

**XV ENCUENTRO ESTATAL DE DEFENSORES UNIVERSITARIOS**  
**UNIVERSIDAD DE ALMERÍA**  
**19-21 de septiembre de 2012**

**MESA DE TRABAJO 2:**  
**LA DEFENSORÍA UNIVERSITARIA**  
**COMO ÓRGANO NECESARIO,**  
**TANTO MÁS EN TIEMPOS DE CRISIS**

(Segunda Parte)

SUMARIO.-

- 1.- La Defensoría Universitaria, una figura *insustituible*.
    - 1.1.- Por la naturaleza de su función.
    - 1.2.- Por el carácter asimétrico de las relaciones en que interviene.
    - 1.3.- Por la garantía de confidencialidad.
    - 1.4.- Por la tipología de algunos de los asuntos que se le confían: en especial, los expedientes de acoso
  - 2.- La Defensoría Universitaria, un órgano *necesario*.
  - 3.- La Defensoría Universitaria, una institución *barata*.
  - 4.- La Defensoría Universitaria, un instrumento de *ahorro* de costes.
- Documento de propuesta de CONCLUSIONES DE LA MESA DE TRABAJO.  
ANEXO: Tabla de datos de coste por expediente en las defensorías universitarias.

Eduardo Gamero Casado  
Defensor Universitario  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

En los apartados precedentes de este documento se ha puesto de relieve por qué la Defensoría Universitaria es una institución *diferente*. A partir de este momento nos centramos en exponer por qué razón también es una institución *imprescindible*, cuya perduración no constituye una mera conveniencia, sino que presenta una innegable utilidad; incluso, o tanto más, en tiempos de crisis.

## **1.- LA DEFENSORÍA UNIVERSITARIA, UNA FIGURA INSUSTITUIBLE**

La defensoría universitaria tiene encomendadas unas funciones que no pueden ser asumidas por ningún otro órgano administrativo. Esta imprescindibilidad de la institución deriva de toda una batería de circunstancias y elementos diferentes, estrechamente entremezclados, que revelan al mismo tiempo la peculiaridad y la insustituibilidad de la figura. A la vista de su configuración institucional, la Defensoría Universitaria se presenta como un mecanismo alternativo de resolución de disputas (ADR), pero no resulta equiparable a ningún otro de estos cauces, por diferentes razones. Por consiguiente, en el caso de que la Defensoría Universitaria desapareciera, muchos de los asuntos que se someten a su consideración carecerían de un cauce de resolución.

### **1.1.- Por la naturaleza de su función**

El carácter indefectible de la Defensoría procede, en primer lugar, de la propia configuración institucional de la institución, erigida en una instancia independiente, no sometida a mandato imperativo alguno, a diferencia de lo que sucede con el resto de la administración universitaria, conformada como un conjunto jerárquico de órganos vertebrado mediante una estructura piramidal. Esta peculiarísima y cualitativa diferencia permite que los juicios emanados de la defensoría no estén influenciados o condicionados por las directrices jerárquicas de superior alguno, lo que indudablemente le imbuye, al mismo tiempo, de mejores aptitudes para el diagnóstico. En efecto, la observación de los problemas por parte de un tercero ajeno e imparcial permite efectuar juicios más certeros, no contaminados por la visión unilateral de ninguna de las partes, lo que contribuye al hallazgo de soluciones desprovistas de cualquier tipo de condicionamiento o peaje. Pero al mismo tiempo le atribuye una particular autoridad o poder de convicción.

En este mismo contexto, la Defensoría es un órgano irremplazable por la propia naturaleza del poder ejercido, que radica en la *auctoritas* moral de la institución y no en la fuerza ejecutiva de sus decisiones, lo cual obliga al Defensor, a su vez, a desplegar un especial esfuerzo de persuasión que inevitablemente ha de fundamentarse en el estudio detallado de todos los elementos confluyentes en un conflicto, y en la

articulación de soluciones viables y operativas (léase *realistas*), que contribuyan a resolverlo.

### **1.2.- Por el carácter asimétrico de las relaciones en que interviene**

La comunidad universitaria presenta unas peculiaridades antropológicas indudables. El rasgo más característico que tradicionalmente la marca es el corporativismo de cada sector, al que se asocia un fuerte componente jerárquico interno o ínsito de cada uno de ellos. Existen escalas muy marcadas en los tres sectores de la comunidad universitaria, y especialmente en el profesorado. Pero además, la interactuación de personas de diferentes sectores depara unas relaciones completamente asimétricas.

La intervención de la defensoría universitaria es un factor que reequilibra esa asimetría y permite tramitar los conflictos en un escenario mucho más aséptico, en el que es deseable aplicar una cierta profilaxis para evitar que las soluciones no vengan condicionadas o contaminadas por la posición que cada parte ocupa en su respectiva escala o en la institución en general, sino que las respuestas que se articulen sean estrictamente las que reclama el problema.

Esta circunstancia es un factor determinante a la hora de que las personas se animen finalmente a presentar su escrito de queja y a llevar un asunto adelante. Las configuraciones institucionales que repercuten mucha presión sobre el recurrente, manteniéndolo en una posición de dependencia o de inferioridad, no contribuyen precisamente a estimular la presentación de quejas y reclamaciones. Cuando una persona observa que el marco de la defensoría universitaria permite reequilibrar la relación, puede superar más fácilmente la renuencia a reclamar.

Importa decir todo esto porque el sistema de quejas es un importante instrumento de depuración de errores, disfunciones y problemas de funcionamiento. Cada expediente representa una oportunidad de mejora para la Universidad en su conjunto, pues además de atender al interés específico del reclamante, su acción puede contribuir asimismo a mejorar el conjunto del sistema.

### **1.3.- Por la garantía de confidencialidad**

Un elemento asociado al anteriormente expuesto es la garantía de confidencialidad, que constituye un rasgo característico de las defensorías universitarias. Todavía persiste en amplios colectivos, y en particular en el sector de estudiantes, una clara prevención a la hora de presentar quejas por el temor a padecer represalias. Desgraciadamente, contamos con antecedentes que avalan este temor. El hecho de que el procedimiento de tramitación de las quejas garantice la confidencialidad del reclamante no diluye completamente esa prevención, pero contribuye a minorarla. Y, en el mismo sentido que se apuntó en el apartado precedente, cuando no se llega a sustanciar una queja (en este caso, por el temor de que al hacerlo se soporten consecuencias), esto puede suponer que un problema queda sin resolver.

Importa recordar que el reclamante *no es anónimo, sino confidencial*: las quejas deben venir suscritas por una persona de la comunidad universitaria, y en caso contrario no resultan admisibles. Pero una vez verificada la identidad del reclamante, ésta permanece confidencial a lo largo de la tramitación del asunto, siempre que su naturaleza lo permita (si presenta la queja contra la denegación de una ayuda, o solicitando un cambio de expediente, es inevitable revelar su identidad).

#### **1.4.- Por la tipología de algunos de los asuntos que se le confían: en especial, los expedientes de acoso**

En algunos tipos de asuntos, el perfil conferido a la Defensoría Universitaria revela más que en otros su carácter irremplazable; y en este grupo de asuntos destaca como ningún otro el problema del acoso. En efecto, aunque la Defensoría Universitaria no sea el lugar idóneo para tramitar íntegramente los expedientes de acoso, si es en muchos casos el primer paso (el único primer paso posible) para afrontar los problemas de acoso.

En efecto, el acoso se describe entre otras cosas por la pretensión de destruir la integridad emocional de la persona acosada, de anularla y bloquearle toda capacidad de reacción. Esto supone que el primer problema que debe afrontar la persona acosada es el de enfrentarse al acosador, quien sistemáticamente ha pretendido dejarla exhausta y neutralizar su capacidad de respuesta. La sola perspectiva de encarar un proceso público en el que se ventilen las conductas y se deba mantener la acusación puede resultar insoportable para la persona afectada. En ese escenario, la existencia de una institución neutral, que vela por el respeto de los derechos y cuya actuación es confidencial, puede ser el único primer paso posible para muchas personas, que encuentran bajo el amparo y el consejo de la Defensoría el valor suficiente para promover el expediente de acoso ante la instancia oportuna.

## **2.- LA DEFENSORÍA UNIVERSITARIA, UN ÓRGANO NECESARIO**

La Defensoría Universitaria, aunque encuentra su origen en la institución del *Ombudsperson*, ostenta unas características propias que revelan su utilidad específica, sin que las funciones que desempeña puedan tampoco ser asumidas por los Defensores del Pueblo genéricos. Esta percepción ha llevado a propiciar su creación en una gran variedad de sistemas universitarios, entre los cuales pueden mencionarse Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, México, Perú, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Pero el dato más revelador es la imposición preceptiva de su existencia en algunos sistemas universitarios. Esto determina que la Defensoría Universitaria tenga actualmente la naturaleza de órgano necesario, lo cual no es una causa (de que actualmente existan), sino es una consecuencia adoptada por el legislador a la vista de

la utilidad de esta figura, una vez que se comprobaron los beneficios que aportaba su existencia.

España fue pionera en esta percepción, al prever la Disposición Adicional 14ª de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, la preceptiva existencia de una Defensoría Universitaria en todas las universidades españolas. Pero su existencia está siendo cada vez más apreciada en el escenario internacional, donde progresivamente se va imponiendo como órgano necesario: es el caso del *Independent Adjudicator* británico o del *Studierendenanwalt* austríaco.

Aunque todas estas figuras disponen de rasgos específicos (también en los ordenamientos que proclaman su carácter necesario), el estudio comparado de todas estas instituciones revela que sus rasgos comunes esenciales y peculiares (en cuanto que no pueden ser atribuidos a ninguna otra figura o institución), son la confidencialidad, la independencia y el profundo conocimiento de la Universidad (Hans Eppenberger, Defensor de la Universidad de Zúrich).

### 3.- LA DEFENSORÍA UNIVERSITARIA, UNA INSTITUCIÓN BARATA

A la hora de mostrar la utilidad que entraña que tiene una determinada figura o institución conviene no perder de vista el coste que conlleva su funcionamiento. Tanto más en un escenario de crisis económica que está conduciendo a la aplicación de medidas de reducción del gasto público. En ese contexto se evidencia la necesidad de aplicar recortes y medidas de contención donde resulte posible, pero preservando la pervivencia de aquellos órganos que desempeñan tareas irremplazables y cuyo coste es moderado.

A efectos de realizar un cálculo suficientemente afinado de estas magnitudes, se cursó una consulta a través de la CEDU al conjunto de Defensorías Universitarias, a quienes se agradece su colaboración. Se formularon las siguientes preguntas:

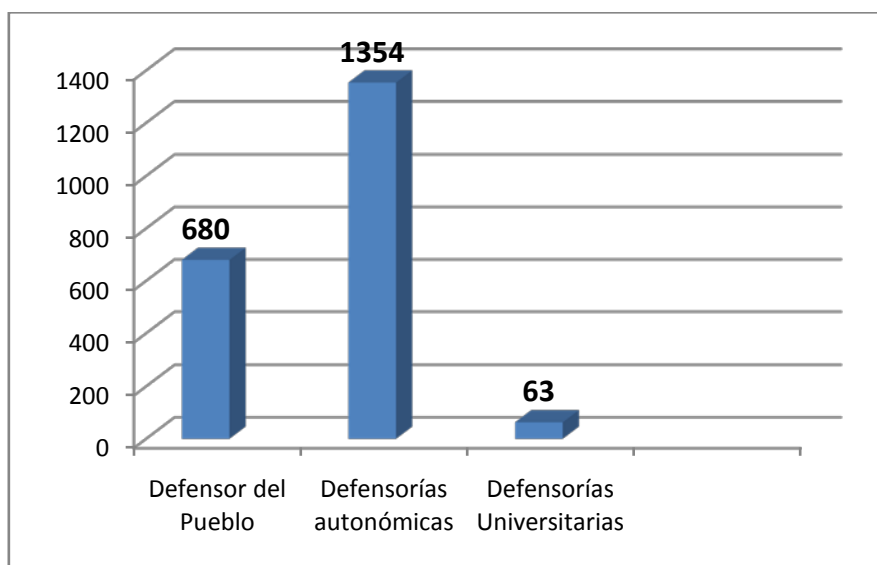
- Nº de Expedientes tramitados durante el pasado curso académico.
- Presupuesto anual de la Oficina
- Presupuesto anual de la Universidad.
- Nº de efectivos de PAS.

Han contestado 30 defensorías universitarias, cuyas respuestas figuran en documento anexo. Los datos más significativos que pueden extraerse de la consulta son los siguientes:

- El **coste medio por expediente** del conjunto de las defensorías universitarias es de **62'93 €**.
- El presupuesto anual medio de las defensorías universitarias es de 10.180,95 €
- El porcentaje de esa partida en el conjunto de los presupuestos de la Universidad representa como media el 0'006 %

Estas cifras contrastan ostensiblemente con las medias de coste por expediente que presentan otras figuras de *Ombudsperson*, y en particular, con el **Defensor del Pueblo** español, que ofrece un **coste medio de 680 € por expediente**; y con las figuras análogas creadas por 13 **Comunidades Autónomas**, cuyo coste medio por expediente es de **1.354 €** (fuente: estudio comparativo disponible en <http://www.abc.es/20110306/espana/abci-defensores-pueblo-201103060016.html>).

#### COSTE MEDIO POR EXPEDIENTE DE LAS DIFERENTES DEFENSORÍAS



Se observa, por tanto, que la Defensoría Universitaria es 10 veces más barata que el Defensor del Pueblo, y casi 20 veces más barata que las defensorías del pueblo autonómicas.

En la realización de este cálculo por parte de las defensorías universitarias no se ha incluido el gasto de personal, debido a la dificultad que entraña individualizar ese ítem en la estructura de gastos, al no venir generalmente reflejado en la orgánica como gasto propio de la Defensoría. Pero se deben tener presentes dos circunstancias: la primera, que, como revela la tabla anexa, las defensorías universitarias cuentan generalmente con un solo puesto de trabajo. Y por otra parte, que no todas las intervenciones de las defensorías universitarias quedan reflejadas estadísticamente, pues un porcentaje muy elevado de su actividad se dirige a resolver dudas y consultas informales por parte de la comunidad universitaria, sin llegar a registrarse como expediente propiamente dicho. Si considerásemos que el coste del puesto de trabajo es de 24.000 €, la media por expediente se acrecería en 102 €, elevándose a un total de 165 € de media. Se trata, por tanto, de una cifra todavía muy inferior a las de otros comisionados, y ello, se insiste, sin promediar las intervenciones que no quedan registradas, pues en tal caso el coste medio se reduciría considerablemente.

#### **4.- LA DEFENSORÍA UNIVERSITARIA, UN INSTRUMENTO DE AHORRO DE COSTES**

En este momento resulta también oportuno reseñar una serie de elementos que evidencian que la Defensoría Universitaria no sólo es una institución que supone un gasto muy contenido, sino que además, sus intervenciones representan a menudo un ahorro de costes, en cuanto que promueven un mayor grado de eficacia en el funcionamiento de la Administración; entendiéndola principalmente en su vertiente de eficiencia, tal y como lo hace el pensamiento jurídico contemporáneo (Parejo, Vaquer): esto es, no sólo como el ahorro de los costes de las actuaciones que se realizan, sino también, como la obtención de la máxima rentabilidad de los recursos disponibles. En cualquier caso, por lo que se refiere a este aspecto, los beneficios de la Defensoría no resultan fácilmente cuantificables y se comportan más bien como intangibles, a pesar de su evidente concurrencia.

Interesa destacar que la propia LOU percibe este matiz, al disponer (DA 14ª) que las intervenciones de la defensoría universitaria se encontrarán “siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos”: se trata de una directriz orientadora de la actuación de la Defensoría Universitaria, consustancial a su función y no meramente accesorio, que constituye un claro matiz diferencial respecto de lo que es propio de otras instituciones análogas, en las que prevalece la vertiente de tutela de derechos.

Por otra parte, las tareas que desempeña la Defensoría Universitaria reducen la litigiosidad, a mejorar los cauces de información de que disponen las personas integrantes de la comunidad universitaria. Sobre todo, al recabar en muchos casos un estudio independiente del asunto que traslada al interesado mayor información y le hace entender las razones de la decisión adoptada, evitando que llegue a presentar recursos o reclamaciones.

Pero al propio tiempo, los procedimientos de mediación que permiten resolver graves conflictos interpersonales también mejoran la eficiencia, por cuanto que tales conflictos suponen una grave pérdida de productividad y plantean tensiones y bloqueos altamente disfuncionales. Así, una mediación que permita reconstruir las relaciones en un colectivo concreto no sólo mejora el clima de trabajo en dicho colectivo y le permite incrementar su productividad, sino que al propio tiempo acaba con estrategias previas de discusiones en órganos colegiados, impugnaciones de acuerdos, y toda otra serie de actitudes que empeoran la eficacia de la organización.

### PROPUESTA DE CONCLUSIONES DE LA MESA DE TRABAJO

1.- La Defensoría Universitaria es un *órgano irremplazable*, tanto por el carácter peculiarísimo de su configuración institucional, como por el tipo de asuntos que se le confían. En el caso de que no existiera, ningún otro órgano o institución universitaria podría desempeñar las funciones que se le encomiendan.

2.- La Defensoría Universitaria, aunque encuentra su origen en la institución del *Ombudsperson*, ostenta unas características propias que revelan su utilidad específica, sin que las tareas que desempeña puedan tampoco ser asumidas por los Defensores del Pueblo genéricos. De tal manera que su existencia está siendo cada vez más apreciada en el escenario internacional, donde progresivamente se va imponiendo como órgano necesario: es el caso del Independent Adjudicator británico o del Studierendenanwalt austriaco. España fue pionera en esta percepción, al prever la Disposición Adicional 14ª de la Ley Orgánica 7/2001, de Universidades, la preceptiva existencia de una Defensoría Universitaria en todas las universidades españolas. Esto determina que la Defensoría Universitaria tenga actualmente la naturaleza de *órgano necesario*, lo cual no es una causa (de que actualmente exista esta figura), sino más bien al contrario: es la consecuencia adoptada por el legislador a la vista de la utilidad de esta figura, una vez que se comprobaron los beneficios que aportaba su existencia.

3.- Por otra parte, las defensorías universitarias son órganos *baratos*:

- Porque sus presupuestos son muy moderados, que representan una parte insignificante del total de la Universidad (media de un 0'006 %)
- Porque el coste medio de cada expediente es muy reducido, y claramente inferior al que ofrecen otras instituciones análogas: así, el coste medio por expediente en el Defensor del Pueblo es de 680 €; la media del coste por expediente de las 13 defensorías autonómicas existentes es de 1354 €; y la media de las defensorías universitarias es de 63 € (165 € si se añaden costes de personal). Por tanto, la Defensoría Universitaria es 10 veces más barata que el Defensor del Pueblo, y casi 20 veces más barata que las defensorías del pueblo autonómicas.
- Porque además de los expedientes expresamente contabilizados para calcular esta media, la Defensoría Universitaria desempeña labores de información y asistencia no explicitadas en sus estadísticas o informes anuales, y cuya cuantificación todavía depararía unas cifras más favorables.

4.- Para concluir, las Defensorías Universitarias también contribuyen a la eficiencia de la actividad universitaria, lo que se traduce frecuentemente en un ahorro de los costes, o cuando menos, a una optimización de los recursos disponibles, teniendo en cuenta que la LOU orienta la intervención de la Defensoría Universitaria a la mejora de la calidad en todos los ámbitos. En ocasiones esta aportación se traduce en hechos o cifras concretos, y en otros casos constituye un intangible muy difícil de cuantificar, pero no por ello menos evidente: por ejemplo, la reducción de la litigiosidad al recibir



el asunto la debida atención en esta instancia, o el incremento de la productividad derivado de la resolución de los conflictos interpersonales que la lastraban.