible la necesidad que había de ellos. En muchos casos, han venido a regularse (o reimplantarse) criterios de rigurosidad que, con el tiempo, se habían relajado en la universidad española tales como la desaparición de las asignaturas llave o el hecho de que simplemente no presentándose a un examen final no corría la convocatoria. Es cierto que haber permitido al alumnado cierta flexibilidad a la hora de decidir la organización de su progresión académica atendiendo a sus necesidades o capacidades facilitó que muchas personas

podieran acceder a la formación universitaria desde una situación laboral o familiar ya consolidada. Pero también es cierto que si tal flexibilidad no se ajusta a ciertos criterios académicos, carece de todo rigor pues sabemos que los contenidos de muchas materias básicas son prerrequisitos para otras de cursos superiores y no mantener una progresión acorde con la estructura intelectual de la titulación daba lugar a situaciones perversas tales como la de ver en los actos de graduación a alumnos que el día anterior se habían presentado a la evaluación final de una signatura de primer curso de la carrera y de la que sólo había agotado una convocatoria. Por tanto, las nuevas normas de progreso y permanencia vinieron a poner algo de cordura en estos aspectos.

Sin embargo, y desde el punto de vista que nos ocupa, la de la obligación a adaptarse a los nuevos planes de estudios, quizás las universidades no han sabido coordinar las realidades con las que se han visto en la necesidad de convivir: por un lado la confluencia de los nuevos y los viejos planes de estudios; por el otro el paso de una situación laxa a una realidad más restrictiva.

En líneas generales, el estudiante nunca ha conocido suficientemente las normas que regulan su paso por la universidad. Esto genera que en las oficinas de los Defensores Universitarios se reciban con mucha frecuencia consultas sobre aspectos perfectamente reglados en la normativa universitaria básica y que todos deberían conocer. Si a ello se le suma que estamos en una época de numerosos cambios normativos, es entendible que el desconocimiento y la confusión sean mayores y esta circunstancia les lleva a enfrentarse a situaciones que, en muchas ocasiones, podían haberse evitado con facilidad.

Sea como fuere, lo cierto es que, si nada lo remedia, la puesta en marcha de las nuevas titulaciones supondrá para muchos estudiantes la imposibilidad de terminar sus estudios de acuerdo a la anterior organización.

LOS PROBLEMAS CONCRETOS, LAS RESOLUCIONES JUDICIALES Y LAS DUDAS QUE GENERAN

El primer contacto con esta problemática la tuve a raíz de una consulta que realizó un alumno al Órgano del Defensor Universitario de la ULPGC en el último trimestre del año 2014. En esencia, se trataba de un alumno de diplomatura al que le quedaban pocas asignaturas para terminar su carrera y que, por circunstancias familiares y laborales (recordemos la época tan precaria en la que está inmersa nuestra sociedad desde hace una década) tuvo que aparcarse temporalmente sus estudios. Cuando las circunstancias personales se lo permitieron, decidió reincorporarse para finalizar aquello que con tanto esfuerzo casi tenía al alcance de la mano pero se encontró que los estudios ya se habían extinguido y que la Universidad sólo le daba la opción de adaptarse al grado. Ello le obligaba a matricular un mayor número de asignaturas, siendo imposible para él hacerle frente tanto al nuevo coste económico como al incremento de tiempo que necesitaría dedicar para titularse. Puestos a estudiar su problema, centramos la atención en la

disposición transitoria segunda donde dice: ...Ello no obstante, las universidades, sin perjuicio de las normas de permanencia que sean de aplicación, garantizarán la organización de al menos cuatro convocatorias de examen en los dos cursos académicos siguientes a la citada fecha de extinción. La fecha de extinción a la que se hace referencia es a la de 30 de septiembre de 2015 y, por tanto, parece evidente que el Real Decreto, al no establecer ningún otro límite, obligaba a las universidades a que ofertasen, al menos, cuatro convocatorias a todos los alumnos de las antiguas titulaciones, siempre que no incumplieran las normas de progreso y permanencia.

Basándonos en esta reflexión, elevamos una recomendación al Rectorado de la universidad en el sentido de que hasta septiembre de 2017 podrían realizarse evaluaciones de asignaturas de los antiguos planes de estudios siempre y cuando los alumnos no incumplieran las normas de progreso y permanencia. Desgraciadamente, tal recomendación no fue aceptada y el estudiante, imposibilitado para recurrir a los tribunales, se vio obligado a abandonar definitivamente los estudios.

Pero, como era de esperar, era cuestión de tiempo que algún otro alumno afectado presentara una demanda ante los tribunales de justicia por la negativa de las universidades a permitirle terminar sus estudios de acuerdo con la anterior estructura hasta septiembre de 2017 lo que, en el momento de redactar las presentes líneas, ha dado lugar a dos sentencias de juzgados de lo Contencioso Administrativo con sentidos radicalmente opuestos.

A principios del presente año, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca publicó la sentencia 9/2016 (5) por la que reconoce el derecho de un alumno a matricular su proyecto de fin de carrera más de dos años después de que se hubiera impartido por última vez el curso en el que la universidad ofertó dicha asignatura pues estimó que la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1393/2007 no establece límite alguno y entendió erróneo el criterio aplicado por la universidad de considerar que la fecha para que comenzara a correr el plazo para conceder cuatro convocatorias a los alumnos era la del último curso en el que se había impartido la materia. Esta sentencia coincide con el criterio aplicado por varias defensorías en sus recomendaciones ante los rectorados. Pero meses más tarde, ante un caso exactamente igual (alumno al que se le denegó la matrícula del proyecto de fin de carrera habiendo transcurrido más de dos años desde que finalizó la impartición de la titulación) otro juzgado del mismo nivel que el anterior, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela (6), falla de manera totalmente contraria (sentencia 168/2016). Es decir; apoya el razonamiento de la universidad en el sentido de que debe entenderse que la fecha de extinción definitiva de 30 de septiembre de 2015 es aplicable a los estudios que todavía no estuvieran extinguidos por lo que, a juicio del citado juzgado, “es evidente que para el cómputo de las cuatro convocatorias extraordinarias a las que se refiere dicha Disposición Transitoria se debe tener en cuenta la fecha concreta de extinción de cada titulación”.

Lo primero que llama la atención al profano es ¿cómo pueden emitirse dos sentencias tan contradictorias aplicando una misma norma? Más aún, dado que las soluciones ofrecidas son radicalmente opuestas, ¿necesariamente una de ellas está equivocada? O, por el contrario, ¿puede que ambas tengan suficiente cuerpo como para ser total o parcialmente ciertas? Es indudable que no poseyendo suficientes argumentos jurídicos, no debe entrarse en el análisis de las mismas, entre otras cosas porque existen tribunales, de mayor entidad que los mencionados, a los que correspondería dictar doctrina pero, sin embargo sí que en el ejercicio del cargo de defensores hay algo que debería preocuparnos:

30 de septiembre de 2015 + 2 años = 30 de septiembre de 2017,

lo que conduce a unas últimas preguntas: ¿existirá alguna sentencia de obligado cumplimiento antes de esa fecha? y, si el fallo de dicha sentencia fuera en el mismo sentido de la emitida por el tribunal de Palma de Mallorca, ¿qué pasaría con los alumnos a los que se les ha obligado a adaptarse habiéndoseles negado la posibilidad de realizar exámenes después de septiembre de 2015 a pesar de no haber incumplido con las normas de progreso y permanencia de su universidad y que por razones económicas o de cualquier otro tipo no pudieron recurrir a los tribunales de justicia? Los Estatutos de alguna de las universidades españolas reconocen entre las funciones del Defensor Universitario la capacidad de elevar al rector propuestas de reparación de los daños. Si llegara el caso, ¿cabría solicitarlas? Y, caso afirmativo ¿cómo se llevaría a cabo? Será necesario esperar acontecimientos.

Indudablemente el razonamiento plasmado por el juzgado de Santiago de Compostela es nítido. Es más; puede decirse que es razonable si se atiende al que parece haber sido el criterio aplicado de manera genérica por la universidad española. Esta entendió que todo alumno que no hubiera superado las asignaturas de las titulaciones antiguas en los dos cursos siguientes al de su extinción (o cuando se declarara oficialmente extinta) debía adaptarse al grado porque así salvaba la situación general del alumno a tiempo completo que matricula un número estándar de créditos máximos año a año. Pero, ¿qué pasaría con los alumnos que matriculaban un menor número de créditos cada año con la intención de ir aprobando dos o tres asignaturas en cada curso académico (que podríamos englobar como alumnos a tiempo parcial)? O también podría considerarse ¿qué pasaría con los alumnos que voluntariamente hubieran abandonado temporalmente los estudios y que, en el ejercicio de su derecho, desearan retomarlos con posterioridad al RD 1393/2007?

Estos alumnos tendrían la particularidad de que no habrían agotado las convocatorias a las que tenían derecho, simplemente porque no se habían matriculado y, por tanto, no podían haberlas consumido. Es decir, aplicando las normas de progreso y permanencia, aún tendrían derecho a entre una y cuatro convocatorias para cada una de las asignaturas pendientes de superar y la disposición transitoria segunda les daría la opción de poder titular hasta septiembre de 2017.

CONCLUSIONES

No hay ninguna duda de que todas las universidades han actuado de buena fe. A buen seguro que todas han desarrollado las normativas de adaptación pensando en facilitar el tránsito a los alumnos que se encontraron, sin buscarlo, en la frontera de los cambios en la estructura de la ordenación académica. Pero, ante la evidencia de que ni los propios jueces son capaces de interpretar de manera unánime el RD 1303/2007, entendemos necesaria la búsqueda de soluciones imaginativas para responder adecuadamente a quienes reclamen su derecho a ser evaluados hasta septiembre de 2017 sin esperar a que tribunales de orden superior vengan a dictar sentencias de obligado cumplimiento.

No será fácil encontrar soluciones pero habrá que intentarlo; y de prisa. Ha finalizado el curso 2015-2016, avanza el 2016-2017 y a todos esos alumnos (al parecer más de 4000 en todo el estado) aún no se les ha permitido la matriculación. Intentemos que la Universidad no olvide el fin social que debe cumplir ni que, amparándose en el cumplimiento de normas ambiguas, permanezca en posiciones rígidas que impidan la consecución del objetivo de titularse a muchos estudiantes pendientes de una interpretación definitiva de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1303/2007.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación Reunidos en Bolonia el 19 de Junio de 1999.
2. Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. BOE núm. 307, de 24/12/2001.
3. Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. BOE núm. 89, de 13/04/2007.
4. Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. BOE núm. 260, de 30/10/2007.
5. Sentencia 9/2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca de 18 de Enero de 2016.
6. Sentencia 168/2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela de 20 de Mayo de 2016.

CORRESPONSALES INTERNACIONALES.

REFLEXIONES Y PROPUESTAS RELATIVAS AL ASOCIACIONISMO DE LAS DEFENSORÍAS UNIVERSITARIAS: EL CASO DE LA RED IBEROAMERICANA DE DEFENSORIAS UNIVERSITARIAS (RIDU)

Argimiro Rojo Salgado
Defensor Universitario de la Universidad de Vigo

INTRODUCCIÓN

El principal motivo y finalidad de este escrito es proponer una reflexión en relación con el actual proceso de creación de la Red Iberoamericana de Defensorías Universitarias (RIDU). Una reflexión en la que se pretende incidir en la oportunidad y utilidad de dicha red, teniendo en cuenta principalmente el contexto histórico en el que vivimos, y que viene caracterizado por unas sociedades cada vez más globalizadas e interdependientes y que tienen que hacer frente a problemas cada vez más complejos, la mayoría de los cuales son compartidos por el conjunto de la humanidad.

Unas sociedades así nos exigen actuar en red, esto es, colaborando, cooperando y coordinándose. Juntos, trabajando en red, contando con plataformas estables que posibilitan la transferencia y el intercambio de información y consultas, podemos tener más conocimiento, desempeñar mejor nuestra función y también seremos más fuertes.

En el caso concreto de la RIDU, a los motivos anteriormente señalados, han de añadirse otros más específicos como puede ser el hecho de formar parte de una comunidad de naciones que comparte cultura, idioma, modelos socio-económicos y que dispone además de una serie de vínculos y dinámicas específicas que nos caracteriza y distingue dentro del sistema internacional. Todo ello queda reflejado en un amplio conglomerado de organismos, agencias, redes o foros existentes dentro de esta comunidad iberoamericana, y que tienen como principal objetivo institucionalizar la cooperación en el ámbito de la política, la economía, la cultura, la sanidad, la ciencia, la educación, etc.

En este contexto cabe preguntarse por qué las Defensorías Universitarias tienen que ser la excepción cuando, además, existen múltiples similitudes tanto en las problemáticas y desafíos a los que nos enfrentamos como en el modelo de Defensorías existentes a un lado y otro del Atlántico.

1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

La institución del *Ombudsman*, y contando con diferentes precedentes históricos (la institución romana del Tribunado de la Plebe, el Justicia Mayor de Aragón o más específicamente el *Justitieombudsman* sueco), está presente en la actualidad en numerosos países, siendo su 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 (Rowat, 1998). 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 mundo¹, la institución experimenta una extraordinaria difusión, circunstancia esta que algunos autores han aprovechado para 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, Estados Unidos, Canadá, Tanzania, Sudáfrica o Israel, la institución constituye ya una realidad consolidada, habiéndose convertido en una garantía y expresión genuina de las libertades y en un signo de identidad de las nuevas democracias. En el caso específico de Iberoamérica, y teniendo en la institución del Defensor del Pueblo español una de sus principales inspiraciones y referentes, se han ido constituyendo las distintas Defensorías² en el transcurso 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 nacional y, en algunos casos, también a nivel local 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 nacional, como el subnacional y el local, y también el sectorial. Todo ello nos permite disponer a día de hoy de una variada tipología de la institución.

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

¹ 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*.

² El término Defensoría, como equivalente al de *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, es de uso habitual en el ámbito de América Latina.

federadas (Estados federados o Regiones autónomas³), 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); a tales efectos dispone 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, compuesta en la actualidad por más de 90 instituciones de 32 países. 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 áreas del mundo, como es el caso de América Latina, también se han puesto en marcha iniciativas tendentes a crear un *ombudsman* de ámbito supranacional (Escobar Roca, 2008).

Por último, 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* genérico 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 o equivalentes (como el caso de los Claustros universitarios), y que se ocupan de ámbitos temáticos muy concretos que afectan a determinados colectivos de la sociedad⁴.

³ 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-estatales, junto con los sectoriales.

⁴ 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 confucionismo en la percepción del mismo y en la gestión de sus distintos ámbitos competenciales" (González-Ares, 2005: 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 generalización 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 responsables.

Así, pues, 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 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 y actualidad sino también el proceso imparable de demanda y difusión del mismo en el seno de nuestras sociedades (Rojo Salgado, 2013).

2. DE LA RELACIÓN Y COLABORACIÓN A LA NECESIDAD DE INTEGRACIÓN: EL ASOCIACIONISMO DE LOS OMBUDSMEN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Este auge y proliferación de todo tipo de Defensorías por todo el mundo, y a distintas escalas, ha puesto en evidencia la necesidad de crear organizaciones, estructuras o redes internacionales capaces de agrupar, integrar o coordinar a los distintos *ombudsmen* existentes, a fin de asegurar así su colaboración, intercambio de experiencias y conocimientos y reforzamiento general de la institución (Mora, 2003). El 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 (*European Network of Ombudsmen, ENO*), 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; la Red está compuesta en la actualidad por más de 90 instituciones de 32 países⁵. Los Defensores del pueblo nacionales y órganos similares designan a un agente de enlace como persona de contacto con los demás miembros de la Red.

⁵ 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.

En el ámbito latinoamericano se creó en 1984 el Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo (ILO). Su principal objetivo era promover la institución en toda América Latina, así como contribuir a la consolidación de los procesos democráticos y al respeto de los derechos humanos; ello ocurre precisamente en una época en la que muchos países de la región, sometidos a regímenes autoritarios o dictatoriales en algunos casos, sufrían las consecuencias de la falta de libertades democráticas y de las garantías de los derechos humanos. El ILO nace con la pretensión específica de promover la instauración de la figura del *ombudsman* en la región latinoamericana, siendo precursora en este sentido de la FIO (Federación Iberoamericana de Ombudsman). En la actualidad la ILO sigue contribuyendo al fortalecimiento, propagación y asociación de las Defensorías en toda el área (y en todos los niveles y categorías en que éstas se manifiestan), impulsando además el estudio y debate en torno a las mismas. Es especialmente relevante y significativo en relación al caso que aquí planteamos, el hecho de que la ILO tiene entre sus prioridades impulsar la creación de redes entre todas aquellas instituciones que se ocupan de la defensa de los derechos humanos. Evidentemente, cabe pensar que las Defensorías Universitarias ocupan un lugar destacado en esta labor, por lo que en buena lógica deberían formar parte también de esa red promovida por la ILO.

Con posterioridad a la ILO, y también en el ámbito iberoamericano pero con clara vocación transatlántica, 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, Portugal y Andorra; creada en Cartagena de Indias, su sede es rotativa, correspondiéndose con el lugar de residencia de quien ocupe la presidencia del Comité Directivo. Entre los objetivos principales de la FIO cabe destacar el de “ser un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del *ombudsman* en las regiones geográficas de su jurisdicción”; “estrechar los lazos de cooperación entre los *ombudsmen* de Iberoamérica”; “fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en los países miembros”; “apoyar la promoción del *ombudsman* en los países de la región que no cuenten con esta institución y promover su fortalecimiento donde ya existe”; “promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica de los pueblos”⁶. Como más adelante se indicará, la mayoría de estos objetivos pueden ser perfectamente compartidos también por las Defensorías Universitarias.

⁶ Vid. artículo 7 de los nuevos Estatutos de la FIO, aprobados el 21/11/2008.

3. EL ASOCIACIONISMO EN ÁMBITO DE LAS DEFENSORÍAS UNIVERSITARIAS

3.1. La situación actual

En la actualidad, y siguiendo ese proceso expansivo general de la institución antes señalado, las Defensorías Universitarias están presentes ya en muchas regiones del mundo. En Europa, por ejemplo, existe la institución en España, Portugal, Alemania, Suiza, Austria, Reino Unido, Holanda, Italia, Bélgica, Francia, Croacia, Rusia, Suecia, Noruega, Malta, etc.; en América está funcionando ya en la mayoría de los países, desde Canadá⁷, Estados Unidos, México, Panamá, Costa Rica, Colombia o Brasil hasta Perú, Bolivia o Argentina; y también la podemos encontrar en otras regiones del globo como Australia. Pues bien, siguiendo el ejemplo de otras categorías de *Ombudsmen*, los Defensores Universitarios de determinadas regiones o áreas continentales del mundo han emprendido también diferentes procesos de organización y asociación, tanto a nivel nacional como internacional, y siguiendo para ello modelos y procedimientos variados. He aquí algunos ejemplos de este asociacionismo de las Defensorías Universitarias:

a) En el ámbito europeo viene funcionando desde hace más de una década la *European Network of Ombudsmen in Higher Education (ENOHE)*, creada a iniciativa de Kristl Holtrop, *ombudsman* de la Universidad de Ámsterdam. En cuanto red informal, la *ENOHE* está abierta a todos los defensores universitarios de Europa y de otras partes del mundo, siendo su objetivo principal compartir conocimientos y experiencias y fortalecer la institución a fin de contribuir a una mejor gobernanza y calidad del sistema universitario en el conjunto de los países miembros, y también en el marco general del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

b) A nivel de Latinoamérica (y estando abierta también a países de otras regiones del mundo) nos encontramos con la Red de Defensores Universitarios de México (REDDU); tiene como punto de partida 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 han ido añadiendo otras 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 Universitarios de otros países como España, Bélgica, Austria, Canadá, Australia, USA, así como de otros de Latinoamérica. Esta circunstancia permite

⁷ Por la información de que dispongo (a través de la Defensora de la Universidad de Victoria, BC/Canadá), la primera defensoría universitaria se creó en 1965 en la Simon Fraser University (British Columbia, Canadá).

considerar a la REDDU, y pese a su origen estrictamente nacional, como una organización también de carácter y ámbito internacional.

c) Dentro de esta dinámica asociacionista hay que hacer referencia también a la creación en el año 2005 de la *International Ombudsman Association (IOA)*, la cual pretende agrupar a nivel global a la categoría del *organizational ombudsman*, presente en corporaciones, organizaciones sin ánimo de lucro, universidades, organizaciones no gubernamentales, etc. En la actualidad cuenta con más de 500 miembros, la inmensa mayoría de USA, país donde fue creada (siguiendo para ello el ejemplo de la UCOA/*University and College Ombuds Association*) y donde tiene su sede. Podría considerarse esta figura como un caso más de *ombudsman* sectorial, diferenciado claramente del modelo clásico y generalista, siendo definida como “*a designated neutral who is appointed or employed by an organization to facilitate the informal resolution of concerns of employees, managers, students...*”.

Junto a estas organizaciones de naturaleza y alcance transnacional o internacional, es preciso hacer mención también de ese otro asociacionismo interno, de ámbito nacional, que agrupa a los diferentes Defensores Universitarios de un país. Es el caso, por ejemplo, de España, donde existe la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios (CEDU), una asociación de ámbito nacional, sin ánimo de lucro, creada en el año 2007 e inscrita como tal en el Registro Nacional de Asociaciones en marzo de 2008. Esta Asociación, se constituye 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.

En México, y como ya se indicó anteriormente, viene funcionando la REDDU, una organización que cuenta ya con un largo recorrido y con un protagonismo indiscutible más allá incluso de su propio contexto nacional universitario. En estos momentos, y como consecuencia principalmente del impulso de su actual presidente (el Mtro. José Acevedo Acosta), la REDDU está en pleno proceso de expansión y consolidación dentro del territorio nacional, con la finalidad principal de reducir esa enorme desproporción entre el número de universidades mexicanas existentes actualmente (más de 3.000) y el número de defensorías implantadas (apenas superan la treintena)⁸. En Portugal se ha creado una plataforma a nivel estatal denominada Rede Nacional de Provedores do Estudante do Ensino Superior (REDEPEES); se trata de una estructura organizativa de carácter informal coordinada por periodos anuales por el Proveedor encargado de presidir la comisión organizadora del Encuentro Nacional que se celebre cada año.

⁸ El hecho de que, a diferencia de España, la institución de la Defensoría Universitaria no venga exigida por el legislativo, y por consiguiente no sea obligatoria, influye de manera decisiva en esta situación.

También en otros países se han ido constituyendo en los últimos años organismos o redes similares de ámbito nacional que agrupan a las Defensorías Universitarias existentes. Es el caso, por ejemplo, de la ACCUO/AOUCC (*Association of Canadian College and University Ombudspersons/Association des ombudsmans des universités et collèges du Canada*) de Canadá⁹, la *Vereniging Ombudsmannen Hoger Onderwijs (VOHO)* de los Países Bajos, la *Office of the Independent Adjudicator for Higher Education in England and Wales (OIA)* de Inglaterra y Gales, o la *Netzwerk des Beschwerde- und Verbesserungsmanagements und des Ombudswesens (BeVeOm)* de Alemania.

3.2. La necesidad de un asociacionismo internacional de las Defensorías Universitarias

Considerando que en la actualidad las Defensorías Universitarias están ya presentes en muchas regiones y países del mundo; considerando, además, que dichas Defensorías, y a imitación de los *ombudsmen* generalistas, ya han conseguido cierto grado de asociacionismo e integración tanto a nivel nacional como regional-continental; considerando, también, que dicha voluntad asociacionista obedece y pone de manifiesto la necesidad de crear organizaciones o plataformas estables 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; y considerando, por último, que en el contexto de un mundo globalizado e interdependiente, y en el que están en marcha procesos imparables de integración continental y mundial en todos los ámbitos, resulta totalmente coherente y acorde con los nuevos tiempos que las Defensorías Universitarias acuerden dar el salto hacia lo global e internacional, y pongan en práctica algún tipo de organización, asociación, red o foro.

Juntos, y trabajando en red, podemos tener más conocimiento e información, podemos desempeñar mejor nuestra función y también seremos más fuertes. En estos momentos, y teniendo en cuenta las características y dinámicas de la sociedad internacional, los costes de la no asociación y coordinación cada vez serán mayores. Estos costes serán mucho mayores para aquellos países que debido a sus culturas nacionales (a veces excesivamente tradicionales y poco innovadoras), a sus carencias estructurales y a sus problemas socioeconómicos, políticos e institucionales, necesitan apoyo y cooperación desde el exterior para avanzar en la mejora de la calidad universitaria y en el respeto a los derechos humanos.

Ciertamente, la propuesta ha de hacer frente a una serie de obstáculos, la mayoría de ellos originados por las fuertes asimetrías existentes dentro del universo de *ombudsmen* universitarios

⁹ Es de destacar que la fecha de creación de esta asociación data de año 1983, siendo por tanto una de las más antiguas.

de todo el mundo. Diversidad de lenguas y culturas, diferentes sistemas universitarios, distintos modelos de Defensorías de unos países a otros (un único defensor universitario a nivel nacional para todo el país, un defensor por cada universidad, unos que abarcan a todo el colectivo universitario y otros que sólo comprenden a un sector, normalmente estudiantes, etc.), diferentes concepciones y enfoques incluso acerca de la propia institución. Siendo ciertas estas disparidades, también es verdad que existe un denominador común a todas las Defensorías: la defensa y promoción de los derechos, libertades e intereses legítimos de colectivos que forman parte de la comunidad universitaria. Esta debería ser nuestra principal fortaleza así como nuestro principal punto de encuentro.

4. EL CASO DE LA RED IBEROAMERICANA DE DEFENSORÍAS UNIVERSITARIAS (RIDU)

A los motivos anteriormente señalados, y que en su conjunto constituyen una sólida fundamentación de carácter general para la creación de esta red de ámbito iberoamericano, han de añadirse otros más específicos y singulares como puede ser el hecho de formar parte de una comunidad de naciones que comparte cultura, idioma, modelos socio-económicos y que dispone además de una serie de vínculos y dinámicas específicas que nos caracteriza y distingue dentro del sistema internacional. Todo ello queda reflejado en un amplio conglomerado de organismos, agencias, redes o foros existentes dentro de esta comunidad iberoamericana, y que tienen como principal objetivo institucionalizar y posibilitar la cooperación en el ámbito de la política, la economía, la cultura, la sanidad, la ciencia, la educación, etc. ¿Por qué las Defensorías Universitarias tienen que ser la excepción cuando, además, existen múltiples similitudes tanto en las problemáticas y desafíos a los que nos enfrentamos como en el modelo de Defensorías existentes a un lado y otro del Atlántico?

Conviene recordar, a este respecto, que en el documento que formalizó el “Acuerdo de Colaboración para la Creación de la RIDU”, firmado en Madrid el 3 de junio de 2015 por los presidentes de la REDDU (Lic. Jorge Arturo García Rubí) y de la CEDU (Dra. Joana María Petrus Bey), se insiste en la idea de que el motivo principal para impulsar de **manera conjunta** la creación de la RIDU era constituir un foro y una plataforma permanente de intercambio de experiencias, colaboración, difusión y fortalecimiento de las Defensorías Universitarias dentro del espacio iberoamericano, así como impulsar la reflexión, el debate y las buenas prácticas sobre temas de interés común.

Una Red, en definitiva, que nos facilite una rápida y ágil transferencia e intercambio de información y consultas relacionadas con la temática propia de las Defensorías. Un espacio de intercambio de ideas y experiencias, de reflexión y de encuentro que nos permita conocer mejor las distintas -y también muchas veces coincidentes- realidades y problemas de las defensorías

universitarias en los distintos países de Iberoamérica, y que nos sirva como instrumento y recurso para ser mejores en nuestra labor de defensores; una red que nos sirva también para fortalecer y expandir la institución dentro del espacio iberoamericano, sobre todo en aquellos países que debido a sus carencias estructurales y a sus problemas socioeconómicos, políticos e institucionales, necesitan más apoyo y cooperación desde el exterior para avanzar en la mejora de la calidad universitaria y en el respeto a los derechos humanos.

Conviene tener en cuenta, en este sentido, la sabia y oportuna reflexión de nuestro amigo y colega José Acevedo (2016), cuando dice que las Defensorías constituyen un gran avance democrático y académico para nuestras instituciones universitarias, y representan “una figura ética y académica imprescindible para elevar el ideal de respeto y responsabilidad por las libertades y derechos de la comunidad universitaria, y que a los defensores/as nos corresponde aspirar a formas de organización y de colaboración que beneficien a la función misma y a la comunidad académica que representamos”¹⁰ (lo subrayado es mío).

Se indicaba anteriormente que también en este espacio se había creado en 1995 la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), integrada por los Defensores tanto de ámbito nacional como regional-autonómico o provincial de los países de América Latina, España, Portugal y Andorra. Entre los objetivos principales de la FIO se destacaba, entre otros, el de ser un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del *ombudsman* en el espacio iberoamericano; el de fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en los países miembros; o también el de promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica de los pueblos. Considerando las analogías y concomitancias que sin duda existen entre la FIO y la RIDU (somos Defensorías que pretendemos trabajar de manera conjunta y coordinada, en red, en la defensa de los derechos humanos y dentro del espacio iberoamericano), deberíamos en este momento fundacional tomar como referente la experiencia de la FIO y tratar de incorporar a nuestro proyecto aquellos rasgos y características de la misma que puedan enriquecernos, y sin que ello suponga renunciar a nuestra propia idiosincrasia y singularidad. Considero que esta misma consideración se puede hacer extensiva respecto de la ILO (Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo), y por las razones anteriormente señaladas.

Hecha esta reflexión, y considerando que la iniciativa lanzada hace un año de crear la RIDU no fue consecuencia de una improvisación o capricho, sino que se sustentaba en una serie de motivos y consideraciones muy razonables (algunas de las cuales hemos tratado de destacar en este escrito), ahora sólo queda dar cumplimiento a dicha iniciativa. En otras palabras, ha transcurrido ya el tiempo suficiente para que la RIDU inicie su andadura, y ello por varias razones:

¹⁰ Vid. Documento presentado por el Mtro. José Acevedo Acosta (Defensor de la UAA y presidente de la REDDU) en la Reunión del G9/Coordinadores RIDU celebrada en la UC, Santander, 27 y 28 de junio, 2016.

- En esta era de la información y el conocimiento, un año es más que suficiente para recibir y procesar la información, para analizar, sopesar y decidir.
- Contamos ya con esa herramienta informática que permite generar la ficha de inscripción de los socios que lo deseen.
- Debido en parte a la existencia de esa herramienta informática, y también a la acción perseverante de los miembros de la Comisión Coordinadora y de Seguimiento de la RIDU (integrada por tres miembros de la CEDU y otros tantos de la REDDU), en la actualidad ya existe esa masa crítica suficiente (más de 30 inscritos) para que la red pueda ser viable y pueda legítimamente empezar a funcionar de manera inmediata¹¹.
- Consideremos, además, que será el propio hecho de la creación/funcionamiento de la RIDU lo que contribuya a desencadenar un efecto positivo, una especie de efecto llamada a favor de la adhesión. Recordemos a este respecto cómo muchos procesos de integración llevados a cabo en el mundo empezaron siendo embrionarios y minoritarios y con el paso del tiempo consiguieron contagiar al resto de aspirantes (la UE empezó con seis países y hoy ya cuenta con 27). La reflexión machadiana de que “el camino se hace al andar” sigue plenamente vigente y es aplicable también a nuestro caso.

4.1. Qué modelo y qué metodología seguir

Considerando que esta es una cuestión que exige un proceso de reflexión y debate suficientemente pausado y participativo, quisiera aprovechar esta reflexión para expresar de manera breve y escueta mi idea al respecto. En mi opinión resultaría aconsejable que el modelo de asociación-organización a adoptar no se base en criterios excesivamente formales o burocráticos, sino que obedezca más bien a criterios flexibles y próximos al concepto de red, lo que en inglés se llama “community of practice”. Un modelo de organización excesivamente formal y rígido puede, al menos en una primera etapa, dificultar tanto el proceso de constitución como el funcionamiento y viabilidad futura.

¹¹ Potencialmente formarían parte de la RIDU los más de 20 países que integran la comunidad iberoamericana de naciones; y suponiendo que las Defensorías Universitarias existentes en la actualidad dentro de este espacio se integrasen en la Red, el número de miembros de la misma se acercaría a los 300. Cabe destacar en este sentido que los países que más aportarían sería España (69), Brasil (54), México (29) y Perú (18), seguidos de Colombia, Argentina, Chile, Panamá, El Salvador, Bolivia y Costa Rica. El caso de Portugal merece una consideración especial puesto que, según las fuentes consultadas, el número de Provedorías existentes en estos momentos superaría ampliamente la centena, sumando las del ensino universitario público y privado, más las del ensino politécnico público y privado (<http://cms.ua.p/provedoriasdoestudante/content/contactos>).

Un modelo de gobernanza, inspirado en la noción de red, foro o plataforma, sustentado en una mínima y simple estructura organizativa y funcionando conforme a criterios de flexibilidad, inclusión, participación, pluralismo, transparencia y horizontalidad, podría resultar operativo.

En este sentido quizás lo más aconsejable sea empezar por crear una herramienta o plataforma que nos permita conocernos, comunicarnos e intercambiar conocimientos, experiencias y puntos de vista respecto de nuestro oficio y respecto también de la idea propuesta. Una red lo más amplia e inclusiva posible, y utilizando para ello una primera metodología basada en formalizar los enlaces que ahora tenemos, involucrando a los Defensores Universitarios en cada país a fin de reunir información básica sobre las Defensorías existentes. A partir de ahí, y después de analizar, contrastar y estructurar toda esa información recopilada, llegará el momento de informar, proponer, negociar y decidir sobre la cuestión.

En relación con lo anterior no estaría de más plantear la posibilidad de establecer algún tipo de contacto y relación con la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y con la ILO (Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo), considerando que ello nos permitiría beneficiarnos de algunos de los recursos de que disponen. Ello posibilitaría, por ejemplo, una colaboración y un intercambio de información acerca de la legislación y las buenas prácticas en lo referente, principalmente, al ámbito de la educación superior dentro del espacio iberoamericano. Dicha relación podría formalizarse mediante la designación de un representante de la RIDU en dichas asociaciones.

REFLEXIÓN FINAL

Víctor Hugo afirmó en una ocasión que no hay nada más poderoso que una idea a la que le ha llegado su tiempo, y a este respecto podemos preguntarnos: ¿ha llegado la hora de que los Defensores Universitarios pertenecientes a la comunidad iberoamericana de naciones nos asociemos, siguiendo así la lógica de un mundo cada vez más abierto, globalizado e interdependiente?

Juntos, y trabajando en red, podemos disponer de más conocimiento e información, podemos desempeñar mejor nuestra función y también seremos más fuertes. Podemos, también, convertirnos en un actor más de alcance y relevancia global, capaz de influir en procesos y toma de decisiones que pueden afectar a un ámbito tan importante y central de nuestras sociedades como es el de la educación superior. En estos momentos, y teniendo en cuenta las características y dinámicas de la sociedad internacional, los costes de la no asociación y coordinación entre los Defensores Universitarios cada vez serán mayores; unos costes de los que la comunidad universitaria puede pedirnos cuenta en un futuro próximo.

Trabajemos, pues, en la tarea de dar el salto hacia lo global y transnacional, poniendo en práctica algún tipo de organización, asociación, red o foro que nos permita a los Defensores aprovechar todas las sinergias generadas por la profesión a lo largo y ancho de este ámbito iberoamericano. Un salto que es compatible con la permanencia y consolidación de las organizaciones que ya vienen funcionando tanto a nivel nacional como regional.

BIBLIOGRAFÍA

- CARMONA Y CHOSSAT, J.F.: *El defensor del pueblo europeo*, INAP, Madrid, 2000.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson/Aranzadi, Pamplona, 2008.
- GONZÁLEZ-ARES, JOSÉ A.: *El Valedor do Pobo. Del ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- MORA, A.: *El libro del Defensor del Pueblo*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2003.
- ROJO SALGADO, A.: “Una aproximación a la institución del Defensor Universitario: el caso español”, en Jorge Ulises Carmona (coord.) *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios*, UNAM, México, D.F., 2013, pp. 51-79.
- ROWAT, DONAL C.: *El ombudsman*, F.C.E., México, D.F., 1998.

“TREINTA AÑOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA COMPLUTENSE”¹

Mtro. José Acevedo Acosta

Defensor de los Derechos Universitarios de la Universidad Autónoma de Aguascalientes,
México.

Presidente de la Red de Organismos Defensores de los derechos Universitarios
(REDDU), México.

INTRODUCCIÓN

La Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Red de Organismos Defensores de los Derechos Universitarios, de México (REDDU), y la Coordinación General para el proyecto de creación de la Red Iberoamericana de Defensorías Universitarias (RIDU) que me honro en presidir, se sienten alagadas por esta inclusión tan especial que la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Complutense ha extendido para acompañar este memorable Curso de Verano 2016. Agradecemos en todo lo que vale esta invitación especial.

El título del Curso de Verano de la Universidad Complutense de Madrid para 2016 es abierto, elocuente, expresivo y conceptualmente plural e incluyente, con un acento profundamente universal, filosófico y ético, imprime un carácter histórico, teórico, omni abarcante, se declara siempre en movimiento continuo hasta alcanzar la plenitud de realizaciones para todos los entes humanos que conviven en sus claustros universitarios. Su enunciado **Las Defensorías y su Tarea Insoslayable: la Defensa de Derechos y Libertades** trasciende y recorre el pasado para identificarse a sí mismo como entidad y como expresión histórica de su noción defensora, y se proyecta hacia el futuro para planear su auto concepción renovada y emprendedora por la encomienda ética, universitaria, jurídica y social que le han dado el ser de Defensoría.

En mi humilde opinión, el título del Curso del Seminario de Verano 2016 lo dice con propiedad y pulcritud: su misión es y ha de ser por siempre Defensora de los Derechos y las Libertades de la Comunidad Universitaria Complutense y de las Defensorías hermanas, pues, a esta tradicional y reconocida Institución le ha correspondido fincar el origen y el contenido

¹ Ponencia expuesta en Madrid, el 30 de junio de 2016 como contenido del curso de verano “A 30 años de Creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios”. Dirigido por la Defensora Universitaria de la Universidad Complutense, María Isabel Aránguez Alonso.

<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-13625/71302.pdf>

trascendental que acompañan al Defensor del gremio universitario español, europeo e iberoamericano. Esto es lo que nos congrega a celebrar con entusiasmo el magno acontecimiento del trigésimo aniversario de una institución universitaria pionera en España, que irradia su luz brillante y su espíritu inquieto hacia otros espacios y mentes iluminadas y académicas, que pone en el centro de su vida la defensa de los Derechos y las Libertades de la comunidad estudiantil para formar a las nuevas generaciones con ese mismo espíritu libertario basado en los principios éticos de autonomía, igualdad, respeto y responsabilidad moral y académica, los cuales coadyuvarán a desarrollar con plenitud otras formas de organización y de convivencia. Enhorabuena para esta comunidad universitaria y para esta Defensoría.

ESPÍRITU FILOSÓFICO DE LA UNIVERSIDAD Y DE LA DEFENSORÍA

Queremos explorar hasta donde sea posible una reflexión teórica en torno a la esencial concepción que poseemos de las Defensorías y el compromiso filosófico y ético que éstas entrañan y simbolizan como deber ser moral y ético, pues tanto la Universidad como la Defensoría llevan en su esencia la representación simbólica y filosófica de su tiempo, de su cultura y de las libertades colectivas que les dieron origen y sustancia a esas dos instituciones que han llegado hasta nosotros para acoger en su entraña lo mejor de la inteligencia humana de sus respectivos espacios geográficos, sociales, políticos y académicos, ya que según reza un adagio *latino nihil est in vacuo vel sine causa*, nada se da en el vacío, nada emerge por sí sólo, sino que se debe a los antecedentes históricos y culturales de su época, de una nación, de una colectividad de mentes humanas que se congregan para idear y construir una entidad que se abra, reciba y prepare a las personas para elevar el espíritu, la inteligencia y las concepciones de vida que poseemos individualmente, para modificarlas en una entidad superior como lo son las Universidades y las Defensorías. Se trata, entonces, de utopías históricas propias de nuestro tiempo que se asientan y se inspiran en su presente y se lanzan a la conquista de un futuro incierto, pero que consideran virtuoso y necesario para elevar la mirada y reconquistar las mejores condiciones de vida de sus comunidades y de la sociedad de la que proceden y a la que sirven.

Que este curso lleve como lema la Defensa de los Derechos y las Libertades de la comunidad universitaria implica sumarse a un compromiso histórico incomparable, pues su fundamento y su origen se dirigen a defender y rescatar todos los derechos históricos, sociales, culturales, académicos, ambientales, humanos y los que en el futuro se reconozcan como derechos de las gentes y de las naciones, pues de ese modo la Universidad Complutense y la Defensoría de esta señera institución se colocan al frente de la utopía académica española e iberoamericana. Defender todos los derechos significa enarbolar la esencia, la substancia y la potencialidad de que son capaces las instituciones y sus personas para mantener en las mejores condiciones los

compromisos académicos y profesionales de esas mentes maduras de la docencia y la investigación, y las mentes juveniles que abrazan la vida universitaria como deber ser para transformar y revolucionar lo que a ellos corresponda.

Es en esta perspectiva de defensa donde caben perfectamente los mejores ideales de las universidades, y de ésta en particular, pues resulta importante recordar el ideario de la Universidad Complutense de Madrid: “El Bachillerato y la Formación Profesional contribuirán a desarrollar en el alumnado la capacidad para consolidar su madurez personal, social y moral, que les permita actuar de forma responsable y autónoma y para analizar y valorar críticamente las desigualdades...”²

La propuesta de valores que deben guiar la tarea universitaria podemos enunciarla con las siguientes cuatro tesis éticas y universitarias, señaladas por la Universidad de Deusto³ y que se utilizan aquí para destacar las funciones centrales de la Universidad y de la Defensoría.

TESIS I

“La función primaria que la Universidad debe desempeñar en nuestro contexto sociopolítico es la de ser agente humanizador. En consecuencia, tanto el compromiso como la responsabilidad universitaria exigen un talante fundamentalmente ético”⁴. Aquí se encuentra la estrecha vinculación y funciones esenciales de la Universidad y la Defensoría. Ambas contribuyen a formar personas con un sentido de identidad humanista, en su proceso individual, concreto y social, mediante la responsabilidad y el respeto a las personas y a las instituciones, a la universidad y a la colectividad con la que comparten tiempos, espacios y utopías comunes. Ser agente humanizador implica una tarea y una orientación particulares que requieren un cambio de actitud y de reflexiones permanentes de toda la comunidad, pues la Universidad representa esa masa crítica que va a la vanguardia en teorías, investigaciones, planeaciones y proyectos, que analiza y ofrece metodologías de trabajo y de colaboración que ponen en el centro de la institución ese ideal nacionalista, de construcción de identidades y de empatías que sumen e integren no únicamente a la comunidad universitaria sino que, por su obras y sus razonamientos, han de hacer vibrar a los distintos núcleos sociales, poblacionales y productivos, que incorporen esfuerzos y colectividades que vean por una buena educación integral e incluyente en todos sus espacios y áreas de oportunidad, no sólo en los programas formales escolarizados o semi-escolares, sino en la vida comunitaria, artística, política, disciplinar y ciudadana, que se incorpore ese espíritu renovado y

² LEY ORGÁNICA 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, <http://www.boe.es/boe/dias/2004/12/29/pdfs/A42166-42197.pdf> consulta: 19.04.16).

³ Comisión del Aula Ética de la Universidad de Deusto, en *La ética en la Universidad. Orientaciones básicas*, Universidad de Deusto, 1995, Bilbao, España, pp. 97-105.

⁴ Comisión del Aula Ética de la Universidad de Deusto, en *La ética en la Universidad. Orientaciones básicas*, Universidad de Deusto, 1995, Bilbao, España, pp. 98-100.

creativo que cada día imaginamos y planeamos como utopía de nuestra patria y de nuestra cultura contemporánea en movimiento.

Ese compromiso humanista ha de incluir a todas y todos, a gobernantes y gobernados, a empresarios y a operarios, a tecnólogos y reformadores, a las unidades productivas y de consumo, a empleados y empleadores, a las juventudes y a las infancias, a inmigrantes, así también a quienes viven la paz de la edad adulta terminal, es decir, un ideal colectivo que nos identifique con alegría, con solidaridad y con un contagio y arraigo generacional que sea capaz de heredar una huella perdurable, crítica y autocrítica. Ello germina en la conciencia reflexiva universitaria y en las mentes críticas solidarias que trascienden los cuestionamientos ordinarios, pues se requiere hallarse en un umbral superior que se soporta en la vida real, en la colectividad y en la vida corporal de las historias de las poblaciones de una nación, de nuestra nación. Es una Utopía con mayúsculas y letras resaltadas, que requiere de otras utopías colectivas, académicas, universitarias, sociales, políticas; también implica las utopías y los sueños de muchos, de cientos, de multitudes y de todas y todos para que hagan valer sus necesidades y anhelos como diminutas utopías individuales personalizadas. La utopía humanista resulta altamente exigente y requiere compromisos diversos, constantes y bien dirigidos por la inteligencia racional colectiva. Eso y más implica ser agente humanizador de colectividades en la Universidad.

Cabe añadir que el talante ético es un concepto que da seguimiento a aquellas tesis griegas de la formación del *Daimon* profundo individual o la Eudaimonía aristotélica, personal, individual, pero también intrínsecamente universal, esencial y profundamente presente-futura, que se expresa y se comparte con la Naturaleza y el Universo en su sentido más extenso, temporaria y espacialmente. Así, cuando decimos que el bien *est id quod omnia appetunt*, expresamos que ese bien es aquello que todos los entes vivientes, ambientales, sensibles, humanos y sociales apetecen, que todos anhelan poseer en sí, para sí y para las y los otros, como signo de autorrealización y máxima identidad de entes del universo. Esto es, la felicidad jamás será plena si únicamente se comprende y se piensa como individualidad, en el yo, pues la utopía de bien y de felicidad se refleja en todos como utopía de realización, y en el entorno propio e indefinido del que somos parte y contenido.

La Universidad europea en su modelo más reciente nace en Bolonia 1989, por los acuerdos gubernamentales europeos. Se ha concretado tanto en proporcionar profesionales competentes para el mercado que se ha olvidado del fin supremo de la educación: la formación integral del hombre. La universidad debe formar seres humanistas, entes humanos a quienes nada humano les sea ajeno; tecnólogos de la propia humanidad; personas con una cosmovisión a nivel de su época, pero también con una inquietud adicional, de formar personas y profesionistas capaces de suministrar a sus contemporáneos el cupo de criterios, valores y virtudes que en cada momento convenga. En fin personas con sensibilidad para todo eso que los romanos llamaron con la palabra

*humanitas*⁵. En este sentido la Universidad y la Defensoría deben hacer valer y comprender que la formación humanista o formación integral no es sólo un complemento cultural conveniente o recomendable, sino necesario, como una forma inseparable de la utilidad, prestigio y eficacia con que sus profesionistas deben aplicar su compromiso con la sociedad a cuyo servicio deberá estar disponible.

Deberíamos hablar de calidad universitaria sí y sólo si se dan las tres siguientes premisas: 1. respeto y estímulo al ejercicio de la libertad y a los derechos de las personas; 2. recuperación de la pasión por buscar la verdad como fin primordial de la educación superior, aspecto que nos podrá salvar del relativismo característico actual; y, en tercer lugar, competencia intelectual y autoridad moral del cuerpo académico de profesores⁶. Sin duda esos tres enunciados impliquen esa utopía general de las universidades, líneas del tiempo que mantengan despierta a la comunidad universitaria para desplegar, encontrar y definir como proyecto sólidos para mantener con vida el espíritu universitario académico, científico, humanista y social de nuestras empresas universitarias.

La Universidad es una institución que responde a su tiempo y entorno histórico, que representa un compromiso con la ciencia, la cultura, la sociedad y el pensamiento a filosófico vigente; abierta para todos y todas las que accedan a sus áreas del conocimiento y que ha de guiar su trabajo a la consecución de sus objetivos imprescindibles, como la búsqueda de la verdad y del saber con una visión antropológica y ética, que pone en el centro de su énfasis y su mirada hacia la persona, a las personas, y a los problemas de su entorno y de su tiempo. La Universidad es una llama en efervescencia y en constante despliegue que se convierte en proyecto permanente, perfectible y duradero, para estar a tono con las exigencias históricas y culturales del saber científico de la sociedad que le da origen, sentido y compromiso de pertenencia y de atención recíproca. La Universidad ha de definirse constantemente revisando y completando su misión fundamental; acorde con la ciencia, la profesión y la cultura de sus días y hacia el futuro⁷.

TESIS II

“Es preciso ser conscientes de la función limitada, pero decisiva, que la Universidad debe cumplir en la consolidación de un nuevo talante frente al ámbito sociopolítico con vistas a consolidar la vida democrática”⁸. (Talante: modo o manera de realizar algo; disposición de ánimo,

⁵ Agis Villaverde, Marcelino, Universidad y humanismo: consideraciones al hilo del espacio europeo de educación superior, en Morales Reynoso, María de Lourdes y Otero Parga, Milagros, Coordinadores, 2014, *La universidad humanista*, ediciones Verbolibre, en colaboración de Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad de Santiago de Compostela, p. 25.

⁶ *Ibíd.*, p. 26-28.

⁷ (Ortega y Gasset, José, 1930, *Misión de la Universidad*, Materiales de Discusión, UAP, México. [https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Misi%C3%B3n+de+la+Universidad+\(1930\)](https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Misi%C3%B3n+de+la+Universidad+(1930)), 01.06.2016.

⁸ Comisión del Aula Ética de la Universidad de Deusto, en *La ética en la Universidad. Orientaciones básicas*, Universidad de Deusto, 1995, Bilbao, España, pp. 100-102.

generalmente reflejada en el semblante, en que se encuentra alguien para tratar con él; voluntad, deseo, gusto. Actitud: posición del cuerpo, especialmente la que es reflejo de una determinada posición anímica; se aplica tanto a las personas como a los animales; disposición de ánimo manifestada de modo perceptible).

Qué importante resulta comprender que la Universidad y los universitarios, lo mismo que la Defensoría y quienes ejercen esa noble función humana, llevan una enorme responsabilidad social, histórica, cultural y educativa, que, si bien, es por un tiempo breve en la vida de la juventud universitaria, su influencia puede ser definitiva y perdurable, en cuanto a los principios e ideales que ennoblecen a la Universidad y la ligan con el entorno social e histórico al que se debe como causa eficiente, pero también como causa final, como proyecto político de vida, para alcanzar a identificar y reconocer la esencia histórica y política de la Universidad, de tal modo que ese talante universitario deba ser el portador de los recientes mensajes culturales que hagan que los egresados universitarios posean esa vocación de cambio renovada, revolucionaria, transformadora, como cimiento de la nueva cultura de nuestro tiempo.

Particularmente corresponde a la Universidad cuestionar aquellos signos externos que más se oponen al desarrollo humano igualitario y universal de las personas, porque siendo la universidad parte de esa misma sociedad debe ser un medio para señalar desviaciones del poder, de sus personeros y de las deformaciones sociales y económicas vigentes, que imponen a toda costa un consumismo exacerbado, privilegian sin más una forma de vida económica, la concentración de poderes temporales caducos versus la disparidad de oportunidades y desequilibrios históricos perversos. La Universidad y los universitarios deben vivir siempre atentos y alertas ante esos signos ominosos y descentrados de una Eudaimonía universal, social, económica y humana que sería deseable como referente y expresión de sintonía y de empatía de intereses y modos de vida, entre quienes gobiernan y dirigen los destinos de las naciones, de nuestros países, y quienes desearían ser gobernados con una visión más equilibrada, igualitaria e incluyente por encima de cualquier otro criterio, por más que sea más aplaudido y conveniente para quienes dirigen y gobiernan las naciones. Ese reto no es sencillo, no está a la vista, pero la grandeza de nuestras instituciones, de la Universidad y la Defensoría tendrían que sostenerse con ese signo, con ese talante y con esa vocación humanista promotora de la igualdad, la felicidad y la prudencia sapiente como elementos que impulsen los nuevos tiempos.

La institución Ombudsman o Defensoría es una figura iluminada y transparente que incorpora el ideal de la formación humanista, como la contempla Erick Fromm, en su libro *Ética y psicoanálisis*, que comparte esa doble personalidad humanista y autoritaria a la que nos remite este psicoanalista, educador y filósofo, pues por una parte entiende, ambas, universidad y defensoría, comprenden y hacen valer los principios, derechos y la legislación escrita, de la

comunidad universitaria y humana en general, porque la defensoría se define como respetuosa y garante de la normatividad institucional. En ese tendido es la expresión viva de la autoridad, de la legislación y de los principios de convivencia, de respeto y responsabilidad en la libre convivencia intra universitaria, de tal modo que frecuentemente la vemos y podemos señalarla como una conciencia incómoda, crítica, correctiva y autoritaria, en el espíritu que describe Fromm, que hace valer los valores éticos y humanos de la institución y de la convivencia general antes que las inclinaciones o interpretaciones individuales cuando son consideradas desviadas del espíritu universitario o limitantes del bien común. Esta visión se aplica con frecuencia a las asesorías y consultas que de entrada admiten que ‘por olvido’, por alguna condición individual no se pudo cumplir satisfactoriamente alguna situación individual.

Pero también tenemos la segunda parte de la tesis ética de Fromm para definir la conciencia moral, que utiliza para mostrar y describir a esa voz interior de la vida individual, que es la figura de la conciencia humanista. Ésta es la expresión íntima y profunda de la persona, que ha venido aprendiendo de la vida, de la experiencia y de la convivencia con otras y otros, desde la familia, su infancia y adolescencia, hasta su ingreso a la universidad o su estadía permanente (docentes y personal administrativo y de dirección), y que cada día ensaya y empieza a construir su propia identidad moral y su utopía personal; ella se expresa mayoritariamente en forma callada, discreta, madura y comprensiva, que coadyuva y acompaña a la comunidad académica en la percepción, recepción y ampliación de la vida moral individual y colectiva, que se expresa con libertad, con respeto y con una visión altruista y ética, y que en sus participaciones públicas y privadas llevan ese sino de madurez, de credibilidad y de referente institucional. Esto es, la labor de la Defensoría en Asesorías, en Intervenciones, en Reclamaciones o en sus Propuestas especiales a los órganos universitarios, actúa para inspirar y acompañar esa formación humanista, profesional y ciudadana que le corresponde a las instituciones educativa superiores, a la Universidad Complutense y a la Defensoría Universitaria⁹.

TESIS III

“El rigor científico debe considerarse como una exigencia, no sólo metodológica sino ética (y antropológica), que dimana del esfuerzo de la actividad académica por acercarse a una comprensión más adecuada y profunda de la realidad”¹⁰. Ésta es una tarea académica impostergable, ya que el quehacer teórico y científico compete totalmente a las instituciones educativas superiores, y si algo las sostiene e impulsa es el ideal de contemplación, desarrollo y equilibrio con la actividad

⁹ Fromm, Erick, *Ética y psicoanálisis*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, La conciencia.

¹⁰ Comisión del Aula Ética de la Universidad de Deusto, en *La ética en la Universidad. Orientaciones básicas*, Universidad de Deusto, 1995, Bilbao, España, pp. 102-104.

académica en todas sus manifestaciones para continuar atendiendo y resolviendo las necesidades apremiantes del hoy y del mañana.

La comunidad humana nació con las primeras intuiciones y con tumbos al momento de buscar respuestas a los conflictos naturales de sobrevivencia, de habitación, de cobijo y para otorgarse una situación de vida segura, permanente, estable y en las mejores condiciones para sobrevivir y desarrollarse conforme a esa intuición individual y colectiva que siempre ha estado en la conciencia individual, en la vida regular, en las variadas artes poéticas, literarias, escénicas, escultóricas, rupestres, en espacios, a veces públicos y regulares, a veces escondidos y alejados del ajetreo cotidiano, pero que han conducido a la especie humana a reflejarse como ente histórico del pasado, pero también para esbozar los sueños, anhelos y utopías de perfección, plenitud y completitud de otras formas digna de vida y de convivencia.

Por ello, hombres y mujeres de ayer y de ahora, de siempre han ensayado y repetido en los espacios disponibles, en las lecciones áulicas y en las páginas impresas, sus condiciones de vida y sus modalidades ideales, sus respuestas prontas y razonadas a las demandas innúmeras de cambio y transformación en las interrelaciones sociales y políticas de una comunidad, del Estado-Nación. Reflexionar acerca de este punto de llegada también corresponde al rigor científico académico, a la producción tecnológica y cultural, al compromiso institucional, individual y personal, de las sociedades del conocimiento como las universidades y de los centros de producción, generación y modificación de condiciones humanas en el amplio sentido de la expresión. En tal sentido debería haber y sentirse esa reciprocidad y retroalimentación del Estado-Universidad y las personas en formación. Aquí, y de ese modo, se estaría gestando un proceso continuo de construcción de ciudadanía, de cultura, de educación y de generación de bienes y servicios en forma regular, constante y sin cortes ni figuras, pues cuando estas discontinuidades se introducen en la conciencia, o en los mecanismos sistemáticos institucionales, se producen las rupturas, las crisis y las sublevaciones sectoriales y/o generacionales. La buena tonalidad y armonía presuponen entrega y generosidad de todas las fracciones sociales que intervienen en esos procesos históricos generacionales y de las naciones. Dichos intereses competen plenamente a la Universidad, a sus agremiados y a la Defensoría, como entes vivos coadyuvantes. Buscar, reflexionar, innovar y comprender esos entornos generacionales, sociales e históricos también son una tarea vigente para nuestras casas de estudio.

En pocas palabras, si las universidades, sus comunidades y el Estado, con sus interventores e intérpretes, no se piensan o no se desempeñan conforme a un ideal ético y antropológico de conjunto y en armonía, lo más seguro es que pronto o en el mediano plazo esos acuerdos tácitos se fracturen y desvíen sus objetivos, metodologías y formas de educar, y que las profesiones se inclinen más por intereses individuales, mezquinos y sectoriales antes que la prevalencia de la compartición y el compromiso con el bien común ético y antropológico, del ayer, del presente y con un rumbo definido hacia el futuro. Es en esos procesos de deformación humanista y de

desintegración colectiva donde debe privilegiarse el trabajo particular y la contribución singular de la Defensoría como entidad singular, humana, académica, ética y antropológica privilegiada y distinguida, pues en ella se deposita la confianza completa para que vigile, difunda, intervenga, observe, medie y presente sugerencias y propuestas correctivas para las instituciones, sus funcionarios, sus docentes y a toda la asamblea y membrecía universitaria. Por ello es importante y comprometedor que los claustros académicos, consejos universitarios y los órganos colegiados representativos de las instituciones de educación superior atiendan, se comprometan y promuevan la continuidad de esa figura en las mejores condiciones, con las mejores personalidades y con todo el apoyo del Estado y de la universidad.

La Defensoría se convierte, así, en una voz interior universitaria calificada que refleja el ser, el sentir y el hacer de la convivencia de la comunidad. La defensoría es un ente universitario privilegiado que recibe y atiende no sólo los pecadillos menores o mayores, individuales de la convivencia diaria, sino que puede ser susceptible de atender y armonizar aquellos ideales individuales de quienes se ven señalados, disminuidos, desoídos o excluidos de los grandes esfuerzos transformadores y operadores de la institución. Se viven y se procesan tantas conversaciones sigilosas y secretas, tan valiosas, que valdría la pena difundirlas oportunamente a quienes deben recibir y atender esas inquietudes y revelaciones en pro de la dignidad humana, de la institución y de la Formación Integral con mayúsculas.

Por otra parte, en nuestros días es innegable que “el rigor académico implica un esfuerzo *interdisciplinar* en la manera de plantear y abordar los problemas y las cuestiones que surgen desde la sociedad y desde el desarrollo de la ciencia. La comunidad universitaria resulta privilegiada, cuando se la considera desde esta perspectiva, ya que engloba a miembros con conocimientos y preparaciones muy diversas y, en consecuencia, puede ofrecer a la sociedad un acercamiento y una visión más compleja de la realidad”¹¹. Frecuentemente decimos que la universidad es una caja de resonancia de toda la sociedad, de sus aciertos y de sus desvíos, y que a la universidad le corresponde analizar, acrisolar y promover procesos de estudio, de encuentro y de profundizar en los juicios y desviaciones que se presentan en los distintos escenarios, internos y externos, y que ello han de hacerlo con la inteligencia, racionalmente, argumentativamente, para ser congruentes con el deber ser y la expectativa que representan nuestras instituciones formadoras y profesionalizantes.

TESIS IV

La Universidad (...) debe colaborar, en tanto que agente humanizador, a que el marco de convivencia sociopolítica se inspire y desarrolle según los principios humanistas, racionales y

¹¹ Comisión del Aula Ética de la Universidad de Deusto, en *La ética en la Universidad. Orientaciones básicas*, Universidad de Deusto, 1995, Bilbao, España, p. 103.

sociales universales, a la vez que asegure los cauces adecuados que faciliten una educación plural en las diferentes dimensiones de la cultura local (y universal)¹².

Desde la antigüedad, por las primeras obras culturales narrativas y teóricas hemos aprendido que el conocimiento serio, profundo, académico y racional nos ha de llevar a educar a la comunidad histórica de nuestro tiempo para comulgar y compartir el espíritu emprendedor renovado que busca en todo momento construir identidades morales y culturales colectivas que trasciendan a las personas y que incluyan a la ciudadanía en toda su extensión. Esto es, todo pueblo, nación o cultura que alcanza cierto grado de desarrollo se halla naturalmente inclinado a practicar la educación. Ésta es el principio mediante el cual la comunidad humana conserva y trasmite su peculiaridad física y espiritual; con el cambio de las cosas y su entorno se modifican los individuos.

Los seres humanos únicamente pueden propagarse y conservar su forma de existencia social y espiritual mediante las fuerzas por las cuales la ha creado, es decir, mediante la voluntad consciente, la razón y su libertad creadora. El espíritu humano lleva progresivamente al descubrimiento de sí mismo, crea, mediante el conocimiento del mundo exterior e interior, formas mejores de la existencia humana. Asimismo, la naturaleza de los seres humanos, en su doble estructura, corporal y espiritual, crea las condiciones especiales para el mantenimiento y la transición de su forma peculiar y exige organizaciones e instituciones físicas y espirituales cuyo conjunto denominamos educación. “En la educación, tal como la practican mujeres y hombres, actúa la misma fuerza vital, creadora y plástica, que impulsa espontáneamente a toda especie viva al mantenimiento y propagación de su tipo. Pero adquiere en ella el más alto grado de su intensidad dirigida a la consecución de su fin”¹³.

De lo anterior se sigue que la educación, igual que la formación humanista, no es una propiedad individual, sino que pertenece plenamente a la esencia y a la vida comunitaria, de su tiempo y de su espacio, por ello ni aquella ni ésta se dan en un vacío conceptual o en el tiempo y el espacio en general, sino como pertenencia, manifestación y vivencia de la comunidad y de la sociedad en un tiempo determinado. En este devenir reflexivo encontramos el origen y desarrollo de eso que identificamos como *paideia* griega o educación en su más amplio sentido, que lleva una carga histórica, cultural y ética que permite identificarla con el tema central de esta meditación¹⁴.

Nuestra *paideia* contemporánea o formación humanista exige una educación permanente con una mirada altísima y de largo alcance para esculpir su destino perenne como nación y colectividad, como esencia de individualidades de una sociedad actuante. En suma, de un proyecto educativo permanente, de un proceso inacabado, no sólo de escolarización o, al menos, no se agota

¹² Cabe decir que las cuatro tesis utilizadas fueron tomadas del libro colectivo *La ética en la Universidad. Orientaciones básicas*, edit. Universidad de Deusto, Bilbao, España, 1995, 104-105.

¹³ Werner Jaeger, *Paideia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 3.

¹⁴ Acevedo Acosta, José, *Formación humanista: ¿qué es, para qué para quiénes?*, p. 21, en Acevedo Acosta, José et al., 2011, *Ética y humanismo en la educación*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.

ni se separa de ese proceso formativo escolarizado, pero ha de ir más allá, hasta alcanzar una mirada ética, antropológica y académica que trascienda tiempo y espacio y que proponga un ideal nacional y educativo de muy largo plazo, que venga a dar y a consolidar la identidad de una nación y de Estado a todas y todos, a la ciudadanía de esta amable patria. Ese humanismo universitario al que aspiramos debe contemplarse como alcanzable y comprensible, como ideal y utopía para nuestra historia y para las condiciones del sistema político y educativo de nuestro entorno. Ese es el rumbo y el horizonte que marcan a nuestras instituciones académicas y a nuestras defensorías universitarias, por ello ambas entidades poseen un espíritu histórico y trascendental enorme y generoso de cambio, de transformación y de proyección humanista¹⁵.

La tarea fecunda de las defensorías ha de conducir a promover los principios filosóficos, éticos, jurídicos y académicos de las universidades, pues ambas han de luchar incesantemente para enarbolar, defender y trabajar permanente para conseguir ese noble ideal humano de cooperación para defender todos los derechos humanos sociales colectivos y nacionales y todas las libertades de que somos portadores los entes humanos en proceso de formación en los muros universitarios. El sentido formativo profundo de las universidades ha de ser un ascendente compromiso ético por la noble tarea de preparar y de orientar a su población juvenil hacia el sentido de pertenencia, de identidad y de progresividad a favor de esa defensa de derechos y libertades de la comunidad humana. Cuando llevamos por delante esa bandera de ideales, los conflictos cotidianos se aminoran y se encauzan para conseguir la utopía principal, que siempre será humana, colectiva, racional, incluyente, en un espacio definido, con los principios de justicia, prudencia, fortaleza, templanza y con sabiduría.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Primera. Los cursos de verano vienen a ser un paréntesis de la vida de la Universidad y de la Defensoría que se planean el encuentro de visiones convergentes en torno al tema de ocasión, por ello, el verano de 2016 nos abre la oportunidad para mirar reposadamente esa historia vivida durante los 30 años de la creación de la Defensoría Universitaria de esta vibrante Universidad Complutense de Madrid.

Segunda. A la Defensoría y a la Universidad les compete ser signo de los tiempos, a una de la conciencia individual en su convivencia intra universitaria, donde se reciben, se cuestionan y se fortalecen los compromisos y valores personales de la comunidad; a la otra con una mirada crítica del entorno inmediato y del ámbito nacional, europeo y mundial, como rostro viviente, como espejo recíproco de su esencia y de sus haberes. Ambas llevan el peso de la historia y serán vistas y

¹⁵ *Ibíd.*, p. 22.

valoradas por sus hechos, por su vida académica, social y por su incidencia en la conciencia e identidad de juicios y acciones en nuestros días.

Tercera. La esencia y utopía de la Universidad han de irradiarse urbi et orbi atendiendo a premisas inevitables y guías de acción: la búsqueda de la verdad, la formación integral y la incidencia crítica y racional en la vida social de su tiempo.

Cuarta. La grandeza de las instituciones se acrisola en el tiempo y a distancia, por juicio propio y de la otredad, por ello la defensa de los derechos y las libertades ha de ser una tarea organizada, firme y perenne. Enhorabuena por los 30 años de historia de la Defensoría que aquí nos congrega.

Muchas Gracias.

LA DEFENSORÍA UNIVERSITARIA DE PANAMÁ: COSTOS Y RIESGOS

Anayansi Turner
Defensora de los Derechos de los Universitarios
Universidad de Panamá

EL ESTABLECIMIENTO DE LA DEFENSORÍA UNIVERSITARIA EN LA LEY Y ESTATUTOS DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

La Universidad de Panamá cumplió 80 años de fundada el pasado 7 de octubre de 2015. Ha contado con cinco estatutos legales, producto de circunstancias diversas que tienen conexión con la relación Universidad-Estado, donde, en un balance favorable, las demandas universitarias de autonomía, libertad de cátedra y cogobierno -haciéndose eco de la tradición universitaria latinoamericana que se acogió en la región desde Córdoba en 1918- fueron plasmadas en tres de esos cuerpos normativos.¹

Como catedrática universitaria de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas propusimos, junto con una agrupación estudiantil, la figura de la defensoría universitaria en la nueva ley orgánica que se discutía en el 2005, haciéndonos eco de experiencias exitosas de otros países del continente americano y europeo, la cual fue acogida y plasmada efectivamente en la Ley No 24 de dicho año.

El artículo 79 de la precitada Ley preceptúa: “Existirá un Defensor de los Derechos de los Universitarios, el cual será independiente y cuya función será velar por los derechos de los estudiantes, profesores y administrativos. Sus otras funciones estarán consignadas en el Estatuto Universitario y los reglamentos. Este funcionario será escogido por el Consejo General Universitario”.

¹ El Decreto No 29 de 29 de mayo de 1935 creó la Universidad de Panamá, siendo el Ejecutivo quien nombraba al Rector y profesores de la misma. El descontento generado por esta situación llevó a la expedición del Decreto No 720 de 17 de noviembre 1943, de autonomía parcial; y, luego, a la aprobación de la Ley No 48 de 24 de septiembre de 1946, de autonomía universitaria. Ésta fue reemplazada por el Decreto de Gabinete No 144 de 3 de junio de 1969, que militarizó la institución y cercenó toda participación política, producto del golpe de Estado producido en el país en 1968. Las luchas universitarias por autonomía y cogobierno llevaron a la aprobación de la Ley No 11 de 8 de junio de 1981, la cual fue sustituida por la Ley No 24 de 14 de julio 2005 y su reforma de 2010, que combina conquistas plasmadas por la anterior Ley con cambios en la forma de selección de las autoridades (ponderación del voto y reelección).

El Estatuto Universitario actual que desarrolla la Ley Orgánica de la institución y entró a regir en el 2009, desarrolla la figura, en su capítulo XI. Su artículo 367 reafirma la disposición legal, cuando dice: “La Universidad de Panamá tendrá un Defensor de los Derechos de los Universitarios. Sus actuaciones no están sometidas a mandato imperativo de ninguna autoridad u órgano de gobierno de la Universidad de Panamá, por lo que tiene un carácter independiente, salvo en lo referente a las normas relativas a su personal administrativo, al uso de los recursos financieros y materiales que le sean asignados y a lo dispuesto en la Ley y en el presente Estatuto. El Defensor de los Derechos de los Universitarios dirigirá la unidad denominada Defensoría de los Universitarios”.

En cuanto a sus funciones, el artículo 369 de dicho Estatuto señala las siguientes:

- a) *Velar por el respeto de los derechos y libertades de los profesores, estudiantes y administrativos, ante las actuaciones de las autoridades, órganos de gobierno y funcionarios universitarios;*
- b) *Organizar y dirigir las labores del despacho;*
- c) *Proponer al Rector el nombramiento del Defensor Adjunto y del personal técnico y administrativo que sea necesario para el desarrollo de sus actividades;*
- d) *Proponer al Consejo General Universitario el Reglamento General del Defensor de los Derechos de los Universitarios y sus modificaciones;*
- e) *Recabar de las distintas instancias universitarias, cualquier información que considere oportuna para el cumplimiento de sus fines;*
- f) *Solicitar a cualquier autoridad, órgano de gobierno o funcionario universitario, los informes que resulten necesarios para atender las quejas o denuncias presentadas por los universitarios, los cuales deben ser remitidos en los plazos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General;*
- g) *Elaborar los informes que le sean solicitados por los órganos de gobierno, en relación con las actuaciones de su despacho;*
- h) *Presentar las propuestas que considere adecuadas para la solución o atención de los casos que sean sometidos a su conocimiento o respecto de los cuales haya asumido de oficio;*

- i) *Utilizar los mecanismos de mediación y conciliación, conforme a las disposiciones legales que regulan la materia, para la solución de los conflictos que surgieren respecto de los estamentos, autoridades y órganos de gobierno de la Universidad de Panamá;*
- j) *Dar seguimiento a las actividades y decisiones de los órganos de gobierno de la Universidad de Panamá;*
- k) *Asistir a las reuniones de los diferentes órganos de gobierno de la Universidad de Panamá; con derecho a voz, siempre que sean temas de su competencia;*
- l) *Presentar anualmente al Consejo General Universitario, dentro de los tres primeros meses de cada año académico, una memoria de las actividades desarrolladas en el año anterior;*
- m) *Ejercer las demás funciones establecidas en la Ley, en el presente Estatuto y en el Reglamento General del Defensor de los Derechos de los Universitarios.*

Adicionalmente, el artículo 370 del mencionado Estatuto establece que el Defensor de los Derechos de los Universitarios “tendrá como misión contribuir a la solución consensuada de los conflictos, respetando los principios de justicia y legalidad, a fin de contribuir al mejoramiento de la calidad integral de la Universidad de Panamá”; y el 371, indica que podrá formular “recomendaciones de carácter ético y moral, que no son obligatorias ni vinculantes, pero las mismas deben ser ponderadas por los órganos de gobierno, autoridades y funcionarios correspondientes. Estas recomendaciones se harán de conocimiento público”.

Sin embargo, no fue hasta el 22 de marzo de 2012 que fue escogido por el Consejo General Universitario (CGU), por cinco años, el primer Defensor, recayendo en mi persona, este privilegio.

A) Defender la independencia de la DU: costos y riesgos.

Una vez fui escogida como Defensora, procedí a organizar el Despacho, lo cual significó desde ubicar un espacio físico en el Campus Central de ciudad de Panamá, para instalar nuestras oficinas; hacernos de un mobiliario y equipo electrónico; procurarnos un personal mínimo para el funcionamiento, incluyendo el nombramiento del Defensor Adjunto; así como redactar propuesta de estructura orgánica, presupuesto y Reglamento específico de la Defensoría; y hacer campaña en la comunidad universitaria para dar a conocer los servicios que prestamos.

Iniciamos con la absolución de consultas y atención de quejas presentadas por profesores, estudiantes y administrativos, pero con miras a desarrollar también en el quinquenio, un Departamento de Resolución pacífica de conflictos y un Observatorio Universitario. Sin embargo,

tuvimos que pagar el precio de no ser la candidata de las autoridades universitarias y haber sido escogida por profesores y estudiantes mayoritariamente que componen el máximo órgano de gobierno universitario. Las dificultades en el desarrollo de estas tareas implicaron un camino cuesta arriba, lleno de obstáculos de todo tipo, situación que calificamos en su momento, de acoso laboral, que impedían de hecho, el funcionamiento de la Defensoría.

Un año y tres meses después de encontrarnos en el ejercicio de nuestras funciones, las cuales procuramos desarrollar con suma diligencia, imparcialidad e independencia, específicamente, el 17 de julio de 2013, fui “suspendida provisionalmente” del cargo y sometida a “proceso disciplinario”, en abierta violación a ese mismo Estatuto que no contempla la medida de suspensión, sino de remoción por hechos debidamente comprobados.

El 12 de diciembre del mismo año se me abre otro proceso disciplinario, ahora como profesora, con su respectiva suspensión previa, mientras dure dicho proceso.

En ambas situaciones interpusimos los recursos legales respectivos. Cuando obtuvimos el primer fallo a nuestro favor, por haber sido suspendida como docente, por parte del Juzgado 6º de Circuito Civil (7/3/14), el Rector argumentó intromisión en los asuntos internos de la Universidad de Panamá y se negó a cumplirlo, situación que subsiste hasta la actualidad.

En cuanto a recurso de Amparo de Garantías Constitucionales presentado en nuestra calidad de Defensora, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) acoge dicho Recurso y ordena el reintegro a mi posición, el 12 de agosto de 2013, cuestión que no se efectuó, por lo que nos vimos en la necesidad de solicitar desacato, ante lo cual el CGU, mediante Acuerdo de 26 de mayo de 2015 (casi 2 años después), decide reincorporarme al cargo de Defensora de los Derechos de los Universitarios, sin goce de salarios caídos.

Una vez reintegrada a mi posición se repite la historia: se dan una serie de hechos dirigidos a impedir el normal funcionamiento de esta Oficina, que pasamos a enumerar como sigue: no reintegro a mi cátedra como docente universitaria, con la afectación salarial que esto implica, a pesar de que para ser Defensor hay que ostentar la categoría de docente regular; nulo presupuesto; carencia de estructura orgánica; no nombramiento de defensor adjunto; traslado de personal de la Defensoría a otras oficinas y no nombramiento de nuevo personal; no aprobación de Reglamento de la Defensoría; solicitud de desalojo de nuestras oficinas; incomunicación con órganos de gobierno y autoridades universitarias.

Aunque está pendiente la decisión final de la CSJ, el pago de los salarios caídos y mi reintegro como docente, nos reincorporamos al cargo de ombudsperson universitario, con el compromiso que adquirimos el 22 de marzo de 2012, cuando fuimos escogida por 5 años, de velar por el respeto de los derechos de profesores, estudiantes y administrativos, incluyendo los propios.

La Defensoría de los Universitarios de la Universidad de Panamá forma parte de los mecanismos de protección de los derechos humanos con que cuentan las personas, en este caso, los universitarios. No respetar su independencia, no dotar de los recursos humanos y materiales

necesarios para su funcionamiento y no cooperar para garantizar su institucionalidad como ente de fiscalización y garantía de la legalidad, es afectar el acceso a la justicia a que tienen derecho un conglomerado importante de individuos como lo son más de 50,000 universitarios de esta institución.

B) Perspectivas de la DU.

La elección de nuevo Rector en la Universidad de Panamá, el pasado 29 de junio de 2016, abre nuevos derroteros a la Defensoría, en tanto la nueva autoridad electa suscribió, junto a cuatro candidatos a ese cargo, el *Pacto por los Derechos Humanos de los Universitarios*, promovido por nuestra oficina, documento en el cual se comprometió a respetar los derechos consignados en la Constitución nacional y en la legislación universitaria a favor de docentes, estudiantes y personal administrativo y, en particular, a respetar la institucionalidad de la Defensoría, expresada en los siguientes términos:

- a) *Respeto de su carácter independiente y atribuciones legales y estatutarias, sin duplicidad de funciones con otras entidades universitarias.*
- b) *Dotación de estructura orgánica a la Defensoría Universitaria, la cual debe ser cónsona con su carácter independiente y su labor de promoción y defensa de los derechos humanos universitarios.*
- c) *Aprobación de su Reglamento Interno, que dote a la Defensoría Universitaria de un procedimiento eficaz, imparcial, confidencial y equitativo en la atención de quejas y denuncias presentadas por los universitarios.*
- d) *Nombramiento del Defensor Adjunto que recomiende el Defensor de los Derechos de los Universitarios, en atención a los artículos 367 y 372 del Estatuto Universitario.*
- e) *Garantía de presupuesto suficiente y personal idóneo, para prestar servicio expedito y eficiente a toda la comunidad universitaria, incluyendo CRUs, Extensiones y Programas Anexos, conforme a la Ley General de Presupuesto y las cifras anuales aprobadas a la institución.*
- f) *Garantía de Oficinas y Equipos propios, para desarrollar adecuadamente su labor.*

g) Fuero laboral para el personal de la Defensoría Universitaria, para no ser objeto de represalias, por la atención de casos y opiniones propias que se emitan en el ejercicio de funciones en la Defensoría. El (la) Defensor(a) no puede ser despojado de su cátedra universitaria, en tanto ser profesor(a) regular es requisito sine qua non para ser Defensor(a).²

Es lamentable que las actuales autoridades universitarias no hayan comprendido el carácter proactivo de estos organismos de control y, contrariamente, se hayan dedicado a perseguirnos, a través de procesos disciplinarios amañados, con suspensiones arbitrarias de nuestros cargos de Defensora y docente por más de dos años consecutivos, anulando de hecho la efectividad de esta Oficina.

Somos conscientes que este compromiso adquirido por el nuevo Rector a través de este Pacto, pasa por desmontar el autoritarismo y centralismo reinantes, y su identificación con la real participación democrática en los órganos de gobierno universitarios, sobre la base del respeto a la legalidad y la divergencia de opiniones.

Como dice Rubens Pinto Lyra, “La figura del ombudsman ha sido tradicionalmente hostilizada por todos aquellos que, preocupándose apenas con su ombligo, adoptan una postura defensiva, buscando tan solo garantizar, vegetativamente su autopreservación. Temen y tiemblan delante de la perspectiva de un organismo de control –aún más democrático– que tenga fuerza suficiente para sacudir los bolsones de ineficiencia instalados en la Universidad, y que se preocupa en conformar el funcionamiento de esa institución a los intereses de la sociedad”.³

² *Pacto por los Derechos Humanos de los Universitarios*, firmado el 9 de junio del 2016, en las oficinas de la Defensoría Universitaria de la Universidad de Panamá, por los candidatos a Rector, Argentina Ying, Dorindo Jayans Cortez, Eduardo Flores, Justo Medrano y Nicolás Jérôme,

³ Pinto Lyra, Rubens. “Análisis comparativo entre la Defensoría de los derechos universitarios de España y la Ouvidoria universitaria brasileña”, en: *dhnet.org.br*



PACTO POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS UNIVERSITARIOS

Nosotros,

CANDIDATOS A RECTOR

En las elecciones de la Universidad de Panamá,
a celebrarse el próximo 29 de junio de 2016,

nos comprometemos, en caso de que alguno de nosotros sea electo como Rector;
tomando en cuenta y en desarrollo de los derechos humanos básicos reconocidos en la Constitución Política de la República de Panamá y en los Convenios y Pactos de Derechos Humanos, en especial de los artículos 39, 44, 53 y 79 de la Ley No 24 de 2005 y los artículos 216, 240, 246, 367 a 374 del Estatuto Universitario, relativos a los derechos de los universitarios;

a cumplir el presente

PACTO POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS UNIVERSITARIOS,

ya sea, a través de la puesta en práctica de la legislación universitaria (normas constitucionales, ley, estatutos, reglamentos, acuerdos de órganos de gobierno, etc.) existente o su reforma necesaria, o la adopción de planes y programas de desarrollo universitario o de cualesquiera otras medidas;

El cual enfatiza en los siguientes derechos:

1. Derecho a la Igualdad:

- a) Ser tratados con consideración y respeto, sin discriminación por razón de edad, sexo, orientación sexual, capacidades especiales, ideas políticas o religiosas, origen étnico o social o situación económica.
- b) No ser objeto de violencia física ni psicológica por parte de compañeros, ya sea de trabajo o del aula de clases; ni por parte de superiores jerárquicos, administrativos o docentes.

- c) No sufrir acoso sexual o laboral, ni ser estigmatizado perseguido luego de interponer acusación formal; contar con un procedimiento neutral y formal para investigar todo tipo de situaciones de acoso sexual o laboral.
- d) Disfrutar de garantías de respeto al género, de forma tal que la maternidad o la pertenencia a un género no sea obstáculo o limitación al acceso a una educación igualitaria y de calidad, ni afecte el desempeño laboral equitativo.
- e) Reconocimiento a la diversidad étnico-cultural, de tal forma que sean valorados los aportes de las variadas etnias nacionales a la educación formal y actividades extracurriculares, incluyendo lenguas indígenas y creación de fondo especial para realizar investigaciones sobre pueblos originarios.
- f) Las personas con capacidades especiales gozarán de las adecuaciones necesarias en las actuales instalaciones universitarias para poder contar con accesos eficientes para realizar sus actividades académicas o extracurriculares y se exhortará a los órganos de gobierno universitario para que las nuevas infraestructuras cumplan con la normativa vigente en esta materia.

2. Derecho al sufragio:

- a) Ejercer libremente el derecho al sufragio, sin coacción de ningún tipo, para escoger Rector y demás autoridades universitarias; y para elegir a representantes de su respectivo estamento en asociaciones o gremios y en órganos de cogobierno universitarios.
- b) Participar como delegado de su respectivo estamento y/o grupo étnico cultural, en los órganos de cogobierno universitarios y en las comisiones de carácter académico, y no ser objeto de represalias por las opiniones que se emitan en los mismos.
- c) Tener representación en el Organismo Electoral Universitario y en las corporaciones electorales.

3. Libertad de pensamiento, conciencia, religión y expresión:

- a) Ejercer la libertad de pensamiento y expresión de ideas religiosas, políticas e ideológicas; y a no ser sancionado o perseguido por el ejercicio de estas garantías o libertades.
- b) Garantía del ejercicio de la libertad de cátedra, por parte de los y las docentes.
- c) Recibir de manera expedita información transparente de los documentos públicos, conforme a la reglamentación del derecho de petición; y, en ese mismo sentido, se cumplan los términos estatutarios establecidos para las peticiones que solicitan el reconocimiento de un interés particular.

4. Derecho al debido proceso.

- a) Gozar de la presunción de inocencia y del debido proceso en asuntos disciplinarios.
- b) Derecho a que se revisen los mecanismos existentes en la legislación universitaria, para dirimir asuntos disciplinarios de estudiantes, profesores y administrativos, de forma tal de asegurar las garantías plasmadas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre todo lo concerniente al derecho a la defensa y la imparcialidad de los juzgadores, y plasmarlo así en los reglamentos disciplinarios correspondientes (pendientes de aprobación desde el 2009) que se expidan con el consenso de los tres estamentos universitarios.
- c) Revisión exhaustiva de las prácticas universitarias relativas a la figura de la suspensión provisional como medida cautelar dentro de los procesos disciplinarios, y explorar su sustitución por la movilidad temporal sin afectación del goce de salarios, para que no se transgreda el principio de presunción de inocencia.
- d) Capacitar al personal encargado de las investigaciones disciplinarias, en la aplicación de las garantías procesales.

5. Libertad de reunión y asociación.

- a) Participar en reuniones y manifestaciones pacíficas, de acuerdo a los mejores intereses y proyecciones sociales de la Universidad en su participación al desarrollo nacional.
- b) Gozar de libertad de asociación y organización. Derecho a que la administración universitaria reconozca a las diversas agrupaciones estudiantiles, docentes y administrativas y mixtas, las cuales son autónomas en su funcionamiento interno y proyección externa; sean tomadas en cuenta en la discusión de los asuntos universitarios y le brinde facilidades en el uso del espacio físico universitario, de acuerdo a las necesidades e intereses de la Universidad de Panamá, en su participación orientadora de la población panameña en la solución de los problemas nacionales.

6. Derecho a la Educación:

- a) En el caso de los estudiantes y los profesionales que accedan a la oferta educativa universitaria, recibir una educación actualizada, de calidad, científica y humanística a la vez, teniendo participación activa en todo el proceso formativo. Dicha educación debe contener los avances intrínsecos a la cultura universal y propios de la ciencia y tecnología del mundo globalizado, pero retroalimentada con el aprendizaje multilingüe, la investigación científica local y valorando la interculturalidad, es decir, que incorpore también los aportes propios de los grupos étnicos culturales que enriquezcan la calidad de la enseñanza.
- b) La educación recibida en los Programas Anexos debe ser de igual calidad que la de las Extensiones, Centros Regionales y Campus universitarios centrales.
- c) La educación formal debe ser complementada con actividades extracurriculares que promuevan el desarrollo de actitudes y destrezas en el estudiantado, pero también la difusión de las artes en toda su gama, valores étnico-culturales y los derechos humanos.

- d) Los estudiantes tienen derecho a recibir puntualmente sus clases y que se le aplique una evaluación científica e integral, que incorpore la posibilidad de acceder a sus calificaciones y al derecho a revisión de sus exámenes.
- e) También tienen derecho a participar activamente en los procesos de evaluación de la calidad de la docencia recibida.
- f) Ser beneficiados con becas, exoneraciones por alto índice académico y situación económica, ayudantías, pasantías, intercambios y otros reconocimientos, los cuales deben ser proporcionados de forma equitativa y expedita.

7. Acceso a la información y nuevas tecnologías.

- a) Disfrutar de la aplicación de las TICs a todo el quehacer universitario: acceso libre a internet en los campus, aulas y bibliotecas; matrícula en línea; instalación y funcionamiento eficiente de plataformas virtuales que permitan interacción docente-estudiante; bibliotecas virtuales, etc.

8. Derechos laborales.

- a) Derecho a la estabilidad, a través de las carreras docente y administrativa, mediante la convocatoria permanente de concursos de cátedra y concursos a cargos administrativos.
- b) Poder negociar colectivamente las condiciones de trabajo y los conflictos con las autoridades universitarias.
- c) Contar con una remuneración justa, condiciones laborales adecuadas, evaluaciones equitativas, promoción en el empleo, incentivos y reconocimientos por un buen desempeño.

9. Derecho a la Cultura y Recreación:

- a) Participar en diversas actividades de formación y superación profesional.
- b) Disfrutar de los programas culturales, recreativos, sociales y deportivos de la Universidad de Panamá.

c) Recibir apoyo de la Institución para realizar actividades académicas, culturales, deportivas.

d) Utilizar las instalaciones y servicios que ofrece la Universidad de Panamá.

10. Derecho a la Salud:

a) Contribuir al bienestar físico y mental de los universitarios, a través de servicios gratuitos en la Clínica Universitaria, planes de ejercicio físico sin costo y orientación en nutrición, entre otros.

11. Derecho a servicios de cafetería saludable.

a) Garantizar la variedad de alimentos en las cafeterías universitarias que satisfagan las necesidades nutricionales de los universitarios, previa consulta y asesoramiento con el Instituto de Nutrición y Escuela de Nutrición, para desarrollar parámetros que deban seguir las cafeterías en su servicio a la Universidad.

b) Garantizar el acceso a comidas en las cafeterías a precios razonables.

11) Derecho a un medio ambiente equilibrado y sostenible:

a) Poder desenvolverse, a la hora de estudiar y trabajar, en un entorno ambiental, equilibrado, sostenible y saludable, de manera que se proteja la diversidad biológica, los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales existentes en las instalaciones y terrenos universitarios.

12) Sobre los derechos de los animales:

a) Crear un proyecto en conjunto con la Facultad de Medicina Veterinaria y las respectivas Alcaldías para establecer un plan de acción para manejar la sobrepoblación de animales sin control, respetando los derechos de los animales.

13) Compromiso con la institucionalidad de la Defensoría Universitaria:

- a) Respeto de su carácter independiente y atribuciones legales y estatutarias, sin duplicidad de funciones con otras entidades universitarias.

- c) Dotación de estructura orgánica a la Defensoría Universitaria, la cual debe ser cónsona con su carácter independiente y su labor de promoción y defensa de los derechos humanos universitarios.

- d) Aprobación de su Reglamento Interno, que dote a la Defensoría Universitaria de un procedimiento eficaz, imparcial, confidencial y equitativo en la atención de quejas y denuncias presentadas por los universitarios.

- e) Nombramiento del Defensor Adjunto que recomiende el Defensor de los Derechos de los Universitarios, en atención a los artículos 367 y 372 del Estatuto Universitario.

- f) Garantía de presupuesto suficiente y personal idóneo, para prestar servicio expedito y eficiente a toda la comunidad universitaria, incluyendo CRUs, Extensiones y Programas Anexos, conforme a la Ley General de Presupuesto y las cifras anuales aprobadas a la institución.

- g) Garantía de oficinas y equipos propios, para desarrollar adecuadamente su labor.

- h) Fuero laboral para el personal de la Defensoría Universitaria, para no ser objeto de represalias, por la atención de casos y opiniones propias que se emitan en el

ejercicio de funciones en la Defensoría. El Defensor no puede ser despojado de su cátedra universitaria, en tanto ser profesor regular es requisito *sine qua non* para ser Defensor.

Dado en el Campus Universitario Octavio Méndez Pereira, ciudad de Panamá, a los nueve días del mes de junio de 2016.

Firman los señores Candidatos a Rector de la Universidad de Panamá, en señal de aceptación:


MSTER. ARGENTINA YING


MSC. BORINDO JAYANS CORTEZ


DR. EDUARDO FLORES CASTRO

DR. GILBERTO BOUTIN ICAZA


DR. JUSTO MEDRANO


MSTER. NICOLAS JEROME

Firma la Defensora de los Derechos Universitarios, en su compromiso por la divulgación y tutela de los derechos universitarios


PROF. ANAYANSI TURNER

LA DEFENSORÍA DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA-REPÚBLICA ARGENTINA

Liliana Aguiar de Zapiola
Defensora de la Comunidad Universitaria
Universidad Nacional de Córdoba
República Argentina

Las dos caras de un mismo desafío: afianzamiento y expansión

Los dolores que quedan son las libertades que faltan
Manifiesto Liminar - Reforma Universitaria, junio 1918

PRESENTACIÓN. UNA HISTORIA DE FRACTURAS

En 1997, el Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba detecta irregularidades en actas de exámenes y títulos. Para resolver el grave problema el Rector conforma una comisión con miembros de la máxima autoridad colegiada de la institución (Honorable Consejo Superior) encargándole el análisis de tan delicada cuestión. Luego de una exhaustiva investigación de los hechos denunciados, la comisión propone, además del establecimiento de mecanismos específicos, la creación de un organismo de control permanente, así nace la Defensoría de la Comunidad Universitaria (en adelante, DCU). En el mismo año se dicta una resolución que establece funciones, facultades y limitaciones. Sea porque se toman antecedentes de otras defensorías universitarias o porque la intención de los consiliarios es ir más allá de la mera coyuntura, la DCU nace con una impronta amplia de defensa de los derechos individuales y colectivos de toda la comunidad universitaria. En un contexto de neo liberalismo a nivel nacional y de un Estado que avanza sobre la autonomía de las universidades¹, el Consejo Superior le da la más amplia autonomía no dependiendo de autoridad alguna con la sola obligación de comunicar sus acciones al Alto Cuerpo.

¹ Entre otras, la Ley de Educación Superior de 1995 que limita la autonomía de las universidades al reglamentar cuestiones de estricta injerencia universitaria y no garantiza el financiamiento estatal.

Transcurridos casi treinta años, la Defensoría de la Universidad Nacional de Córdoba es la única que existe en Argentina como organismo autónomo de cualquier otra autoridad universitaria².

A partir de su creación, se pueden reconocer tres etapas que hablan de una historia de fracturas: Una inicial que hemos llamado *fundacional* incluye dos gestiones (1997-2003). Se toman las primeras medidas para difundir la institución y se inicia el trabajo de apoyo a la comunidad, firmándose convenios con la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Defensoría de la Provincia de Córdoba. Por distintas razones ninguna de las dos Defensoras completa el período reglamentario de tres años. La Dra. Alicia Malanca, renuncia *por cansancio moral* en una sesión del Consejo Superior con fuertes acusaciones a las autoridades rectorales del momento; la Dra. Pierina Moreau, debe retirarse por sufrir una grave enfermedad. En 2004, se inicia una larga etapa de *vacancia* al no cubrirse el cargo por más de diez años (fines de 2003 a agosto 2014). La oficina sigue trabajando respondiendo a las consultas recibidas sin estar legitimada para abordar acciones proactivas. Finalmente, a mediados de 2014, se aprueba la designación de una Defensora con lo que comienza la etapa actual que esperamos se constituya en un período de *afianzamiento y expansión*.

1. MARCAS DE IDENTIDAD

La Defensoría de la Comunidad Universitaria de nuestra Universidad participa de características que en general definen a estas instituciones. Centralmente: su doble carácter de contralor institucional y defensa de derechos en el marco de una plena autonomía con relación al poder político y, como correlato, su autarquía administrativa y financiera. Al igual que en otros organismos hermanos, regulan su actuación los principios rectores de *informalidad, confidencialidad, celeridad y desburocratización*.

En el caso específico de la DCU cordobesa, algunas facultades podrían constituir marcas identitarias. Por una parte, se le encarga defender derechos que exceden los individuales e incluye *los intereses difusos o colectivos* de la comunidad universitaria. Adicionalmente, una segunda marca identitaria resulta de la amplitud de su ámbito de actuación que abarca cuatro claustros: docentes, estudiantes, graduados y nodocentes. Tal vez ello se deba a que, en cumplimiento de una de las banderas de la Reforma del 18 -*el cogobierno tripartito y paritario*-, los órganos colegiados de la UNC se componen, en los períodos democráticos, con representantes de tres claustros (docentes, estudiantes y graduados). Con la recuperación de la autonomía, después de la última dictadura militar, se incorpora también el claustro llamado nodocente (personal administrativo, profesional y de servicio) y, de este modo, el gobierno de la Universidad es, desde mediados de

² Tanto la Universidad de Buenos Aires como la Universidad Nacional de Cuyo cuentan con oficinas para la defensa de los derechos de los estudiantes, no autónomas sino dependientes de otros organismos de gobierno de sus universidades.

1980, *cuatripartito*. En consonancia, la DCU actúa en resguardo de los derechos de cuatro claustros y, de acuerdo a nuestros registros, es la única defensoría universitaria que incluye al claustro de graduados.

Como organismo autónomo la DCU no forma parte del *gobierno* de la Universidad, si el término alude a instancias unipersonales o colegiadas responsables de la toma de decisiones al más alto nivel. Por el contrario, si algo la define por la negativa (como a otras instituciones análogas) es la carencia de facultades resolutorias. Mirada desde nuestra perspectiva, la podríamos definir como un *servicio* que se presta, en forma individual o colectiva, a los miembros de la comunidad universitaria y, en última instancia, a la Universidad si el concepto se entiende en sentido amplio concibiéndolo como acompañamiento, asesoramiento, representación...

¿Qué servicio presta la Defensoría a la Universidad? Sostenemos que contribuye a la gobernabilidad entendida como la capacidad de las autoridades universitarias para responder a las diferentes demandas, consolidar su legitimidad y propiciar proyectos que alimenten el imaginario que cohesionan los diferentes sectores e intereses de la comunidad. Aporta a la gobernabilidad en la medida que apunta a consolidar la democracia universitaria al defender *los principios y derechos universitarios, incluyendo los intereses difusos o colectivos*.

Su autonomía y su relación con los cuatro claustros, la ubican en un lugar especialmente apto para acciones de mediación, para la resolución de los conflictos entre los miembros de la comunidad y entre sus demandas y las autoridades.

La DCU trabaja con cada una de las unidades académicas, adapta sus modos de acción al estilo político de cada una. La mayoría, más o menos abiertas al diálogo, acepta la comunicación personal; en otras, más burocráticas se requieren tramitaciones escritas; alguna, profundamente autoritaria, resiste la actuación de la DCU, no responde los pedidos de informes y dilata los pedidos de audiencia.

LA VIGENCIA DE UN DOBLE DESAFÍO

a) Afianzamiento.

Dijimos que luego de casi treinta años de historia, la DCU de Córdoba no ha logrado su consolidación, tampoco ha sido protagonista de la expansión de la institución a otras universidades argentinas. En la necesidad de establecer prioridades, al asumir el cargo, nos planteamos la necesidad de, en una primera instancia, reposicionar a la Defensoría al interior de la Universidad. Para ello, visitamos todas las unidades académicas informando sobre los objetivos y acciones encaradas e indagando sobre los problemas relevantes en cada una. Se detectaron así temas que en forma recurrente preocupan a las distintas Facultades, centralmente: *Asignaturas con resultados anómalos; Violencias de género; y, Derechos de autor en la Universidad*. El tratamiento de estos

temas en jornadas coordinadas por la DCU con miembros y autoridades de las distintas unidades académicas es pensado como una forma más de visibilizar a la DCU.

Pero el núcleo de nuestras políticas radica en la atención personalizada de cada consulta y el seguimiento sistemático hasta su resolución. Ello implica un gran esfuerzo del equipo que cuenta con una estructura muy pequeña: además de la Defensora, una persona a cargo de la Secretaría y Administración y un Asesor Legal. Sin embargo, estamos convencidos que esta forma de actuar es lo que más ha redundado en el conocimiento de nuestra oficina. Así, alrededor del setenta por ciento de quienes llegan a la oficina lo hace por recomendación de allegados, conocidos y aún de autoridades. Además, si comparamos el número de actuaciones en el primer semestre de 2014 (último período de afección) con este primer semestre de 2016 el aumento del número de consultas ha sido de un seiscientos por ciento aproximadamente. Por cierto, queda mucho por hacer porque en nuestra Universidad asisten unas ciento cuarenta mil personas de los cuatro claustros y podemos afirmar que un alto porcentaje aún no conoce la existencia de la Defensoría. Consideramos que, igual que el sistema democrático, una institución como la nuestra se habrá consolidado en la medida que el traspaso reglamentario de sus autoridades no presente hiatos temporales y crezca el número de quienes acuden a la Defensoría en defensa de sus derechos ampliando así la comunidad a la que ésta sirve.

b) Expansión

La otra cara del desafío que enfrenta la DCU es el de su expansión entre las Universidades de nuestro país y países vecinos. Hay en Argentina ciento ocho universidades entre públicas y privadas, pero en casi treinta años de existencia la institución no se ha expandido.

Del relevamiento del número de universidades y de defensorías en Latino América³ surge que, sobre un total de mil doscientas universidades existen alrededor de ciento diez Defensorías Universitarias⁴. Si las consideramos en función del país de pertenencia, encontramos que los tres países con más proporción son: Brasil (54 *ouvidurías* sobre 230 universidades), Perú (19 sobre 142) y México (20 sobre 230). Tanto Brasil⁵ como Perú⁶ disponen de normativas que, con distintos alcances, propician la creación de Defensorías. México no cuenta con apoyo de legislación pero desde la creación de la primera defensoría en nuestro subcontinente (1985, Universidad Nacional Autónoma de México) exhibe una larga trayectoria de trabajo sistemático por la expansión a otras

³Los números son siempre provisorios y sujetos a revisión colectiva para elaborar una base de datos completa y fiable, tarea en la que se encuentra la conducción de la REDDU.

⁴ Presentado en la asamblea del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, Bs Aires, Argentina, 5/2016.

⁵Constitución de 1988, Art. 37, p3, Impone a todas las instituciones públicas, creación e implantación de formas de participación del usuario en la administración pública y mecanismos para el control de los servicios públicos. Ley 8.078 (*Código de Defesa do Consumidor*), 1990.

⁶Ley Universitaria N° 30220, Cap. XVI, art. 133. Deja a las universidades su regulación.

Universidades de su país y por el estrechamiento de relaciones con otras redes y defensorías europeas y americanas. Ello seguramente ha redundado en su pronta consolidación y expansión. Ni la Ley de Educación Superior Argentina ni el Estatuto de la Universidad Nacional de Córdoba hacen alusión alguna a la Defensoría Universitaria.

En síntesis, una historia de fracturas, aún escasa presencia en el interior de la Universidad, nula expansión en el país y relaciones a consolidar en el exterior dan cuenta de las múltiples facetas a encarar para responder a las dos caras del desafío que la DCU cordobesa enfrenta: su afianzamiento y expansión.

Estas dificultades e incipientes logros nos llevan al principio. Iniciamos esta presentación con una frase del *Manifiesto Liminar* de la Reforma Universitaria nacida en Córdoba hace casi un siglo y que resuenan hoy con mucha vigencia.

Sabemos por nuestra tarea cotidiana que quedan dolores y faltan libertades ¿En otro contexto, son los mismos dolores y las mismas libertades de hace cien años? Desde nuestra doble condición de universitarios (profesores-investigadores) y defensores, apelamos a la construcción colectiva de conocimiento sobre la historia y la actualidad de nuestras instituciones. Estudios de casos, análisis comparativos, resultan un deber ineludible de las Defensorías Universitarias si se van a hacer cargo de su responsabilidad en la profundización de la democracia universitaria⁷.

⁷En esto nos hacemos eco de las palabras de Argimiro Rojo Salgado en *Una aproximación a la institución del Defensor Universitario: El caso español*. Encuentro REDDU, 2012, México.

NECROLÓGICA

Rosa Muñoz Román

Defensora Universitaria de la Universidad de Sevilla

En memoria del Prof. Dr. Ignacio Ugalde



Ya ves, Ignacio, al final me ha tocado a mí este trago amargo de hablar de ti.

Es difícil no recurrir en ocasiones, como la que nos ocupa, a Miguel Hernández cuando escribió a Ramón Sijé, su amigo, su compañero del alma que murió como del rayo... es difícil no acariciar lluvias y caracolas y dar a las desalentadas amapolas nuestro corazón por alimento y al final recordaros que para doler nos duele hasta el aliento a veces... es esto lo que me sugiere como compañera y amiga de Ignacio, su muerte.

Disfruté de su amistad tantos años que no puedo ni recordar su comienzo, eso sí, acababa de dejar las aulas de la Facultad de Derecho en la antigua Fábrica de Tabacos y empezaba su vida universitaria como docente, vida llena de experiencias tan fructíferas todas. Su vida fue corta pero riquísima. Entró a formar parte, siendo profesor del Departamento de Derecho Procesal, del Grupo de Gestores de una

Universidad que comenzaba a cambiar en sustancia de la que habíamos recibido, siendo elegido como Director de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales cuando apenas había cumplido 35 años. Por entonces la Conferencia de Decanos y Directores nos reunía a los dos mensualmente para dar respuesta a las diferencias notorias que se iban planteando dando soluciones a dicho cambio. Entre ellas, las que Ignacio aportaba a dichos problemas siempre eran ocurrentes y generosas... con ese talante que tenía brillante y sensible... y nunca instruía sino asentía o negaba antes de aportar sus soluciones con su espíritu de servidor público que tanto llamaba la atención.

El Rector Florencio nos volvió a reunir en su mesa, él fue designado Vicerrector de Estudiantes y a mí me encomendó la tarea de montar Políticas Sociales... lo menciono porque nunca encontré un apoyo tan incondicional y decidido en las medidas que se propusieron al equipo rectoral para confirmar a la Universidad de Sevilla como un clara apuesta entre las Universidades españolas que dieron el paso por entender que las Universidades públicas debían ocuparse también

de que las condiciones precisas para los miembros de la Comunidad Universitaria en sus trabajos y en sus distintos ámbitos, lo hicieran sin problemas personales acuciantes que impidiesen un ambiente y unas condiciones relajadas.

En Ignacio encontré el apoyo más firme en ese equipo para plantear problemas de desigualdades de hombres y mujeres universitarios, o en medidas que paliasen o solucionasen los temas de discapacidad o la búsqueda de recursos para estudiantes procedentes de familias desfavorecidas... sus aportaciones en las salidas de estos problemas siempre procedía de reflexiones inteligentes desarrolladas desde el punto cero de que la nuestra fuera una Universidad sensible a los problemas antes mencionados y que sosegasen los ambientes para que se desarrollase de manera óptima la docencia y la investigación... muchas veces te di las gracias por tu firme apoyo, Ignacio, hoy dejo constancia escrito de ello ante compañeros/as de las Defensorías Universitarias de las Universidades Españolas que tanto te estimaban... fue un hombre bueno, en el buen sentido de la palabra, solidario y generoso, se puede afirmar con rotundidad que se ha ido el mejor amigo de los que recibíamos su amistad como un regalo: nunca se olvidaba de nosotros; a veces me desesperaba con él por creer que no se había enterado de lo que contaba... al día siguiente y el siguiente y el que sigue al anterior llamaba o aparecía sin avisar para aportar algo a la solución debida o simplemente acompañarte con su silencio expresivo: así con “su quiero y con mi puedo” fuimos juntos en tantos asuntos como emprendimos en nuestras vidas profesionales.

Hace aproximadamente 10 años, el Sr. Rector le animó a aceptar su propuesta a la Mesa del Claustro como primer Defensor de nuestra Universidad, en el periodo de 5 años que dura nuestro mandato según el Reglamento que regula nuestras actuaciones. Ignacio configuró una Oficina del Defensor material y personalmente dotada: tanto en sus medios materiales y, lo que es más importante, en recursos humanos la Oficina es impecable: M^a Ángeles y Ana, nuestra Ana, son piezas claves para conseguir el éxito y la cercanía de un Defensor/a de la Comunidad Universitaria, totalmente implicada en la tarea de la restitución de derechos y rotundamente revestidas de la comprensión y las asistencia personal de cualquiera de nuestros miembros con problemas... tanto que a veces cuesta distinguir de que persona proviene la propuesta de acercamiento y solución pacífica de los problemas que se nos plantean.

Su mandato fue por tanto relajado resultado de su cordialidad, su flexibilidad y tolerancia, un mandato, pues, impregnado de ese espíritu y estilo personal, y siempre con las características de quien se sabe un servidor público.

Y al final todo se resume en que compartimos largos años y en ellos ilusión, problemas, trabajo duro, comprobando... siempre un espíritu de servicio tan generoso, fue proverbialmente leal y discreto con esa virtud de los elegidos para saber escuchar, actuar y emitir su juicio de valor siempre adecuado...

Me despido tomando prestadas palabras dichas para él de otro de sus amigos “que la estela que tu barco deja en el mar eterno que ahora surcas hacia soles inexorables, tenga el eco de nuestra esperanza”.

Quiero pensar que todo esto tiene algún sentido, que, nada, ni esto siquiera, es en vano: buena mar y buena travesía, compañero amigo, nos quede siempre tu sonrisa y tu recuerdo.