



**D.ª REBECA DE JUAN DÍAZ, SECRETARIA GENERAL DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA,**

CERTIFICA: Que en la reunión del Consejo de Gobierno, celebrada el día treinta de abril de dos mil diecinueve fue adoptado, entre otros, el siguiente acuerdo:

14. Estudio y aprobación, si procede, de las propuestas de Gerencia

14.01. El Consejo de Gobierno aprueba la creación del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección de la UNED (CPRI), según anexo.

Y para que conste a los efectos oportunos, se extiende la presente certificación haciendo constar que se emite con anterioridad a la aprobación del Acta y sin perjuicio de su ulterior aprobación en Madrid, a tres de mayo de dos mil diecinueve.

MEMORIA EXPLICATIVA DE LA CREACIÓN DEL CENTRO DE PREVENCIÓN, RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS E INSPECCIÓN DE LA UNED

Presentamos la memoria explicativa de la creación del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección de la UNED (CPRI), órgano que nace sobre la base del Servicio de Inspección, al que integra, y como deriva lógica del objetivo de este: contribuir al mejor funcionamiento de los distintos servicios de la UNED (art. 212.1 EUNED).

I. Objetivos y justificación del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección de la UNED

A. Del Servicio de Inspección al Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección:

El art. 212.1 EUNED señala que:

«La UNED contará con un Servicio de Inspección para contribuir al mejor funcionamiento de todos sus servicios y asumir la instrucción de todos los expedientes disciplinarios y para el seguimiento y control de la disciplina académica».

Esta definición configura un Servicio de Inspección cuyas funciones van más allá de la tradicional participación en el ejercicio de la potestad disciplinaria. Ya en su origen su Reglamento (RSI) le otorgaba una triple misión: técnica, consultiva y disciplinaria. En cualquier caso, la configuración original dibuja un órgano fundamentalmente supervisor, fiscalizador de las distintas actividades desarrolladas por y en la universidad.

No fue hasta 2014 cuando se vio la necesidad de reformar el Reglamento para incluir entre las competencias del Servicio las labores de mediación. Se daba de este modo un paso cualitativo, precisándose el tenor de los Estatutos y dando reflejo normativo a la labor que ya se estaba desarrollando, pero que no tenía un reconocimiento expreso.

Se modificaron cuatro artículos del Reglamento, quedando fijados los objetivos del Servicio en el aún vigente art. 1 RSI:

«Art. 1º.- Naturaleza jurídica y misión.

El Servicio de Inspección es una unidad de atención a la comunidad universitaria que se configura con un triple objetivo:

- a) técnico, para comprobar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Gobierno;*
- b) consultivo, para informar y asesorar a las diferentes instancias de gobierno de la UNED, a fin de contribuir al mejor funcionamiento de todos los servicios;*
- c) mediador y disciplinario, para someter al ámbito de la mediación aquellos conflictos en que así se considere; y para asumir la instrucción de todos los expedientes disciplinarios a que haya lugar, garantizando, asimismo, el seguimiento y control general de la disciplina académica.»¹*

¹ Destacado el texto añadido a la versión previa.

Por su parte, dentro del art. 5º RSI se incluyó un nuevo apartado 5.3, siendo su redacción actual la siguiente:

«Art. 5º.- Dependencia y composición.

...

5.3.- El Servicio de Inspección contará dentro de su estructura con un Centro de Mediación.

...»².

Esta modificación supuso el reconocimiento reglamentario de una nueva vertiente en las acciones que el Servicio desarrollaba: a las funciones de carácter disciplinario se añadían las labores de mediación, generando un profundo cambio en la filosofía del órgano, que diversificaba los métodos para la resolución de conflictos yendo más allá de la aplicación del régimen disciplinario. Con este objeto se modificaba su estructura, creándose dentro del Servicio un Centro de Mediación –véase figura 1–.

Fig. 1: Estructura del Servicio de Inspección



Este trascendental avance era muestra de la necesidad de constituir un nuevo órgano que recogiera adecuadamente las funciones que ya ejercía el Servicio de Inspección y estructurara y diera visibilidad a aquellas otras que es preciso ejercer para cumplir cabalmente con la función que le encomiendan los Estatutos. Esa necesidad sigue presente, en el momento actual es precisa una doble adaptación del Servicio, material, pero también nominal:

- La razón fundamental del cambio tiene **raíces materiales**: es necesario que las tareas disciplinarias y de resolución de conflictos que ya ejerce el Servicio de Inspección se vean ampliadas y complementadas con medidas alternativas a las sanciones y acciones de carácter preventivo.

El correcto cumplimiento de las funciones de los servicios de la UNED no puede depender en exclusiva de la amenaza y aplicación de sanciones disciplinarias, pero incluso la mediación y otras medidas alternativas suponen el reconocimiento de que se ha llegado tarde en el que debe ser uno de los principales objetivos del Servicio: **fomentar la cultura de cumplimiento** en la UNED, por ello las labores preventivas se han de incorporar al ámbito competencial del Servicio.

- Desde una **perspectiva nominal** y partiendo de que la existencia de un Servicio de Inspección es absolutamente necesaria para el correcto funcionamiento de una entidad de la

² *Idem.*

naturaleza de la UNED, lo cierto es que las funciones que ya desempeña y aquellas que deberá desempeñar no quedan reflejadas adecuadamente en su actual denominación.

En primer lugar, porque a la originaria función supervisora y disciplinaria se ha añadido expresamente la mediación, pero, además, porque ello no basta para cumplir con la misión que los Estatutos le encomiendan, sino que su actividad ha de extenderse ya a la evitación de los conflictos.

Se requiere por tanto adaptar la denominación del órgano a su realidad competencial para conseguir la mayor **efectividad en el alcance de sus objetivos** y, lo que no es menos importante, en el **conocimiento y reconocimiento** del mismo por parte de la comunidad universitaria.

Por ello se propone la creación del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección de la UNED, en cuyo seno se integrarán el actual Servicio de Inspección y su Centro de Mediación, a la vez que se desarrollarán las labores preventivas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

B. Prevención, resolución de conflictos y potestad disciplinaria como base del fortalecimiento de la cultura de cumplimiento en la UNED:

Definido el Servicio de Inspección y descritas sus actuales funciones y estructura –véase fig. 1–, nos hemos de preguntar si dicho esquema es el adecuado para el ejercicio de su función o si, por el contrario, es posible redefinir y mejorar la estructura.

1. Necesidad y limitaciones de la potestad sancionadora de la Administración:

Una institución de la naturaleza de la UNED no puede prescindir de la investigación y sanción de las faltas que se produzcan. El ejercicio de la potestad disciplinaria y, con él, la existencia de un Servicio de Inspección resulta difícilmente cuestionable. Sin embargo, son numerosas las limitaciones que todo sistema sancionador plantea en la protección de una realidad dada. En el ámbito de la administración podemos destacar las siguientes (MELENDO, CALLEJO y LACRUZ 2019):

- En el ejercicio de la potestad sancionadora de una institución cualquiera y, especialmente, de una institución académica como es la UNED destaca una primera limitación: **siempre que el objetivo del mejor funcionamiento de los distintos servicios pueda ser alcanzado por medios menos lesivos que la aplicación de una sanción disciplinaria, lo adecuado será acudir a dichos medios extradisciplinarios**. El Derecho Administrativo sancionador es solo uno de los instrumentos a los que es posible acudir en aras del cumplimiento de las funciones de los distintos servicios.
- Más allá de ello, lo cierto es que las medidas reactivas, que se aplican una vez producido el conflicto, y más aún si tienen carácter represivo, presentan un **impacto meramente protector y difícilmente configurador** de la realidad que pretenden sostener. La interiorización de los valores protegidos por las sanciones disciplinarias se debe por lo general a factores muy distintos a la amenaza de la sanción e íntimamente relacionados con los procesos de participación en la cultura de la institución de quienes forman parte de la misma.

Si otras medidas no han conseguido que los miembros de la comunidad interioricen sus valores básicos y no han creado las condiciones materiales necesarias para su puesta en

la práctica, difícilmente la política disciplinaria, a través fundamentalmente de la previsión e imposición de sanciones en respuesta a la comisión de infracciones, podrá conseguir ese objetivo (GIL, LACRUZ, MELENDO y NÚÑEZ 2018).

- Pero, además, un sistema de protección del correcto ejercicio de las funciones de la UNED que se centre en la coerción puede llegar a constituir un **obstáculo para que otras medidas puedan llevarnos a resultados adecuados**.

La explicación es simple: el abuso de medidas coercitivas provoca frecuentemente el espejismo de que con un sistema disciplinario duro se solventan las deficiencias no cubiertas por otro tipo de medidas, siendo que, sin una base preventiva firme, los resultados del Derecho disciplinario son muy escasos.

La anterior descripción pone de manifiesto el aspecto en el que, posiblemente, radica la debilidad de situar el punto central de la acción del Servicio de Inspección de la UNED en su vertiente disciplinaria: si pretendemos cumplir el mandato estatutario de contribuir al mejor funcionamiento de los distintos servicios y, a la vez, situamos su acción fundamentalmente en el ejercicio del poder sancionador, será difícil que alcancemos sus objetivos.

En definitiva, **solo una visión global de las distintas acciones que impulsan el correcto funcionamiento de los servicios garantiza el mismo**. No es posible entender el ejercicio de la potestad disciplinaria como algo aislado, sino como parte de una perspectiva comprensiva de las distintas acciones destinadas a garantizar dicho cumplimiento. Y es que precisamente en la determinación de las dimensiones adecuadas del campo de aplicación del Derecho Administrativo sancionador, del espacio que debe ocupar respecto de otro tipo de actuaciones y de cuáles hayan de ser estas se encuentra la base del éxito.

Cualquier otra opción trae consigo el riesgo de concebir un Servicio de Inspección cargado de deficiencias y excesos, que no pueda cumplir con su parte en la tarea global de la mejora del funcionamiento de los distintos servicios de la UNED.

Por las anteriores razones, entendemos que el objetivo del órgano que se ha de encargar de contribuir al cumplimiento de las funciones de los servicios que configuran la UNED no puede quedar limitado a la construcción de un modelo de intervención sancionadora sin más.

Es preciso construir un modelo de intervención sancionadora incardinado en un modelo global de medidas y actividades que se dirijan a **potenciar la cultura del cumplimiento en nuestra institución**. De este modo se conformará una base sólida, ocupando la potestad disciplinaria el lugar residual que le debe corresponder. Se trata pues de trazar un modelo global, en el que solo el diálogo entre sus distintos componentes, entre las distintas acciones y perspectivas que lo configuran, nos permitirá determinar la naturaleza y alcance de las concretas medidas sancionadoras en caso de que sean necesarias.

2. Legitimidad de las sanciones disciplinarias: el necesario fortalecimiento de las medidas alternativas a las sanciones disciplinarias:

En el proceso de configuración de este modelo global el primero de los argumentos que hemos recogido en el apartado anterior nos debe hacer reflexionar sobre la legitimidad de la aplicación de medidas de carácter sancionador. Dado su carácter restrictivo de derechos, **las sanciones disciplinarias solo serán legítimas cuando sean imprescindibles para alcanzar el objetivo** del correcto funcionamiento de la institución; si existen medios menos lesivos con los que alcanzar dicha meta, estos deberán ser empleados de modo prioritario.

Ello no excluye las sanciones del catálogo de medidas que han de ser empleadas por el CPRI, pero indica que es preciso iniciar un camino en el que se exploren otro tipo de medidas alternativas de resolución de conflictos. En este ámbito tendrá un especial protagonismo la mediación, ya plenamente integrada en el actual Servicio de Inspección, pero no se pueden descartar otras posibilidades como el **arbitraje**, la potenciación de los **acuerdos *inter partes*** o la **resolución de conflictos en su origen**.

Es este un camino que el nuevo CPRI deberá transitar desde su creación –de hecho, ya se desarrollan acciones en este sentido–, verificando las posibilidades de unas y otras medidas.

En este ámbito y en relación con el impulso de la cultura del cumplimiento en la UNED, se hará hincapié en que las distintas unidades que la integran asuman su responsabilidad en la resolución de los posibles conflictos que se produzcan sin necesidad de que terceras partes intervengan. Una parte de los problemas que llegan al Servicio de Inspección tienen su ámbito natural de solución en origen y es importante que se asuma la resolución no tutelada de los mismos.

3. La cultura de cumplimiento como base de la prevención de infracciones disciplinarias y garantía del correcto funcionamiento de la UNED:

Hasta aquí todas las acciones a las que nos hemos referido constituyen métodos de resolución de conflictos, es decir, se trata de medidas de naturaleza reactiva, que se aplican una vez surgido el conflicto, con la especialidad de que en unos casos la solución la impone un tercero mientras que en otros parte de los propios afectados, protagonistas de la resolución del problema.

En definitiva, en todos los anteriores casos el conflicto ya es real. Precisamente para evitar que este llegue a producirse, junto a este tipo de medidas reactivas, es preciso dotar de un componente preventivo a la labor del nuevo Centro. **Las medidas de carácter preventivo han de constituir la base de la pirámide de las políticas de fortalecimiento de la cultura de cumplimiento en la UNED**. El objetivo es claro: el Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección de la UNED ha de ser un instrumento básico no solo en la investigación y sanción de las posibles faltas cometidas por sus miembros, sino en la evitación de las mismas –véase figura 2–.

Fig. 2: Pirámide de medidas para una cultura de cumplimiento en la UNED



Se produce así un cambio en la filosofía del órgano, que, reduciendo su vertiente disciplinaria a lo estrictamente necesario –subrayamos que de otro modo el recurso a la misma sería ilegítimo–, pasa a potenciar su naturaleza preventiva y junto a ella la de aplicación de medios alternativos de resolución de conflictos.

En esta labor el nuevo CPRI deberá coordinar las acciones que desde los distintos servicios de la UNED se realizan y se han de realizar en este sentido, ejerciendo su competencias técnicas y consultivas tal y como se encomienda en los Estatutos al actual Servicio de Inspección.

Para ello se elaborará un mapa de riesgos y con base en el mismo se tomarán las decisiones oportunas. En unos casos se tratará de llevar a cabo labores de asesoría y en otros de establecer protocolos de actuación o impulsar medidas concretas que redunden en esa cultura de cumplimiento que derivará en el mejor funcionamiento de la institución.

4. El Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección como órgano coordinador de las políticas de protección del correcto funcionamiento de la UNED:

Queda aún por responder una pregunta, habida cuenta de que el ámbito de la reacción a las infracciones disciplinarias es terreno reconocido en las actuales competencias del Servicio de Inspección ¿por qué situar en el CPRI la dirección de las políticas de prevención? Entre otras podemos destacar las siguientes razones:

- La tarea de prevención es una tarea global, que debe ser desarrollada y puesta en práctica por cada uno de los servicios y miembros de la comunidad de la UNED. De hecho, no es un campo desconocido, sino que desde distintas ópticas ya se trabaja en el mismo. Pero para que la interacción entre las distintas medidas no se torne en cacofonía es necesaria una labor de coordinación y dirección. Es pues necesario un órgano que se encargue de dicha tarea.
- Esa labor supone en primer lugar determinar cuáles son las conductas que se quiere potenciar y aquellos puntos en los que se producen disfunciones. Se trata pues de conocer los puntos débiles para poder desarrollar reglas positivas que sirvan para evitarlos.

Pues bien, el nuevo CPRI es la unidad que dentro de la UNED cuenta con el conocimiento y la experiencia precisos en la materia, dicha competencia se enmarca entre las funciones que los Estatutos encomiendan al actual Servicio de Inspección.

Por ello el CPRI se presenta como el **órgano coordinador de las políticas de protección del correcto funcionamiento de la UNED y de impulso de la cultura de cumplimiento** en la UNED. Para ello deberá establecer colaborar estrechamente con los distintos servicios –vicerrectorados, Secretaría General, facultades y escuelas, Fundación UNED, etc...–.

II. Estructura del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección de la UNED

La estructura que se propone para el nuevo Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección parte de la necesidad de distinguir dos áreas diferenciadas, cada una de las cuales constituye una subdirección: la dedicada a la prevención y la dedicada a la resolución de conflictos.

En esta última se integra la unidad de métodos alternativos de resolución de conflicto, que incluye el Centro de Mediación, y el Servicio de Inspección, con funciones disciplinarias.

Se dota así de coherencia orgánica y nominal al conjunto de funciones desempeñadas por el actual Servicio y se añaden aquellas tareas que resultan indispensables para el correcto cumplimiento de su función –véase figura 3–.

Fig. 3: Estructura del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección



III. Previsiones económicas del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección de la UNED

La puesta en marcha del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección se hará con los recursos humanos y materiales del actual Servicio de Inspección. Ello es fruto del firme compromiso de quienes forman parte del mismo en el desarrollo de las nuevas funciones y de que una buena parte de las mismas ya se está realizando si bien sin aparecer en la estructura de la unidad y en muchos casos sin un reconocimiento expreso por parte de la comunidad universitaria.

Además, una parte sustancial de las nuevas actuaciones vendrá asumida por los actuales vocales que complementarán sus funciones, en la actualidad básicamente dedicados a la instrucción de expedientes disciplinarios, con el trabajo en las distintas comisiones que se creen en el área de la prevención y su participación en tareas de mediación y de resolución de conflictos a través de medios alternativos.

IV. Impacto del Centro de Prevención, Resolución de Conflictos e Inspección de la UNED

Entre otros, se prevé que la puesta en marcha del CPRI tenga los siguientes efectos en los distintos servicios de la UNED:

- Dotación de marcos claros de actuación y potenciación de buenas prácticas.

- Reducción de los conflictos e infracciones.
- Ahorro de costes tanto por un aumento en los índices de cumplimiento como por la disminución de la litigiosidad.
- Potenciación de medidas alternativas a la sanción administrativa en la resolución de los conflictos que se produzcan.

En definitiva, fortalecimiento de la cultura de cumplimiento entre quienes formamos parte de la comunidad de la UNED.