

REGULACIÓN Y APLICACIÓN DEL SISTEMA DISCIPLINARIO DE LOS ALUMNOS UNIVERSITARIOS

Manuel REBOLLO PUIG*

Resumen

El régimen disciplinario de los alumnos de las Universidades públicas se encuentra en una norma reglamentaria preconstitucional que por muchas razones resulta deficiente e inadecuada a la situación actual. Se da noticia de algunos intentos de sustituirla por una regulación más apropiada. También se exponen los remedios que, ante los fracasos de esos intentos, han ideado algunas Universidades para sortear las dificultades que la aplicación de aquella norma añeja suscita en la actualidad. Finalmente se aborda el ámbito subjetivo y no territorial que ha de darse a este régimen universitario atendiendo al significado y finalidad general de esta potestad disciplinaria y a su concurrencia con otras normas punitivas.

Palabras clave

Estudiantes universitarios. Potestad disciplinaria. Infracciones y sanciones. Territorialidad. Non bis in ídem.

Abstract

The disciplinary regime of students in public Universities is established in a preconstitutional bylaw, which, for many reasons, is deficient and inadequate to the current situation. This paper analyses some of the unsuccessful attempts that have been made to replace it by a more suitable regulation. It also deals with the solutions proposed by some Universities in order to face the problems caused by the difficult application of the old bylaw. The final part of the paper is devoted to the study of the subjective (but not territorial) scope of university regimen taking into account the meaning and general purpose of this disciplinary power and its relation with other sanctioning norms.

* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Córdoba. Intervención en las Jornadas sobre «Universidad y Derecho» de la UAM el 21 de noviembre de 2019. Grupo de investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad PGC2018-093760-B-I00.

Keywords

University students. Disciplinary power. Infringements and penalties. Territoriality. Non bis in idem.

SUMARIO: I. La vigencia del reglamento de 8 de septiembre de 1954 solo respecto a los alumnos. II. Panorama general del contenido del Reglamento en cuanto al Régimen Disciplinario de los alumnos: 1. Sobre las infracciones y el principio de tipicidad. 2. Sobre las sanciones, su vaga predeterminación y algunas dificultades para su ejecución. 3. Previsiones en cuanto a competencia y procedimiento. 4. Aplicación «supletoria del Derecho Penal y Procesal Penal. 5. Medidas de reparación y restablecimiento de la legalidad. 6. Conclusión: una regulación en ruina. III. Los propósitos e intentos de sustituir el reglamento de 1954. IV. Los remedios ideados por algunas universidades para apuntalar al reglamento de 1954; V. La aplicación de las Leyes 39 y 40/2015 a la disciplina universitaria. VI. Sobre el ámbito subjetivo de estas normas y de la potestad disciplinaria de las universidades. VII. Infracciones disciplinarias en recintos o actos universitarios y también fuera de ellos. VIII. Penas y sanciones generales a alumnos y su concurrencia con sanciones disciplinarias. Adenda.

I. LA VIGENCIA DEL REGLAMENTO DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 1954 SOLO RESPECTO A LOS ALUMNOS

LAS sanciones que la respectiva Universidad puede imponer a sus alumnos se rigen por un reglamento de 1954: el oficialmente denominado Reglamento de Disciplina Académica de los Centros Oficiales de Enseñanza Superior y de Enseñanza Técnica Dependientes del Ministerio de Educación Nacional aprobado por Decreto de 8 de diciembre de 1954. Con sus 65 años a cuestas no es un récord de longevidad. Ahí está del mismo año la Ley de Expropiación Forzosa (de 16 de diciembre de 1954). Parece que las normas aprobadas en 1954 se resisten a pasar a mejor vida. Pero en el caso de nuestro Reglamento su supervivencia a estas alturas es sorprendente por muchas razones. No puede decirse de él, como se podría decir de otros sesentones, que se conservan bien, que el tiempo no pasa por ellos y cosas por el estilo. No, nuestro Reglamento tiene 65 años y parece que tuviera más. De hecho, aunque vivo, está medio muerto; o hasta más muerto que vivo.

Por lo pronto, ya es extraño que tanto tiempo después de la Constitución y de su artículo 25, interpretado siempre en el sentido de que es necesaria norma con rango de ley para establecer infracciones y sanciones, subsista un reglamento sancionador independiente, esto es, que no desarrolla o completa a una ley que establezca siquiera sea los aspectos nucleares de las infracciones y sanciones sino que las inventa por completo (1). Este escollo formalmente se supera sin dificultad en

(1) TARDÍO PATO, J. A., «La potestad disciplinaria sobre el alumnado de las Universidades públicas», en López Ramón, F.; Rivero Ortega, R., y Fernando Pablo, M. M. (Coords.), *Organización*

tanto que, como siempre ha declarado con acierto el TC, las reservas de ley establecidas en la Constitución no se aplican retroactivamente; esto es, no se pueden exigir a las normas preconstitucionales cuya vigencia no se ve afectada (*tempus regit actum*) por ese condicionante formal. Concretamente, tal doctrina ha sido aplicada a la reserva de ley del artículo 25.1 CE (2) y por eso los tribunales nunca han dudado de la vigencia y aplicabilidad de nuestro vetusto Reglamento de Disciplina Académica de 1954 (3).

Pero, superada la objeción a su naturaleza de reglamento independiente, más sorpresa causa su propio contenido. O, incluso, antes que su contenido, su misma denominación oficial que no habla de centros universitarios sino de «Centros Oficiales de Enseñanza Superior y de Enseñanza Técnica Dependientes del Ministerio de Educación Nacional» (4). Ya esto da una primera pista de que obedece a un sistema de ordenación de la enseñanza universitaria muy distinto al actual. Y esa primera impresión queda confirmada con creces al leer sus 49 artículos y sus cinco disposiciones finales y transitorias que, a estas alturas de 2019, dejan atónito y suspenso, no por su existencia como texto histórico (5), sino por su aparente vigencia a día de hoy.

Para empezar era un Reglamento aplicable tanto a estudiantes («escolares» los llama el Reglamento) como «al personal docente, facultativo y técnico de los Centros (...) y de sus órganos y servicios...». Pero esto último, que ocupa buena parte de su contenido, sí que está formalmente derogado. Lo hizo el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario: «Quedan expresamente derogadas las disposiciones que a continuación se relacionan: Decreto de 8 de septiembre de 1954 (...) en aquellos artículos que traten del personal docente de Centros universitarios». El régimen disciplinario de este personal de la Universidades públicas es el de los funcionarios o el de los empleados públicos laborales.

Pero es que, además, de entre los preceptos del Reglamento de 1954 dedicados al personal docente, quince de sus artículos (del 35 al 49) regulaban los Tri-

de la Universidad y ciencia, INAP/AEPDA, Madrid, 2018, p. 564, apunta, no obstante, una cierta cobertura legal en los artículos 41.g) y 59.g) de la Ley de Ordenación Universitaria de 1943. Pero aunque allí, en efecto, se alude a su desarrollo reglamentario y a un reglamento de disciplina, no se establecía nada sobre las posibles infracciones ni sobre sus correspondientes sanciones.

(2) Así, entre otras, SSTC 83/1990, de 4 de mayo; 305/1993, de 25 de octubre; 16/2004, de 23 de febrero.

(3) Destacable es la STS de 7 de marzo de 2002 (rec. 7023/1999) que utiliza ese argumento para salvar el Reglamento de 1954.

(4) En realidad, el ámbito de aplicación que se desprende de esa denominación oficial se amplió por Decreto de 13 de enero de 1956 (BOE del 18 de enero) cuyo artículo 1 dispuso que el Reglamento de 1954 «será aplicable en todas sus partes a cualesquiera Centros de enseñanza oficial que tengan carácter superior o técnico, aunque de modo total o parcial dependan de Departamentos ministeriales distintos del de Educación Nacional, y aunque estatutariamente tengan reconocida alguna autonomía o régimen de Patronato».

(5) Es más, como explicó PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)», *RAP*, núm. 135, 1994, p. 436, este Reglamento «estableció una normativa disciplinaria perfectamente aceptable y encajable desde la perspectiva del contexto político y jurídico de su época. Puede afirmarse incluso que (...) presentaba aspectos en los que resultaba en su momento razonablemente «avanzado» en una línea garantista». Es más, añade, «se advierten claros elementos de continuidad (con) el Reglamento de disciplina escolar aprobado por Real Decreto de 11 de enero de 1906, al que vino a sustituir».

bunales de Honor que, como era característico de todos ellos, sancionaban los «actos deshonorosos» (este era el tipo infractor, si es que a ello se le pudiera llamar tipificación) con separación definitiva del servicio (no había sanciones intermedias) juzgando «en conciencia y honor», ello con plena compatibilidad con cualquier otro procedimiento y sin posibilidad alguna de recurso. No es solo que el artículo 26 CE prohíba expresa y radicalmente los Tribunales de Honor en la Administración civil; es que, aunque no existiera tal artículo, los Tribunales de Honor son frontalmente incompatibles con otros preceptos constitucionales. De hecho, aunque el artículo 26 CE no se refiere a ellos, también se suprimieron por ley en la Administración militar.

II. PANORAMA GENERAL DEL CONTENIDO DEL REGLAMENTO EN CUANTO AL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ALUMNOS

1. Sobre las infracciones y el principio de tipicidad

Pero es que, refiriéndonos ya al régimen disciplinario de «los escolares», tampoco el Reglamento de 1954 ofrece un panorama sólido y tranquilizador. Una muestra ya reveladora es su alusión, en la disposición final segunda, a «las sanciones impuestas a los escolares (...) por el Sindicato Español Universitario» (!). Pero, vayamos por parte.

Por lo pronto, su descripción de las infracciones es, ya a primera vista, desconcertante; y lo es tanto por lo que dice –o sea, por algunas de las infracciones que tipifica– como por lo que no dice –o sea, por las conductas que no aparecen allí concretamente tipificadas.

Ya lo pone de manifiesto la primera de las infracciones que aparece, la de su artículo 5.a).1.^a: «manifestaciones contra la Religión y moral católicas o contra los principios e instituciones del Estado». No es que crea que sea imposible tipificar algunas conductas ofensivas similares (en el Código Penal hay delitos contra los sentimientos religiosos y también algunos que protegen a las instituciones del Estado o combaten conductas gravemente atentatorias de principios constitucionales cardinales), pero no, claro está, en los términos de ese artículo 5.a).1.^a.

Algunas otras de las infracciones del Reglamento de 1954 plantean dudas sobre su vigencia. Por ejemplo, «las faltas de asistencia a clase (...) cuando tengan carácter colectivo» (6). Se ha considerado que el precepto que tipifica esta infracción debe entenderse derogado (7). No estoy seguro de que sea así ni de que tal infracción deba desaparecer. Es verdad que, aunque los alumnos no tengan propiamente derecho a la huelga, sí que podrían acordar lícitamente esa inasistencia masiva

(6) Por cierto que, aunque esta infracción era calificada en el Reglamento de 1954 como menos grave y aunque así sigue apareciendo sin corrección o anotación alguna en sus publicaciones, las faltas de asistencia colectivas pasaron a tener «en todo caso la consideración de faltas graves de los escolares» en virtud del artículo 2 del Decreto de 13 de enero de 1956 (BOE del 18 de enero), que tampoco ha sido objeto de ninguna derogación expresa.

(7) Así, MACERA, B-F., voz «Enseñanza, potestad sancionadora», en Lozano Cutanda, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2010, p. 390; y PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», cit., pp. 443-444.

(«paro académico») como forma de expresión, protesta y reivindicación (8). Si así es, la inasistencia colectiva, aunque típica, no sería antijurídica. Por decirlo en los términos del artículo 20.7 del Código Penal, se estaría ante la eximente de «ejercicio legítimo de un derecho» (aunque no sea el derecho fundamental a la huelga). Pero puede haber otros casos no cubiertos de ninguna forma por ningún derecho y, por tanto, por esa eximente; por ejemplo, cuando la inasistencia colectiva sea resultado de un acuerdo por el que los alumnos sencillamente deciden anticipar o prolongar las vacaciones o, más grave, cuando sea medio para dar apoyo a actos delictivos (9). En estos casos, resulta lógico que la conducta, que sería típica y antijurídica, sea sancionada. Y por supuesto que también debe considerarse infracción disciplinaria (además de, en su caso, delito o infracción administrativa conforme a otras leyes) cualquier conducta tendente a imponer la inasistencia a personas –otros alumnos o profesores– que no quieran sumarse a esos paros académicos.

Otras infracciones del artículo 5 no merecen ese género de reparos pero sí el de su vaguedad y amplitud. No puede dejar de recordarse aquí que, aunque como hemos dicho ya, la reserva constitucional de ley no tiene carácter retroactivo, el principio de tipicidad (que exige la concreción de las infracciones y de las sanciones, y que también se desprende del artículo 25.1 CE) sí que rige para todas las conductas que se repriman con posterioridad a la Constitución. De tal forma que las normas anteriores a la Constitución que se pretendan aplicar después de ella han de contener una descripción relativamente precisa de las conductas punibles y una predeterminación suficientemente concreta de los castigos correspondientes. De lo contrario, esa norma preconstitucional habrá de ser considerada derogada y nula por inconstitucionalidad sobrevinida y toda sanción impuesta en aplicación de dicha norma nula igualmente por contradicción con el artículo 25.1 CE y por vulneración del derecho fundamental que ese mismo artículo incorpora. Así se desprende de una jurisprudencia consolidada (10).

Con esa premisa, algunos de los preceptos del Reglamento de 1954 son cuestionables por el carácter abierto, impreciso o brumoso del tipo infractor. Lo que caracteriza al conjunto de su sistema y lo que demuestra su quiebra más radical del principio de tipicidad se detecta en el artículo 5.c) del Reglamento según el cual son faltas leves:

«cualesquiera otros hechos no comprendidos en los apartados anteriores que puedan causar perturbación en el orden o disciplina académicos.»

(8) Vid. JIMÉNEZ SOTO, I., «Del inexistente derecho a la huelga de los estudiantes al paro académico», *REDA*, núm. 193, 2018, sobre todo pp. 205 a 210 y 217 a 221; y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones de sujeción especial*, Civitas/Universidad de Córdoba, Madrid, 1994, p. 579, que precisamente aborda la cuestión al hilo de una sentencia relativa a la UAM y en un recurso interpuestos por esta misma Universidad, la STS de 6 de mayo de 1991 (Ar. 4318).

(9) A algo similar a lo que aquí sostengo parece responder el artículo 8 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en la redacción que se le dio en 2006): «... las decisiones colectivas que adopten los alumnos (...) con respecto a la asistencia a clase no tendrán la consideración de faltas de conducta ni serán objeto de sanción, cuando éstas hayan sido resultado del ejercicio del derecho de reunión y sean comunicadas previamente a la dirección del centro». Vid. JIMÉNEZ SOTO, I., «Del inexistente derecho a la huelga...», cit., pp. 199 a 202.

(10) Véanse las sentencias citadas por BUENO ARMIJO, A., en la obra junto con REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M., y ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *Derecho Administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, p. 166.

Esto ni siquiera es tipificar sino lo contrario: supone equiparar cualquier anti-juridicidad material (incluso sin antijuridicidad formal, esto es, sin vulneración de concretas normas) con infracción punible y hace imposible saber de antemano qué conductas pueden ser objeto de sanción.

No mucho mejor juicio merece en este contexto la infracción grave consistente en «falta de probidad». Existía en otros ámbitos (funcionariales y profesionales) la infracción de «falta de probidad moral o material» [por ejemplo, art. 88.a) de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964] y, salvada por la STC 53/1983, aún quedan vestigios (por ejemplo, artículo 207.1 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa tras su reforma en 1984). Pero tal género de tipos infractores han ido desapareciendo. Ya no está en el Estatuto Básico del Empleado Público ni en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (RD 33/1986, de 10 de enero). Ni siquiera aparece tal infracción en ámbitos tan proclives a ello como el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (LO 8/2014), del Cuerpo Nacional de Policía (LO 4/2010) o de la Guardia Civil (LO 12/2007). Si en todos esos regímenes disciplinarios ha desaparecido la infracción consistente en la falta de probidad, con mayor razón debería desaparecer del estudiantil (11) porque es casi imposible predeterminar qué pueda considerarse para los alumnos universitarios esa carencia de honradez, integridad y rectitud que, además, parece más una infracción por la personalidad del autor que por la realización de concretas acciones u omisiones.

Por otra parte, el conjunto de conductas punibles se amplía en el artículo 7 por la vía de extender el ámbito de los sujetos responsables de cada infracción:

«Los que indujeren a la comisión de una falta incurrirán en la corrección señalada para la misma, aunque no se hubiere consumado. En la misma forma se procederá contra los que toleren o encubran las faltas graves o menos graves de los demás.»

Conste que una previsión así que amplía el círculo de los responsables más allá de los autores resulta, en general, aceptable y hasta acertada. Pero en este contexto de infracciones tan abiertas y vagas extender la responsabilidad a los inductores, a los encubridores y hasta a los que meramente toleran las faltas de otros, potencia la indefinición de las conductas punibles.

Las exigencias del principio de tipicidad, según la jurisprudencia, se flexibilizan cuando se trata de infracciones disciplinarias. Es razonable que así sea. Pero, además de que en este ámbito del régimen disciplinario de los alumnos universitarios la justificación de esa flexibilización se da con menos intensidad (porque no

(11) En igual sentido, PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes...», cit., pp. 445-446, que invoca además la interesante STSJ de Andalucía/Sevilla de 17 de septiembre de 1993 que, tras señalar que el concepto de falta de probidad es muy impreciso, salva no obstante su aplicación en el caso de una sanción impuesta a un alumno que entró subrepticamente en el despacho del profesor para cambiar su examen por otro realizado a la vista del de sus compañeros. *Vid.* también NICOLÁS LUCAS, A., «A vueltas con la disciplina universitaria: un vestigio histórico a superar», en Huergo Lora, A. (Dir.), *Problemas actuales del Derecho Administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2018, pp. 135-136; y TARDÍO PATO, J. A., «La potestad disciplinaria sobre el alumnado...», cit., pp. 580 a 582.

son profesionales insertos en un ordenamiento sectorial y con un especial e intenso deber de conocer sus normas), ni aun así el Decreto de 1954 supera limpiamente los mínimos requerimientos de tipicidad.

En sentido contrario, llama poderosamente la atención que no aparezcan específicamente tipificadas las infracciones más características y vulgares de los estudiantes como son, por llamarlas llanamente, las consistentes en copiar en los exámenes, ya sea con métodos ramplones y más o menos improvisados o rudimentarios, ya con otros más sofisticados que ponen de relieve premeditación y una actitud claramente digna de reproche para el ordenamiento universitario. Estas conductas, para sorpresa de propios y extraños, no tienen ninguna referencia concreta en el Reglamento de 1954. Hay que acudir a sus vagos tipos para incluirlas, según los casos, en la falta grave de probidad o en la menos grave de perturbación del orden en los establecimientos o en el cajón de sastre de las faltas leves que, como ya se ha dicho, pretende incluir cualquier hecho que pueda causar perturbación en el orden o disciplina académicos (12). Y no menor perplejidad produce que tampoco aparezca una infracción por causar daños a los bienes de la Universidad que, salvo que se considere que solo ha de tener encaje como delito, igualmente habrá que subsumir como se pueda en alguna de las genéricas infracciones del Reglamento de 1954 (13). Quizá antes de la Constitución estas omisiones o imprecisiones del Reglamento no causaran muchos problemas. Ahora, con todo lo que comporta el principio constitucional de tipicidad para la aplicación en cada caso de las normas sancionadoras, origina una situación poco satisfactoria.

2. Sobre las sanciones, su vaga predeterminación y algunas dificultades para su ejecución

En lo atinente a las sanciones tampoco la precisión del Reglamento de 1954 (arts. 6, 8 y 12) salva con holgura las exigencias constitucionales. En especial, para las faltas graves señala estas «correcciones»:

- 1.^a Inhabilitación temporal o perpetua para cursar estudios en todos los Centros docentes.
- 2.^a Expulsión temporal o perpetua de los Centros comprendidos en el Distrito Universitario; o sea, expulsión de la Universidad.
- 3.^a Expulsión temporal o perpetua del Centro en el que estuviera integrado el responsable.

Da a elegir entre las tres pese a su muy distinta gravedad y, además, para cada una admite que sean perpetuas o temporales, sin ni siquiera decir duración mínima o máxima (14). Además, potestativamente cabe imponer como sanción comple-

(12) En idéntico sentido NICOLÁS LUCAS, A., «A vueltas con la disciplina universitaria...», cit., p. 174.

(13) Igual crítica hace PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», cit., pp. 446-447, que por eso dice que «la tipificación realizada se queda corta».

(14) No obstante, el Decreto 3757/1970, de 31 de diciembre, sí que estableció concretamente la sanción pertinente para la infracción disciplinaria por comisión de delitos: inhabilitación para cursar estudios en todos los centros docentes «por el tiempo que dure el cumplimiento de las penas

mentaría la pérdida parcial o total, definitiva o temporal, de becas, plazas en Colegios Mayores u otros beneficios de protección escolar. Hablar aquí de taxatividad de las sanciones parece deformar la realidad. Y, por otra parte, las de expulsión de la Universidad o de un concreto centro llevan «aneja la pérdida de matrícula y de curso» así como la «prohibición de trasladar el expediente académico, dentro del año escolar, (en) que se cometió la falta corregida». Esta prohibición de trasladar el expediente en el curso académico agrava el contenido aflictivo que, en teoría, cabría atribuir a estas sanciones: de por sí, no impiden continuar estudios en otra Universidad o en otro Centro y, por tanto, no entrañan pérdida de curso ni suspensión de los estudios. Pero con esa sanción accesoria sí que comporta un periodo de interrupción y la pérdida de un curso.

Para las faltas menos graves el Reglamento de 1954 prevé estas otras tres sanciones:

- 1.^a Prohibición de examinarse de la totalidad o parte de las asignaturas en que se encuentre matriculado el responsable, en todas las convocatorias del año académico, con la consiguiente pérdida de los derechos de matrícula y la aneja de prohibición de trasladar el expediente académico dentro del mismo curso. Además, puede ir acompañada, si así se acuerda, de la pérdida parcial o total, definitiva o temporal, de becas, plazas en Colegios Mayores u otros beneficios de protección escolar.
- 2.^a Prohibición de exámenes ordinarios en una o más asignaturas que, como la anterior, comporta la prohibición de trasladar el expediente académico dentro del mismo curso y a lo que potestativamente puede sumarse la pérdida parcial o total, definitiva o temporal, de becas, plazas en Colegios Mayores u otros beneficios de protección escolar.
- 3.^a Pérdida parcial o total, definitiva o temporal, de becas, plazas en Colegios Mayores u otros beneficios de protección escolar. Si esta sanción puede ser complementaria de las anteriores, también puede establecerse como única.

Como se ve, también para las faltas menos graves el abanico de sanciones y de su intensidad y duración es demasiado amplio.

principales o accesorias que hayan sido impuestas». Ya en su momento se puso en tela de juicio esta regulación. *Vid.* SOSA WAGNER, F., «Los estudiantes condenados pueden estudiar», *REDA*, núm. 8, 1976, pp. 170 y ss. Y en la actualidad hay que tener en cuenta que se parte, por el contrario, de que hasta los presos puedan cursar estudios universitarios lo que incluso debe facilitarse (art. 56 de la Ley Orgánica General Penitenciaria). Si los presos, que se supone que son los condenados penalmente por los delitos más graves, pueden realizar estudios universitarios, absurdo sería que los otros condenados penalmente sufrieran una inhabilitación para acceder a cualquier Universidad. Así las cosas, parece que hay que entender que la infracción por realizar conductas delictivas podrá conllevar las otras sanciones, incluida la de expulsión de la Universidad en la que el penado ya cursaba estudios y a la que se perjudicó con el delito, pero no la de inhabilitación para cursar estudios en general. Y si ésta no cabe ni siquiera en caso de la comisión de los delitos más graves, es más que dudoso que pueda imponerse en algún otro caso.

Y para las leves las sanciones posibles según el mismo Decreto de 1954 son las siguientes:

- 1.^a Pérdida de matrícula de una o más asignaturas.
- 2.^a Privación, durante el curso o temporal, del derecho de asistencia a una o más clases determinadas.
- 3.^a Amonestación pública.
- 4.^a Amonestación privada.

También, pues, en este caso, la horquilla de sanciones con muy diverso perjuicio es excesivamente extensa.

Por otro lado, descolocado en el título dedicado al procedimiento, concretamente en el artículo 25, aparece la «privación temporal del derecho de asistencia» a ciertas clases, que, pese a lo que da a entender el Reglamento con esa extraña ubicación, tiene, según creo, naturaleza sancionadora. En cualquier caso, sería una sanción muy adecuada para ciertas infracciones leves.

En ninguno caso el Reglamento de 1954 ofrece reglas complementarias que acoten el margen de discrecionalidad para elegir la concreta sanción entre las posibles y su extensión. Solo prevé agravantes cuya virtualidad consiste en poder sancionar las faltas leves como menos graves y las menos graves como graves (artículo 8), no para fijar reglas sobre la elección entre las sanciones correspondientes a cada grado de gravedad. Por eso, insisto, el Reglamento de 1954 no es en absoluto modélico en lo que concierne a la predeterminación de las sanciones (15). Con todo, forzoso es reconocer, de una parte, que muchas leyes posconstitucionales no son mucho más precisas y, de otra, que al margen del articulado de este Reglamento, el principio de proporcionalidad debe presidir la elección y así acompañar la concreta sanción procedente en cada caso a la lesividad de la concreta conducta enjuiciada y a la culpabilidad del responsable. Incluso, dado que en ocasiones el Reglamento de 1954 conduce a tipificar conductas no tan reprochables como faltas graves y que éstas tienen sanciones muy severas, no es ocioso recordar que el artículo 29.4 de la Ley 40/2015 permite incluso castigar una infracción con la sanción correspondiente al grado inferior.

Algunas de las sanciones previstas plantean un problema práctico adicional no desdeñable. Me refiero a las sanciones que justamente concretan el perjuicio que deben causar al año académico en que se cometió la infracción (pérdida de matrícula y curso, prohibición de examinarse en las convocatorias del curso, prohibición de trasladar el expediente ese mismo curso...). Extenderlo o aplicarlo a otro año desbordaría el mal que el Reglamento prevé como castigo. Pero lo cierto es que con frecuencia los procedimientos sancionadores, incluso suponiendo que se inicien de inmediato, se terminan el siguiente año académico. Además, en principio, conforme a las reglas generales previstas para todas las sanciones, no serán ejecutivas mientras quepan recursos administrativos contra ellas o, de haberse interpuesto, hasta que no se resuelva expresamente; incluso tras ello será con frecuencia necesario esperar a que el juez de lo contencioso-administrativo decida sobre la suspensión solicitada. En suma, puede haber sanciones que cuando se dicten y lleguen a ser ejecutivas no puedan aplicarse en los términos previstos por el Regla-

(15) NICOLÁS LUCAS, A., «A vueltas con la disciplina universitaria...», cit., pp. 136-137.

mento porque el curso en el que se cometió la infracción ya acabó. Y tampoco parece admisible que las resoluciones que acuerden esas sanciones se consideren actos administrativos con efectos retroactivos, es decir, que invaliden las calificaciones obtenidas o los traslados de expediente producidos con anterioridad, aunque se hayan producido en el curso en el que se cometió la infracción; o sea, que la sanción impuesta por la infracción cometida en un curso anterior pueda repercutir sobre los exámenes ya realizados y eventualmente aprobados en ese curso previo (16). Menos aún parece de recibo, aunque me consta que ocasionalmente se ha hecho, que, además de negar eficacia a los aprobados obtenidos en el curso académico de la infracción, se anulen las notas de las asignaturas para las que la afectada era «llave»; ello hasta el punto de que quien ya había terminado sus estudios y estaba trabajando gracias a su título universitario se encuentra con que, en realidad, tiene numerosas asignaturas pendientes. En suma, la misma configuración de estas sanciones constreñidas al año académico de la infracción es problemática. La forma de superar esta situación que puede llevar a la ineficacia de la sanción o, alternativamente, a hacerla distinta y mucho más gravosa de lo previsto en el Reglamento, es la adopción de medidas provisionales (17). Podrían basarse en el artículo 19 del Reglamento de 1954, que permite como medida provisional «la suspensión (...) de los derechos anejos a la condición de escolar», y en el artículo 56 Ley 39/2015. Y podrían consistir en la prohibición transitoria de examinarse y en la prohibición cautelar de trasladar el expediente. Pero parecen medidas provisionales cuestionables en tanto que, más que asegurar la eficacia de la resolución que pudiera llegar a recaer, entrañan el cumplimiento íntegro y anticipado de la misma sanción que causará un perjuicio idéntico a ella y será de imposible reparación si no recae sanción o si es anulada. Quizá una medida provisional más comedida sería la de permitir realizar los exámenes pero suspendiendo la eficacia de las calificaciones que el acusado obtenga a la espera de la resolución del procedimiento.

Entre tanta crítica a la pervivencia del Decreto de 1954, también quiero destacar un aspecto positivo: todas las sanciones afectan exclusivamente al estatuto del estudiante como tal; o sea, que solo limitan los derechos que tiene como estudiante, no a su estatuto general como ciudadano (18).

(16) Sin embargo, es esa retroactividad la que se acoge en la Instrucción de la Universidad Carlos III sobre procedimientos disciplinarios, a la que luego nos referiremos. Allí se dice, por ejemplo, que «la expulsión comportará la anulación de las calificaciones que en su caso hubiera podido obtener» el sancionado.

(17) PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», cit., p. 459, propone precisamente esta solución para «los alumnos que están a punto de finalizar sus estudios» porque «en tales casos sí resultaría procedente la suspensión provisional para asegurar la eficacia de la resolución...».

(18) En eso se diferencia del borrador de proyecto de ley de convivencia y disciplina académica en la enseñanza universitaria de 2011, al que luego nos referiremos. En ese borrador, junto a sanciones similares a las del Decreto de 1954, se prevenían también multas (de hasta 3.000 euros para las muy graves; de hasta 1.500 euros para las graves; y de hasta 800 euros para las leves). Aparte de su dudosa efectividad (pues la mayoría de los estudiantes serán insolventes, incluso aunque disfruten de una posición acomodada), creo mucho más acorde con una norma disciplinaria que las correcciones solo afecten al estatuto específico de que goce el responsable en la condición en que cometió la infracción. Si eso es así para los funcionarios o para los profesionales colegiados, con más razón es lo apropiado para los estudiantes.

Incluso circunscritas las sanciones posibles a las que repercutan solo sobre el estatuto del estudiante, se echan en falta hoy las que afecten específicamente al derecho a usar determinados servicios universitarios que serían muy apropiadas sobre todo para infracciones leves cometidas en relación con ellos; por ejemplo, prohibición de disfrutar del préstamo de libros durante un cierto periodo cuando la infracción se haya cometido precisamente por lesionar el funcionamiento de la biblioteca; o prohibición temporal de disfrutar los servicios deportivos ante infracciones relacionadas con ellos... Solo está previsto eso para el derecho a disfrutar de plazas en Colegios Mayores. Para otros servicios universitarios difícilmente se puede encajar la sanción de privación de su uso en la referencia a la «pérdida parcial o total, definitiva o temporal, de (...) otros beneficios de protección escolar». Además, eso solo se establece en el Reglamento de 1954 para faltas graves y menos graves, no para las leves que serían precisamente las que con más lógica podrían tener esta única sanción.

3. Previsiones en cuanto a competencia y procedimiento

Finalmente, el otro contenido del Reglamento de 1954 es el del procedimiento para imponer las sanciones al que se dedica todo el Título II (arts. 13 a 27) en el que, además, se mezclan los aspectos relativos a la competencia para incoar y resolver. En cuanto a las competencias, que se atribuyen fundamentalmente al «Jefe del Centro respectivo», poco se ajustan a la organización actual de las Universidades (19). Respecto al procedimiento, el esquema que prevé el artículo 14 parece aceptable. Pero el Reglamento está plagado de excepciones contrarias a los mínimos hoy exigibles. Por ejemplo, se dice que «en las faltas colectivas de los escolares el expediente disciplinario será sustituido por una información sumaria» (20). O el artículo 25 dispone que «los catedráticos, profesores y jefes inmediatos de los responsables podrán imponer también a los escolares la privación temporal del derecho de asistencia a su clase o dependencia y la amonestación pública o privada», lo que suena a castigo sin procedimiento y hasta por infracciones no tipificadas.

4. Aplicación supletoria del Derecho Penal y Procesal Penal

El panorama general sobre el régimen instaurado por el Reglamento de 1954 debe cerrarse aludiendo a lo establecido en su disposición final cuarta según la cual se aplicarán con carácter subsidiario «los principios generales del Derecho Penal y

(19) Por ello, PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», cit., pp. 454-455, entiende que las normas sobre competencia del Reglamento de 1954 deben entenderse derogadas. En su lugar, explica, la competencia ha de entenderse del Rector. Sin embargo, aunque ésa sea la solución generalizada y quizá la preferible, no es obligada. Los Estatutos –o, tal vez, incluso, otras normas de cada Universidad si los Estatutos no abordan la cuestión– pueden atribuírsela a otros órganos.

(20) Para colmo, el Decreto de 13 de enero de 1956 añadió en su artículo 3 que las sanciones por faltas de asistencia colectivas «podrán ser impuestas de oficio por el Ministerio de quien dependa la Escuela cuando la notoriedad hagan innecesario el expediente». También el Decreto 3757/1970, de 31 de diciembre, consagró un supuesto de sanción disciplinaria sin procedimiento («de plano y en forma automática», dice su artículo 2) aunque solo para el caso de infracciones por la comisión de delitos y de que se haya producido ya la sentencia penal condenatoria. Ni siquiera en este caso puede entenderse vigente esa previsión de sanciones sin procedimiento alguno.

Procesal Penal». Ello valía tanto para las sanciones a «escolares» como a docentes y otro personal de los centros de enseñanza superior. Comporta un precedente de la situación actual muy interesante y valioso pues supone que incluso en prototípicos ámbitos disciplinarios se intuía su proximidad con lo propiamente penal y se admitía una cierta penetración de principios penales y procesales penales frente a la afirmación entonces extendida de que eran materias que vivían completamente de espaldas e incomunicadas. Seguramente en aquel contexto de los años 50 –y en un Decreto que consagraba con amplitud hasta los tribunales de honor– esta DF 4.^a era una pieza disonante con escasa relevancia práctica. Pero ello no le niega, cuando menos, su trascendencia teórica. En cualquier caso, en la actualidad y para aplicar el Reglamento de 1954 a los alumnos, sirve para facilitar un reforzamiento de las garantías de los sometidos a procedimientos disciplinarios y para, por así decir, dulcificar el rigor de sus preceptos. Necesita alguna corrección porque lo que hoy se proclama no es la aplicación supletoria del Derecho Penal y Procesal Penal, ni siquiera, como dice con acierto esta disposición final, de sus «principios». Se trata más bien de reconocer la existencia de unos principios comunes a todas las actuaciones punitivas de los poderes públicos, principios comunes que tienen su base en determinados derechos fundamentales. Pero, así y todo, permite cómodamente, sin necesidad de acudir a construcciones teóricas y a la jurisprudencia, partir de la exigencia de culpabilidad, reconocer el juego de las eximentes, aplicar la presunción de inocencia, etc.

5. Medidas de reparación y restablecimiento de la legalidad

Una regulación de la disciplina académica podría y hasta debería contener, junto a medidas sancionadoras, otras dirigidas, no al castigo, sino al restablecimiento de la legalidad, a la reparación de los daños, al mantenimiento del orden académico necesario para el funcionamiento del servicio. A este respecto, además, al no tratarse de sanciones, no regiría el artículo 25 CE ni, por tanto, la reserva de ley ni el principio de tipicidad propio solo del Derecho sancionador; solo el genérico principio de legalidad administrativa y, aun así, con las modulaciones derivadas del reconocimiento de potestades inherentes al servicio público. Pero a este respecto el Reglamento de 1954 muestra otra de sus debilidades. Hay algo de ello en su Título III, dedicado al «orden interior en los Centros». Pero lo que se contemplan allí parecen ser predominantemente situaciones contrarias al orden público y medidas de policía, aunque acordadas por las autoridades académicas. En buena parte sus preceptos han de entenderse derogados y otros necesitados de una reinterpretación, además de que hay que ponerlos en relación con los de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana y las competencias que confiere a otras autoridades a las que, naturalmente, corresponde mantener el orden público también en las Universidades. Ni siquiera cabe pensar, como sin fundamento se ha mantenido (aunque quizá dándole aparente pábulo el artículo 33 de nuestro Reglamento), que la policía no puede entrar en los recintos de las Universidades públicas sin permiso de los Rectores. Basta la lectura del artículo 15.3 de la referida Ley de Seguridad Ciudadana para desmentirlo. Pero, dejando al margen esas cuestiones, lo que no aborda el Reglamento de 1954 son las más modestas medidas de reparación o restablecimiento de la legalidad ante el incumplimiento de deberes por parte de los alumnos, medidas tales

como las expulsiones de clase o de exámenes sin carácter punitivo sino como simple medio para permitir su desarrollo ordinario, la prohibición de usar ciertos servicios (como los de préstamo de libros a quienes no han devuelto los que ya tienen), la invalidación de calificaciones cuando se compruebe que se obtuvieron con alguna forma fraudulenta (21), o la elemental de reparación o indemnización de los daños causados a los bienes afectos al servicio universitario (22). Nada de esto, más necesario que las sanciones, es abordado en el Reglamento de 1954 y las Universidades se ven obligadas a construir soluciones muchas veces complicadas, como la de acordar este género de medidas como provisionales del procedimiento sancionador o, ya en su resolución, como complementarias de la sanción.

6. Conclusión: Una regulación en ruina

En suma, la imagen actual del Reglamento de 1954 no es de una norma con algunos preceptos derogados o necesitados de reinterpretación, al modo de lo que podría decirse de otras de la misma cosecha, como la ya citada Ley de Expropiación Forzosa. No es algo similar a un queso *gruyère* que, aunque con agujeritos, tiene sustancia. Es una especie de ruina en la que solo queda algún muro en pie y, aun así, tambaleante, a punto de desplomarse. Si no se ha caído ya del todo no es porque se le mire con el respeto y veneración con que se contempla una ruina de valor sino porque nadie ha tenido tiempo o ganas suficientes de demolerlo del todo y, porque, a falta de otra cosa, sigue dando cobijo a algún menesteroso (23).

III. LOS PROPÓSITOS E INTENTOS DE SUSTITUIR EL REGLAMENTO DE 1954

No es de extrañar que desde hace mucho se prevea la total derogación del Reglamento de 1954 y sustitución por otra norma. Ya en un Proyecto de Ley de Universidades publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 30 de diciembre de 1978, esto es, el mismo mes en que se aprobó la Constitución, se establecía que «en el plazo de seis meses el Gobierno, a propuesta del Ministro de Educación y

(21) A este respecto, y más concretamente para la directa calificación como suspenso del alumno que copia en los exámenes o plagia en los trabajos, PALLARÉS SERRANO, A., «Análisis del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», cit., pp. 171 y ss., sostiene que se trata más bien de sanciones que a veces se imponen como «sanciones encubiertas». Sin descartar que eventualmente pueda ser así, sostengo que por lo general es y puede seguir siendo una medida sin carácter sancionador. En ese sentido, muy acertadamente TARDÍO PATO, J. A., «La potestad disciplinaria sobre el alumnado de las Universidades públicas», cit., pp. 589-590.

(22) Esta última carencia la destaca PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes...», cit., p. 451.

(23) Todo ello con la consecuencia de una notable inseguridad jurídica. Vid. NIETO GARCÍA, A., «Régimen disciplinario del alumnado universitario...», cit., pp. 544-545. Inseguridad mala para las Universidades y mala hasta para los propios alumnos que sufren sanciones informales impuestas sin ninguna garantía por algunos profesores, según explican HITA VILLAVERDE, E.; JIMÉNEZ SOTO, I., y MARTÍN MORALES, R., «El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núms. 13-14 (2010-2011), pp. 369-370.

Ciencia, aprobará un reglamento de disciplina académica, ajustado a la presente ley...» (DT 6.^a). En este caso, no se aprobó ni ese proyecto de Ley.

En el Real Decreto aprobatorio del Estatuto del Estudiante Universitario (Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, aprobado siendo Ministro Ángel Gabilondo, que precisamente fue profesor y Rector de esta Universidad Autónoma de Madrid), su disposición adicional segunda, bajo el rubro «Regulación de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito universitario», dispuso:

«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» (24).

Nótese ya el cambio desde lo previsto en 1978, un Reglamento, a lo previsto en 2010, una Ley. En medio, también hubo otros intentos. Resaltable es el de la Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LO 11/1983) que se despachaba el asunto con esta previsión de su artículo 27.3:

«Las Universidades, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerán las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas» (25).

Ninguna Universidad osó aprobar esas normas y tampoco el Consejo de Universidades dio pasos decididos en esa dirección, ante la sospecha de que esa base legal era insuficiente, por no decir que era inconstitucional en sí misma (26).

Si aquel artículo 27.3 de la Ley de Reforma Universitaria no dio fruto alguno, menos puede darlo el actual artículo 46.2 de la Ley Orgánica de Universidades y su vaporosa alusión a la regulación por cada Universidad de los deberes de los alumnos

(24) Sobre el origen de esta norma, *vid.* JIMÉNEZ SOTO, I., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Un andamio difícil de sostener con algunas piezas sueltas», REDA, núm. 168, 2015, pp. 268 a 274; y antes, del mismo autor, «Derechos y responsabilidades en el Estatuto del Estudiante Universitario», *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 3, 2011, pp. 49 a 51.

(25) Precepto éste del que dice NIETO GARCÍA, A., «Régimen disciplinario del alumnado universitario: perspectivas para su configuración», en Cordero Saavedra, L. (Coord.), *Las universidades públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 1999, p. 532, que es expresión de «un ordenamiento constitucional autonomista sobre el que todavía no se tenían las ideas muy claras».

(26) Sobre estas previsiones de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, su influencia en la redacción de los Estatutos para las Universidades, su crítica y su fracaso, PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», *cit.*, pp. 438 a 441 y 466 a 471. También JIMÉNEZ SOTO, I., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», *cit.*, pp. 264 a 266. TARDÍO PATO, J. A., «La potestad disciplinaria sobre el alumnado...», *cit.*, p. 565, da noticia de que algunas Universidades, como la de Alicante, remitieron una informe en el que se sostenía la inconstitucionalidad de la regulación prevista por la Ley de Reforma Universitaria.

y «los mecanismos para su garantía» (27). De hecho, ninguna Universidad se ha aventurado a aprobar normas disciplinarias con tan fútil y enclenque fundamento.

Junto a esos propósitos, intentos o huidas, hay diversas sugerencias de los sucesivos Defensores del Pueblo siempre en el sentido de reclamar la actualización de nuestro ordenamiento en esta materia (28). Pero todo quedó, y sigue quedando, en agua de borrajas.

Cuando más cerca se estuvo de conseguir realmente algo fue en el año 2011. Entonces se elaboró y difundió un borrador de anteproyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica en la Enseñanza Universitaria, en cuya redacción colaboraron cuatro Profesores de Derecho Administrativo; por orden alfabético, los Profs. Gamero Casado, González García, Jiménez Soto y Trayter Jiménez (29). Ni siquiera llegó a ser formalmente proyecto de ley y, desde luego, claro está, no se convirtió en ley. Aun así, es un texto muy interesante y contiene elementos valiosos –junto con otros más discutibles– para quien se atreva a retomar la tarea de aprobar por fin una ley que sustituya al achacoso Reglamento de 1954. Luego nos referiremos a algunas de sus sugerentes soluciones.

Por ahora lo que conviene retener es la misma opción por una ley estatal ya plasmada en la DT 6.^a del Real Decreto 1791/2010 y en ese *non nato* borrador de anteproyecto de ley de 2011. Se va abriendo paso esa solución.

Acaso quepan alternativas que dieran más juego a normas reglamentarias, incluso precisamente normas de las propias Universidades. Buscarían su sustento en el mismo hecho de tratarse de normas disciplinarias respecto a personas en una relación de sujeción especial (esto es, no reguladoras de infracciones y de sanciones del orden general o de personas en relaciones de sujeción general), terreno en el que hay alguna proclividad a aceptar con mayor relatividad la exigencia de ley, aunque no se sepa a ciencia cierta hasta dónde llega su flexibilización. La misma autonomía universitaria proclamada en la Constitución podría coadyuvar a sostener esa solución. Lo que ha permitido relajar la reserva de ley sancionadora para Municipios o Colegios Profesionales tal vez podría servir para las Universida-

(27) Literalmente dice: «Los Estatutos y normas de organización y funcionamiento desarrollarán los derechos y los deberes de los estudiantes, así como los mecanismos para su garantía». Al menos, se suele citar como si hubiera ahí algún fundamento legal para la regulación por cada Universidad de infracciones y sanciones de sus alumnos. No alcanzo a saber lo que el legislador quiso decir con fórmula tan evanescente y críptica. Si acaso intuyo solo su voluntad de echar balones fuera y de no entrar en terreno minado. Sea como fuere, si en un precepto como ése se encontrara fundamento legal bastante para que las Universidades aprobaran sus respectivos regímenes disciplinarios, entonces habría que decir que se ha volatizado cualquier significado de la reserva de ley. Difícilmente un precepto así satisface las meras exigencias del genérico principio de legalidad administrativa. Pero desde luego no cubre las de la reserva de ley. Entre otras muchas cosas porque esas «garantías de los deberes» (expresión de por sí absurda) estará sobre todo en medidas de restablecimiento de la legalidad y reparadoras, no propiamente punitivas.

(28) NICOLÁS LUCAS, A., «A vueltas con la disciplina universitaria...», cit., p. 142, se refiere al Informe de esta institución de 2012, cuando era su titular Soledad Becerril. Pero en la Exposición de Motivos del borrador de proyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica en la Enseñanza Universitaria se da cuenta de distintas recomendaciones del Defensor del Pueblo en 1990 y 2008. Da noticias de todo ello y además de las peticiones en ese mismo sentido de la Conferencia de Rectores, de los Defensores Universitarios y hasta de los mismos representantes estudiantiles, JIMÉNEZ SOTO, I., «El Régimen disciplinario de los estudiantes...», cit., pp. 261 a 264.

(29) Da noticia de ello uno de los miembros de esa comisión: JIMÉNEZ SOTO, I., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», cit., p. 263, nota 6.

des (30). En la misma dirección quizá no sea del todo impertinente argüir el precedente del Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en centros no universitarios, que, además de otras cosas y aunque muy edulcorado, también contiene un régimen disciplinario de alumnos; y que, pese su rango reglamentario y a que no desarrolla previsiones legales sustantivas, no ha sido seriamente puesto en cuestión tras más de veinte años de vigencia (31).

Aunque desde luego no descarto esas otras soluciones a las que acaso se les pudiera dar sustento teórico, me parecen, como mínimo, arriesgadas; algo así como jugar con fuego en un terreno en el que más bien conviene andar con pies de plomo. Contar con una ley parece imprescindible o, como mínimo, muy conveniente para no construir un nuevo edificio sobre arenas movedizas, un edificio que se cuestione desde el principio y que amenace o acabe por derrumbarse al poco tiempo. El remedio sería peor que la enfermedad porque, a fin de cuentas, aunque el Reglamento de 1954 sea deficiente e insuficiente, por lo menos su vigencia y validez no son ya discutidas. Así que una ley es la opción mejor, la única prudente y sensata. Pudieran ser leyes autonómicas. Las competencias autonómicas sobre enseñanza en general y sobre Universidades en particular, aunque los Estatutos de Autonomía no son muy explícitos, pueden dar apoyo a tales leyes. Pero la opción por una Ley estatal es la que me parece claramente preferible (32). A este respecto, el meritado borrador de anteproyecto de ley de 2011 preveía declarar que todo su contenido tenía «carácter de normativa básica estatal» al amparo de lo dispuesto en los apartados 1, 6, 18 y 38 del artículo 149.1 CE. Expresamente establecía que «las Comunidades Autónomas podrán completar lo dispuesto en la presente Ley en ejercicio de sus competencias en materia de enseñanza superior». Y no cerraba la posibili-

(30) En esa dirección, poniendo el acento en unos u otros fundamentos, *vid.* NIETO GARCÍA, A., «Régimen disciplinario del alumnado universitario...», cit., pp. 539 a 543; y ALEGRE ÁVILA, J. M., «Una pincelada al hilo de la noticia periodística sobre la potestad sancionadora de las Universidades en relación con los estudiantes universitarios», trabajo difundido por la AEPDA el 16 de mayo de 2013. Todos estos argumentos, con aportaciones propias de interés, son expuestos detenidamente por JIMÉNEZ SOTO, I., «El Régimen disciplinario de los estudiantes...», cit., pp. 276 a 284; y por NICOLÁS LUCAS, A., «A vueltas con la disciplina universitaria...», cit., pp. 157 a 172. En contra, sobre todo en cuanto a la aplicación a las Universidades de la excepción admitida para Municipios, *vid.* PALLARÉS SERRANO, A., «Análisis del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Especial referencia a los comportamientos fraudulentos y la plagio, en particular», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56, 2018, pp. 163-164. Por lo que se refiere a la autonomía universitaria, dice PALLARÉS, p. 166, que, estando al servicio de la libertad académica, «no sirve para dar cobertura a la creación vía reglamentaria de infracciones y sanciones sin el asidero de una norma con rango de ley».

(31) Aun así, hay que añadir que este reglamento de 1995, aunque efectivamente nació sin una normativa de rango legal a la que desarrollara, sí cuenta ahora en algunas Comunidades Autónomas con normas de rango de Ley que dan cobertura suficiente. Por ejemplo, en la Rioja artículos 43 a 45 de la Ley 5/2008 y artículos 9 y siguiente de la Ley 2/2011; en Madrid, artículos 9 y siguientes de la Ley 2/2010; en Galicia, Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa; etc.

(32) Según JIMÉNEZ SOTO, I., «El Régimen disciplinario de los estudiantes...», cit., aunque él haga algunas objeciones, es la opción por una «normativa básica, igual para todo el Estado español» la generalizada entre las propias Universidades, postura ya apuntada antes por el mismo profesor en *Derechos y deberes en la comunidad universitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 65. Asimismo, HITA VILLAVARDE, E., JIMÉNEZ SOTO, I., y MARTÍN MORALES, R., «El régimen disciplinario...», cit., pp. 372-373. A igual conclusión llega, aun tras explorar otras soluciones y no descartarlas por completo, NICOLÁS LUCAS, A., «A vueltas con la disciplina...», cit., p. 175.

dad de reglamentaciones de desarrollo de las Universidades. Pero todo ello sin perjuicio de declarar insistentemente que su cuadro de infracciones y de sanciones es «directamente aplicable». Es la solución más correcta y la que, como hemos visto, se va imponiendo. Ello sin perjuicio de cierta colaboración de otras normas.

IV. LOS REMEDIOS IDEADOS POR ALGUNAS UNIVERSIDADES PARA REMENDAR AL REGLAMENTO DE 1954

Lo cierto es que ahí sigue el Reglamento de 1954 o, más bien, su ruina, y con tal ruina hay que ir tirando. Todo el mundo sabe que hay que sustituirlo. Pero nadie tiene prisa y seguramente pocos tienen ganas de meterse en lo que, aunque no haya motivos para ello, pudiera ser un avispero. Por menos, según quién hubiera hecho la propuesta, con un público debidamente jaleado, se ha armado la marimorena. Su elaboración no plantea especiales dificultades jurídicas, pero acaso se piense que sí que puede tener problemas y costes políticos. A buen entendedor...

En esta situación, las Universidades, aunque eventualmente contemplen en sus Estatutos soluciones más atrevidas (muchas de ellas con origen en el artículo 27.3 de la derogada Ley de Reforma Universitaria de 1983; es el caso de los Estatutos de la UAM, artículo 85) (33), se limitan a aplicar con moderación el Reglamento de 1954 lo cual, no es solo acertado, sino obligado. Pero algunas se han atrevido a algo más (34).

La Universidad de la Coruña se limitó a aprobar en 2011 unas llamadas Normas provisionales para la instrucción y resolución de los expedientes disciplinarios abiertos a estudiantes. Y, en efecto, de acuerdo a lo que indica su denominación, simplemente abordó los aspectos procedimentales sin entrar en los sustantivos.

Algo más hicieron la Universidad Pompeu Fabra en 2012 y la Rovira i Virgili en 2013. Sus Consejo de Gobierno aprobaron unos denominados Reglamentos de Régimen Disciplinario de los Estudiantes que, en realidad, tienen confesadamente unos propósitos y alcance muy modestos. En el preámbulo de esta última, de la de Tarragona, se empieza por reconocer que el régimen disciplinario de los estudiantes universitarios está regulado por el Decreto de 8 de septiembre de 1954 y que para sustituirlo es imprescindible una ley. Se refiere a los problemas de aplicación que suscita el Reglamento de 1954 por su «tipificación defectuosa» y por la «falta de concreción (...) de algunas de las sanciones», lo que da lugar a «dudas y discrepancias de criterio en los diferentes procedimientos» con «márgenes de actuación excesivamente amplios a los funcionarios que han de instruir». Ante esa descripción del panorama, que refleja aséptica y hasta pálidamente la realidad, el preámbulo de esta norma universitaria afirma que lo que hace es, «sin innovar el sistema

(33) Sobre las escasas previsiones estatutarias relativas a disciplina, incluso bajo la vigencia de la Ley de Reforma Universitaria, y sobre sus causas es sugerente NIETO GARCÍA, A., «Régimen disciplinario del alumnado universitario...», cit., pp 532 a 538.

(34) Panorama de las soluciones ideadas por las Universidades, aunque todavía sin referencia a la de la UNED, puede verse en PALLARÉS SERRANO, A., «Análisis del régimen disciplinario de los estudiantes...», cit., pp. 168 a 174.

de infracciones y sanciones previsto en el Decreto de 8 de septiembre de 1954», solo adecuar y completar sus previsiones «aportando seguridad jurídica» (35).

Parecido pero incluso más humilde y recatado es lo que hizo la Universidad Carlos III. Al menos, más humilde formalmente; materialmente no es tan tímido. En concreto, en esa Universidad sus Vicerrectores de Estudiantes y de Igualdad aprobaron una Instrucción. Dice esta Instrucción que su propósito es «informar al conjunto del profesorado y del alumnado del actual marco jurídico que rige la potestad disciplinaria en las Universidades Públicas en el ámbito académico». Así que solo «informar». Pero de inmediato dice que también pretende «establecer el procedimiento que ha de ser seguido ante la detección de actuaciones de defraudación en los procesos de evaluación». Por eso, solo se ocupa de ese género de infracciones, de las que afectan a exámenes y otras pruebas evaluables. Además dice que, estando la regulación del régimen disciplinario en el Decreto de 1954 que es «de obligada aplicación», resulta aconsejable «la puesta al día y concreción de los ilícitos y la forma de actuar frente a ellos». Porque, dice, que siendo una norma preconstitucional, «ha de ser interpretada y aplicada conforme a lo dispuesto por nuestra norma constitucional; la Ley 39/2015 (...); la Ley 40/2015...». Lo cierto es que con esas premisas contiene una lista de faltas graves, otra (más aparente que real) de faltas menos graves y otra de faltas leves. Todas ellas solo relativas a la defraudación en las diversas pruebas de evaluación (desde el clásico examen a los trabajos fin de grado y fin de máster) pero aclarando respecto a las graves que el listado es solo «a título enunciativo e ilustrativo y con carácter no limitativo». Asimismo expone las sanciones correspondientes y algo sobre el significado concreto y ejecución de cada una de ellas. También se adentra en el procedimiento disciplinario ofreciendo un «esquema».

Más relevante es la regulación que aprobó el Consejo de Gobierno de la Universidad Rey Juan Carlos el 28 de febrero de 2014 (aunque curiosamente publicada cinco años más tarde en el BO de la Comunidad de Madrid de 29 de marzo de 2019) con el nombre de «Normativa sobre conducta académica». Aunque también aborda otros extremos, se ocupa de las infracciones, de las sanciones y del procedimiento sancionador en tres de sus artículos. Aunque sobre la base de reconocer que el régimen disciplinario de los alumnos es el del Reglamento de 1954, se desenvuelve con mucha libertad. Así, procede a enumerar 16 faltas graves, 15 menos graves y 7 leves sin que, aunque sean razonables, sea fácil saber en qué concretos tipos del Reglamento de 1954 se apoya, y muchas veces con resultados muy cuestionables. También procede a concretar las sanciones con aportaciones interesantes; por ejemplo, dice que la expulsión por falta grave solo puede durar el año académico en que se cometió la infracción y el siguiente; en caso de faltas menos graves las sanciones «consistirán en la expulsión del centro o de determinadas instalaciones de la Universidad por un periodo comprendido entre 8 y 30 días» y, si son por «fraude académico, serán sancionadas con el suspenso de la prueba»; para las faltas leves permite «la privación temporal de acceso a la Universidad por un periodo entre 3 y 7 días, no pudiendo afectar dicha privación a la realización de pruebas de

(35) Según afirma PALLARÉS SERRANO, A., «Análisis del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», la Universidad tarraconense también aprobó una Instrucción, pero no he conseguido acceder a su contenido en la que, al parecer, precisaba las conductas subsumibles en cada uno de los tipos del Reglamento de 1954. Pero no he podido acceder a esa Instrucción.

evaluación». Todo –o casi todo– teóricamente correcto, pero de más que dudosa adecuación al Reglamento de 1954 y a la reserva de ley del artículo 25 CE. Merece ser destacado –y a este respecto no hay colisión alguna con el artículo 25 CE– que sí que prevé medidas no punitivas para restablecer el orden. En concreto, dice que «el profesor podrá disponer la salida del aula del estudiante, con independencia de las sanciones a las que en su caso hubiere lugar. Si el estudiante se negara a atender de forma reiterada las indicaciones del profesor, éste se pondrá en contacto inmediatamente con los servicios de seguridad para que procedan a dicha expulsión». También llama la atención que confiere competencia sancionadora a decanos y directores o, incluso, a los mismos profesores si se trata de faltas leves.

Creo que la Universidad que más recientemente ha elaborado una regulación sobre esta materia es la UNED que, por acuerdo de su Consejo de Gobierno de 3 de julio de 2018, aprobó un reglamento de régimen disciplinario de sus estudiantes. Por ello y por su interés intrínseco merece alguna atención. Su punto de partida es el mismo que hemos visto en las anteriores normas: el régimen disciplinario de los estudiantes es el del Decreto de 1954; pero esa norma, de la que dice que «plantea diferentes problemas en su aplicación ordinaria que muchas veces no permite encontrar en su articulado la solución correcta, ponderada y justa», ha de ser interpretada y aplicada en el contexto jurídico actual (cita la CE y las leyes 39 y 40/2015). Pero da un paso más: cita el artículo 27.3 de la Ley 40/2015, esto es, el que permite a los reglamentos «introducir especificaciones y graduaciones en el cuadro de infracciones y sanciones establecidas legalmente». Ahí queda eso: no dice nada más, no dice que el reglamento de 1954 cumpla aquí el papel de la ley y el reglamento de la UNED cumpla el de un reglamento de ejecución de una ley. Después añade que «esta situación ha motivado que la UNED considere necesaria la aprobación de una normativa interna que, sin alterar el sistema de infracciones y sanciones contemplado en el Decreto (...) de 1954, adapte el régimen disciplinario a la realidad actual y a las peculiaridades de esta Universidad». Seguramente, con su invocación del artículo 27.3 Ley 40/2015, aunque algo acrobática, esta norma está bien orientada.

Con tal planteamiento, en su articulado se lanza a enumerar concretas faltas graves, menos graves y leves. Lo hace de una forma muy sagaz: toma como punto de partida las infracciones del Decreto de 1954, que incluso reproduce; y tras ello añade lo que ha de comprenderse en cada una de ellas. Por ejemplo, reitera que es grave la falta de probidad. Y de inmediato añade:

Quedan subsumidas dentro del concepto de falta de probidad, entre otras, las siguientes conductas:

- Utilización de los foros de una forma ilícita, contraria a lo dispuesto en el reglamento sobre uso de los foros de la UNED.
- La apropiación de los fondos bibliográficos, *hardware*, instrumentos, software u otros recursos de la Universidad.
- La aceptación o el ofrecimiento indebidos de regalos o beneficios en contraprestación de actuaciones académicas o administrativas, que puedan influir o aparecer como una influencia de actuaciones académicas o administrativas futuras.

- Venta de manuales o material bibliográfico a cambio de una compensación económica.

Repárese en que no dice que esas cuatro modalidades agoten todas las formas de falta de probidad y que en algunas de esas cuatro solo a martillazos puede vislumbrarse esa falta de honradez moral; por ejemplo, la primera que lleva a tomar en consideración todo lo dispuesto en cualesquiera reglamentos sobre uso de los foros de la Universidad; o la última, la de venta de manuales, que difícilmente revela falta de probidad. Sin duda, pues, la tipicidad de las infracciones se resiente.

Otro ejemplo resulta de particular interés. Parte de la infracción prevista en el Decreto de 1954 consistente en «la ofensa grave, de palabra u obra, a compañeros, funcionarios y personal dependiente del Centro». Y con ese apoyo dice que ahí «quedan subsumidas (...) entre otras, las siguientes conductas: ... la intimidación o el acoso que amenacen a alguien o que le impidan desarrollar la vida académica que legítimamente haría en ausencia de esa conducta». Tal vez alguien podría discutir si esta previsión de la UNED realmente es fiel al Decreto de 1954 o si comporta una ampliación de la infracción poco respetuosa con el principio de tipicidad. Pero no creo que ese planteamiento fuese acogido por los jueces ante los que eventualmente se recurriese una sanción por acoso. Y, como mínimo, la previsión de la normativa de la UNED tendrá un valor preventivo y disuasorio no despreciable. Un poco más osada sería la Universidad que, aun sin una normativa como la de la UNED, sancionara conductas de acoso o similares subsumiéndolas sin más en el la de «la ofensa grave, de palabra u obra, a compañeros, funcionarios y personal dependiente del Centro» del Decreto de 1954. Pero no creo que tal sanción fuese ilegal; y la misma norma de la UNED, aunque evidentemente no resultaría aplicable, daría un argumento adicional.

También el reglamento de la UNED se atreve con las sanciones. Si el Decreto de 1954 dice que a las faltas muy graves corresponde «inhabilitación temporal o perpetua para cursar estudios en todos los Centros docentes», «expulsión temporal o perpetua de los Centros comprendidos en el Distrito universitario» y/o «expulsión temporal o perpetua del Centro», este reglamento de la UNED dice que «corresponderá imponer la sanción de expulsión de la Universidad que en todo caso será temporal». Ya es algo. Ciertamente no dice ni el mínimo ni el máximo de duración de esa expulsión temporal (a diferencia de lo que tan meticulosamente había hecho antes la Universidad Rey Juan Carlos) y que, por tanto, tampoco la tipicidad o taxatividad de las sanciones es modélica, por decirlo de forma benevolente. Pero es mucho mejor que la del Reglamento de 1954.

De entre todas estas normas universitarias, solo la de la Universidad Rey Juan Carlos prevé sanciones, como las que antes sugeríamos, consistentes en la prohibición durante determinados periodos del uso de ciertos servicios universitarios como los de biblioteca o los deportivos. En las normas de ésta se pueden entender incluidas en su alusión a «la expulsión (...) de determinadas instalaciones». Tal vez una sanción de este género pudiera entenderse comprendida en la prevista en el Reglamento de 1954 de «pérdida parcial o total, definitiva o temporal, de otros beneficios...». En la práctica esas medidas se imponen incluso sin el más mínimo procedimiento basándose en los reglamentos universitarios de cada uno de esos servicios y como si no tuviesen naturaleza sancionadora.

Tampoco han explotado estas normas universitarias las posibilidades que abre el artículo 25 del Reglamento de 1954 para prever con claridad sanciones de privación temporal del derecho a asistir a todas o algunas clases, sanciones que podrían resultar adecuadas y proporcionadas a muchas infracciones.

Una valoración general de estas normas de las Universidades es comprometida. Alguien podría afirmar que constituyen una vulneración tosca de la reserva de ley del artículo 25 CE; que, además de no tener ninguna habilitación legal, inventan mucho sobre la base de las ruinas del Reglamento de 1954 que más bien les sirven de pretexto; que su supuesto desarrollo de lo previsto en aquél es un burdo simulacro; y que, además, lo que con ellas se pretende no es restaurar aquella ruina conservando su esencia y espíritu, sino todo lo contrario, transformarlo en algo por completo diferente. Otros más moderados podrán afirmar, al menos, que estas normas universitarias estiran como un chicle unos tipos del Reglamento de 1954 hasta incluir allí todo lo que parece razonable sancionar mientras que reducen otros tipos a la nada; y que algo similar hacen con las sanciones. Más modestamente diré que mientras no se sustituya debidamente el Decreto de 1954, todo el régimen disciplinario se resentirá y estará, por así decir, en el aire, cogido con alfileres. Pero, incluso reconociéndolo así sin ambages, en la situación actual los intentos de las Universidades que hemos recordado –incluso los más intrépidos de la Rey Juan Carlos y de la UNED– merecen comprensión y, a lo mejor, hasta aplauso. Han conseguido, dentro de sus modestos medios, apuntalar al Decreto de 1954, por lo menos para sobrevivir sin que su ruina se les caiga encima. También consiguen que los alumnos sepan –o crean, aunque no sea del todo cierto– que pueden ser sancionados, lo que sirve para que respeten sus deberes (36).

V. LA APLICACIÓN DE LAS LEYES 39 Y 40/2015 A LA DISCIPLINA UNIVERSITARIA

Ya que la norma de la UNED se refiere precisamente a las Leyes 39 y 40/2015, obligado resulta alguna observación sobre sus consecuencias en este ámbito. Pues estas leyes, en lo que se refiere al régimen disciplinario de los alumnos universitarios, dan una de cal y otra de arena.

La de arena (o sea, la parte buena) se podría deducir sobre todo de los apartados 3 y 4 del artículo 25 de la Ley 40/2015: el apartado 4 hace algunas exclusiones de la aplicación del régimen sancionador contenido en la propia Ley y no cita ni a las sanciones disciplinarias de alumnos ni a ninguna otra de las disciplinarias; y el apartado 3 expresamente dice que ese régimen legal de las sanciones es de aplicación a la potestad disciplinaria sobre cualquier género de empleado público. De aquí se puede inferir que todo el régimen general de los artículos 25 a 31 de esa Ley es de aplicación a nuestro objeto. Y para el procedimiento la Ley 39/2015, que regula un

(36) Lo explica así NIETO GARCÍA, A., «Régimen disciplinario del alumnado...», cit., p. 546: es útil que «los estudiantes sepan que, si es necesario, pueden ser castigados y que se ha acabado la era de su impunidad. Por decirlo en expresión popular, “el miedo guarda la viña aunque no esté el vigilante”». Dicho de otra forma más refinada, es la prevención general la que se consigue, aunque acaso sea una prevención general putativa, basada en el error.

concreto y completo procedimiento sancionador y que ya no lo remite a otras leyes y reglamentos (como hacía su predecesora Ley 30/1992), permite pensar que ese procedimiento allí minuciosamente articulado también debe aplicarse a nuestras sanciones y que podemos olvidarnos de los preceptos que el Decreto de 1954 dedicaba a ese aspecto. Todo esto sería muy clarificador, práctico y provechoso.

La de cal está en los artículos 2 de ambas leyes que, con asombro de propios y extraños, no incluyen a las Universidades públicas entre las Administraciones públicas sino solo en el sector público institucional. Lo dicen a despecho de lo que siempre se han entendido y de lo que se desprende de las propias leyes sobre Universidades. Hasta los Estatutos suelen afirmar que la Universidad respectiva es Administración pública. Por ejemplo, los de la UAM lo dicen al menos en dos ocasiones. Por un lado en su artículo 1: «La Universidad Autónoma de Madrid, en cuanto Administración Pública, tiene atribuidos los privilegios y potestades propios de ésta...». Por otro, su artículo 126 lo reitera y proyecta esa «calidad de Administración Pública» sobre varios aspectos, entre ellos, precisamente, «la potestad de sanción». Pero esos artículos 2 de las Leyes 39 y 40/2015 no se conforman con negar a las Universidades su naturaleza de Administraciones Públicas sino que consecuentemente añaden que «se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley» (37). Ante esta prescripción sorprendente y de alcance enigmático se puede venir abajo toda la arena anterior y alguien podría sostener que entre la «normativa específica» de la que ahí se habla como de aplicación preferente hay que incluir al Decreto de 1954 de suerte que solo ante sus lagunas cabría aplicar las leyes 39 y 40/2015 como supletorias.

Como yo no entiendo en qué se basó el legislador de 2015 para hacer unas declaraciones tan extravagantes ni qué pretendió con ellas ni qué alcance tienen, no estoy muy preparado para sacar conclusiones. Pero, incluso así, me atrevo a decir que, dadas las muchas incertidumbres que hoy genera el decrepito y endeblucho Decreto de 1954, hay numerosos y poderosos motivos para entender que deben aplicarse en su totalidad las previsiones de las Leyes 39 y 40/2015 y así paliar en parte las deficiencias de aquél.

Con esa premisa, se puede reforzar la idea que late en las normas de la UNED cuando, según veíamos, invocaba el artículo 27.3 de la Ley 40/2015 como justificación de su propia existencia y de su contenido. Y, más allá del caso de la UNED, ese mismo artículo 27.3 puede dar cobertura a intentos similares de otras Universidades para afrontar el *impasse* legislativo y ofrecer en lo posible algún alivio a la inseguridad reinante. Se trata solo de un remedio, de un parche, de una solución provisional ante una situación patológica que solo el legislador podrá remediar. Pero en el panorama actual el artículo 27.3 de la Ley 40/2015 permite algunas piruetas, asimilando el Decreto de 1954 a una ley y las normas de cada Universidad pública a un reglamento de los que habla ese artículo 27.3.

(37) Véase ALEGRE ÁVILA, J. M., «De la universidad y sobre el Derecho de la Universidad», *REDA*, núm. 193, 2018, p. 184; AMOUEDO-SOUTO, C. A., «El impacto de las Leyes 39 y 40/2015 en las Universidades públicas: contenido, hipótesis y retos de futuro», *REDA*, núm. 182, 2017, pp. 283 a 312, *in totum*; CUETO PÉREZ, M., *La reforma del sistema universitario. Una valoración jurídica*, Civitas, Cizur Menor, 2018, pp. 17 a 25; y TARDÍO PATO, J. A., «¿Tiene sentido que las Universidades públicas dejen de ser Administraciones públicas en las nuevas Leyes del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común?», *Documentación Administrativa*, núm. 2, nueva época, 2015, sin paginar.

VI. SOBRE EL ÁMBITO SUBJETIVO DE ESTAS NORMAS Y DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LAS UNIVERSIDADES

De lo que aquí se trata es de la potestad disciplinaria de las Universidades públicas. Quedan fuera de nuestra consideración las Universidades privadas en las que las facultades de corrección sobre sus estudiantes tienen otra naturaleza. Ni siquiera creo que se les pueda aplicar el Decreto de 1954 (38).

La otra parte son los alumnos. El régimen disciplinario del que hablamos se aplica a alumnos: cada Universidad pública lo aplica a sus alumnos; alumnos de cualquier tipo de estudios o cursos (39); o los de sus centros adscritos o asociados. A veces, podría tratarse de usuarios de sus servicios que no cursen estudios en esa Universidad, como sería el caso de los residentes en Colegios Mayores de una Universidad que estén matriculados en otra Universidad. Pero también esos residentes se pueden considerar alumnos. En cualquier caso, están integrados o insertos en un establecimiento de esa Universidad de modo que tiene fundamento y sentido reconocer a ésta potestad disciplinaria.

Pero más allá no tiene sentido extender la potestad disciplinaria de ninguna Universidad: no puede afectar a los no alumnos, a quienes no tienen ninguna relación específica con la respectiva Universidad. Si alguien comete una de las infracciones incluso en los edificios de la Universidad y lesionando el funcionamiento de ésta (p. ej., provoca alborotos, altera gravemente el orden en la biblioteca, suplanta a un alumno en un examen o colabora a que copien...) pero no es alumno de esa Universidad, ninguna potestad punitiva deben tener los órganos de esa Universidad.

Desde otro punto de vista, la misma idea podría formularse afirmando que estamos ante infracciones especiales, esto es –al igual que sucede con los delitos especiales– que solo pueden ser cometidas por personas con una determinada condición subjetiva; en este caso, la de ser alumno de una concreta Universidad pública. De lo contrario, ni siquiera habría realizado el tipo infractor que, en este caso, según la literalidad del artículo 5 del Reglamento, solo pueden cometer los «escolares». Sancionar a los que no sean alumnos, además de comportar la extensión de una potestad disciplinaria a quien no está sujeta a ella, entrañaría, desde

(38) Con todo, tiene interés notar que el ya muchas veces traído borrador de anteproyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica de 2011 optaba por una solución diametralmente distinta. Declaraba que la ley sería aplicable «tanto a las Universidades públicas como a las privadas» y para éstas solo les permitía «regular las peculiaridades propias de su organización y funcionamiento. Pero lo más chocante era el control jurisdiccional previsto. No solo decía, sin distinción, que «contra la resolución del procedimiento disciplinario cabrá interponer los recursos administrativos y contencioso-administrativos previstos en la legislación general» (art. 39.6), sino que más concretamente en su disposición adicional quinta establecía: «En el ejercicio de su potestad disciplinaria, las universidades privadas asegurarán el respeto a los principios constitucionales relativos al ejercicio de la potestad sancionadora. Los juzgados de los contencioso-administrativo serán los tribunales competentes para la revisión de sus decisiones en esta materia, en primera o única instancia».

(39) También los alumnos de tercer ciclo, incluidos, según creo, los de doctorado. Cosa distinta es que si, además, tienen una relación laboral mediante el llamado el contrato predoctoral (art. 21 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, y Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación), queden también y simultáneamente sujetos al régimen sancionador laboral de los empleados públicos.

esta otra perspectiva, sancionar una conducta no típica y, por ende, vulneración del principio de tipicidad.

Quizá esos sujetos sin la condición de alumnos puedan ser sancionados en virtud de otras leyes y por otras autoridades (eventualmente por los jueces en aplicación del Código Penal). Pero no por la Universidad. Y en algún caso quizá estemos desgraciadamente ante un acto muy censurable desde el punto de vista del ordenamiento universitario que quede impune; quizá, por ejemplo, ayudar con sistemas de telecomunicación a que los alumnos copien en un examen no esté tipificado en norma alguna. Probablemente esto pueda y deba corregirse previendo otras infracciones cuyo castigo correspondiera a otras autoridades (por ejemplo, a las educativas de las Comunidades Autónomas); incluso sería deseable que entre las sanciones que pudieran imponer se estableciera la de imposibilidad de acceder durante cierto tiempo a los estudios universitarios. Pero lo que no tiene sentido es configurar esto como potestad disciplinaria y prever que las autoridades de una Universidad puedan castigar a quien ninguna relación tiene con ella aunque la infracción haya lesionado el funcionamiento de esa Universidad. La situación puede resultar particularmente absurda si ese sujeto extraño a la Universidad dañada es alumno de otra Universidad: una no podrá sancionarla por no ser alumno suyo y la otra tampoco porque no se ha producido ninguna lesión contra su funcionamiento y convivencia. Una por otra, la casa sin barrer. Demasiadas situaciones pueden quedar en el ángulo muerto del sistema disciplinario.

Parece que se aparta de esta idea el artículo 29 del Reglamento de 1954, artículo, por cierto, situado en lugar sorprendente y equivocado, en un Título, el dedicado al «orden interior de los Centros», completamente al margen del régimen de infracciones y sanciones. Dice que «la persona responsable de las faltas señaladas en el artículo quinto (esto es, el que enuncia las infracciones que pueden cometer «los escolares»), aun cuando no sea alumno, queda sometida a la jurisdicción de las autoridades académicas, suspendiéndose el cumplimiento del fallo (...) hasta el momento en que el culpable intente matricularse como alumno». Consagra una estrafularia resolución sancionadora sometida a condición suspensiva; una especie de sanción platónica –pues en principio no es realmente aflictiva– que deja al responsable perpetuamente bajo una espada de Damocles pendiente de que cometa el error de acercarse a la Universidad y caiga en sus garras. Se comprende la intención del precepto, que es razonable: evitar que ese sujeto ajeno a la Universidad entre en la Universidad como si nada hubiera pasado. Por ello, de todas las sanciones previstas en el artículo 6 del Reglamento la que tiene más sentido para tal supuesto es la prevista solo para faltas graves consistente en la inhabilitación para cursar estudios en todos los centros docentes. Pero esa buena y razonable intención debería articularse de otra forma y quedar extramuros de la potestad disciplinaria de cada Universidad. Si acaso ese artículo 29 tiene más sentido para el caso de la infracción cometida por un alumno que posteriormente, pero antes de que se imponga la sanción o de que sea ejecutiva, pierde tal condición, supuesto al que nos referimos de inmediato.

Lo importante es que el responsable de la infracción sea alumno de la Universidad en el momento de comisión de la infracción. Eso es lo que determina la competencia de la Universidad, lo que fundamenta su potestad disciplinaria sobre ese sujeto. Cosa distinta son las dificultades que surgen si el responsable, alumno

de la Universidad en el momento de la comisión, deja de serlo antes de dictar la sanción o antes de que sea ejecutiva. Esto puede suceder por abandono de los estudios, por terminación de los estudios y por traslado a otra Universidad. Sobre todo es esta última hipótesis la que más atención necesita pues podría permitir burlar la responsabilidad disciplinaria a voluntad del infractor. Pero también la terminación de los estudios puede hacer que la sanción resulte ineficaz, mero *flatus voci*.

El borrador de anteproyecto de ley de 2011 pretendía resolver el problema y, si se hubiese convertido en ley, lo habría resuelto efectivamente, al menos, si no del todo, sí en gran parte. Establecía que «las sanciones por faltas muy graves o graves impuestas en una Universidad tendrán plenos efectos para el sancionado en cualquier otra Universidad». Correlativamente, en otro precepto disponía que «cuando el sujeto pasivo solicite traslado de expediente, la Universidad comunicará la existencia de procedimientos disciplinarios en curso y su posterior resultado, así como las resoluciones pendientes de cumplimiento, a fin de que se apliquen las sanciones disciplinarias en la Universidad de destino». Y finalmente en otro preceptuaba: «La pérdida de adscripción del sujeto pasivo a la Universidad donde se hubiera cometido la conducta infractora no determina la extinción de la responsabilidad disciplinaria ni supone la suspensión de los procedimientos en curso, que se instruirán en todos sus trámites hasta la resolución definitiva. En caso de que se establezca la existencia de responsabilidad disciplinaria, la sanción quedará pendiente de cumplimiento una vez el sujeto se incorpore a la misma o a otra Universidad».

Pero en la situación actual, es más difícil encontrar una solución. Lo que el Reglamento de 1954 ideó para solventar en parte el problema es que, como se vio más arriba, varias de sus sanciones llevan aparejada la imposibilidad de trasladar el expediente durante un tiempo. Aun así, mientras que se tramita el procedimiento disciplinario y hasta que la resolución sancionadora sea ejecutiva, puede haberse producido el traslado. Además, la sanción de inhabilitación para cursar estudios en cualquier Centro no lleva aparejada –al menos, no explícitamente (art. 12)– esa prohibición de traslado de expediente. Frente a estas situaciones, dos observaciones son pertinentes. La primera es que la solución podrá encontrarse en la adopción como medida provisional (conforme a los artículos 19 del Reglamento de 1954 y 56 Ley 39/2015, según ya explicamos antes) de la prohibición transitoria del traslado de expediente mientras que se tramita el procedimiento y hasta que la resolución sancionadora sea ejecutiva (40). La segunda es que, aun suponiendo que se haya conseguido el traslado de expediente, la Universidad de destino no puede desentenderse de la resolución sancionadora acordada por la Universidad de origen. Al contrario, queda vinculada por ella. A este respecto hay que recordar que, como proclama con toda lógica el artículo 39.4 de la Ley 39/2015, los «actos dictados por órganos de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus propias competencias deberán ser observados por el resto de órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración».

(40) Vid. PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes...», cit., p. 459.

VII. INFRACCIONES DISCIPLINARIAS EN RECINTOS O ACTOS UNIVERSITARIOS Y TAMBIÉN FUERA DE ELLOS

Algunas de las infracciones disciplinarias de los alumnos han de cometerse en los espacios de la propia Universidad, en aquellos en los que se prestan los servicios universitarios o se desarrollan actos propios de la vida académica. Algo no idéntico pero sí *grosso modo* en la misma dirección se quiere expresar al afirmar que lo que se sancionan son los «hechos producidos durante actos académicos y universitarios» (41). Todo esto es ya de por sí bastante amplio. El Reglamento Disciplinario de la UNED alude expresamente, entre otros, a los actos realizados en sus centros en el extranjero o en los centros penitenciarios donde esta Universidad realiza tutorías y exámenes. En principio es eso lo que podría afirmarse, por ejemplo, entre las tipificadas en el Reglamento de 1954, de la infracción por «suplantación de personalidad en actos de la vida docente». El tantas veces citado borrador de anteproyecto de ley de 2011 era pródigo en ese género de infracciones; incluso contenía muchas que en el mismo tipo se incluía que habían de realizarse «en el recinto universitario», «en el ámbito universitario», «en las instalaciones universitarias» o «en las residencias universitarias de la titularidad de la Universidad».

Pero no hay razones para circunscribir siempre y necesariamente la potestad disciplinaria a unos determinados espacios físicos ni siquiera completando esa idea con la de actos universitarios. No hay aquí motivo alguno para esa territorialidad. Las Universidades no son entes territoriales. Y su ordenamiento tampoco es territorial sino personal. Igualmente el estatuto de los estudiantes no es territorial sino personal. Ya hemos visto cómo ello condiciona a la potestad disciplinaria de las Universidades que se proyecta solo sobre sus alumnos, no sobre nadie más aunque penetre en los ámbitos espaciales de la Universidad o en los que presta servicios o realiza actos, incluso aunque esos sujetos lesionen el funcionamiento de la Universidad. Ahora afirmamos otra consecuencia del mismo carácter personal y no territorial: las infracciones susceptibles de sanción disciplinaria pueden haberse cometido fuera de esos espacios universitarios y al margen de los actos académicos.

El Reglamento de 1954 no da muchas pistas ni el sentido que preconizamos ni en el contrario. Solo puede atisbarse un elemento de referencia cuando se refiere a la falta consistente en «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*». Cabría pensar que eso solo quiere decir que también se cometen estas infracciones en las bibliotecas, los laboratorios, los jardines, los estadios... de las Universidades. Pero parece mucho más congruente y racional darle más amplitud de forma que se entienda que esa infracción se puede cometer fuera de esos lugares y actos. Y eso no únicamente para esa infracción sino para otras como, en ciertas condiciones, las injurias u ofensas a miembros de la comunidad universitaria.

(41) Es lo que, dice, por ejemplo, el ya citado Reglamento de Régimen Disciplinario de la Universidad Rovira i Virgili que, además, aclara que «dentro del concepto de actos académicos y universitarios se incluyen tanto los que se llevan a cabo en los espacios de titularidad de la Universidad como los que, bajo su tutela u organización, se realizan en otros lugares, por ejemplo, las prácticas curriculares o extracurriculares que se desarrollan en empresas o instituciones externas».

A este respecto me resulta muy acertado el Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros no universitarios. En concreto, dice su artículo 46:

«Podrán corregirse, de acuerdo con lo dispuesto en este título, los actos contrarios a las normas de convivencia del centro realizados por los alumnos en el recinto escolar o durante la realización de actividades complementarias y extraescolares. Igualmente, podrán corregirse *las actuaciones del alumno que, aunque realizadas fuera del recinto escolar, estén motivadas o directamente relacionadas con la vida escolar y afecten a sus compañeros o a otros miembros de la comunidad educativa.*»

Está bien orientado y creo que, en lo posible, la misma idea debe inspirar el régimen de disciplina universitaria. No hay ningún precepto equivalente en las normas que aquí nos ocupan. Ni siquiera en el ya reiteradamente citado borrador de anteproyecto de ley de 2011 se daba una solución como la de ese artículo 46 del RD 732/1995. Pero sí que había infracciones –junto a otras que claramente habrían de realizarse en el recinto universitario o con ocasión de actos universitarios– que no tienen necesariamente esa localización espacial ni esa relación directa con actos académicos. Por ejemplo, «el acoso reiterado, de cualquier naturaleza, a los miembros de la comunidad universitaria»; «la realización de novatadas que supongan grave menoscabo del honor, la dignidad o la personalidad del agredido»; «realizar conductas vejatorias de la institución universitaria o de los miembros que la integran...»; etc. Lo más normal, incluso, es que este género de infracciones se cometan fuera de los espacios físicos universitarios e incluso al margen de actos académicos: si son realizados por alumnos y tienen su base en relaciones universitarias y, sobre todo, si dañan los bienes y valores jurídicos que encarna y tutela el ordenamiento universitario, sería completamente absurdo que quedaran extramuros de la potestad disciplinaria de la Universidad.

Partiendo de la tipicidad de la conducta y de la condición de estudiante de la Universidad, a lo que hay que atender prioritariamente no es al lugar o al acto en que se cometa la infracción sino a su antijuridicidad material, esto es, a los bienes jurídicos que lesiona o pone en peligro la conducta ilícita. Y lo que aquí importa, lo que se protege, es el buen funcionamiento del servicio público universitario y la convivencia entre los miembros de la comunidad universitaria. Cuando es esto lo que se daña o pone en peligro con la conducta típica de un alumno de la Universidad debe ser objeto de la potestad disciplinaria sin que sea relevante que se haya cometido dentro o fuera del recinto universitario. Incluso cuando la infracción se cometa mediante los llamados servicios de la sociedad de la información lo importante no será que se haga «a través de las redes electrónicas de la Universidad», como dice ocasionalmente el borrador de anteproyecto de ley de 2011, sino que se haga en relaciones universitarias o con ocasión de ellas de modo que lesionen la convivencia universitaria y a cualquier miembro de la misma comunidad universitaria en su posición ante ella. Lo contrario supondría dejar desprotegidos sin ningún fundamento los bienes y valores que se trata de tutelar. Dicho ejemplificativamente, el alumno de una Universidad que hace novatadas a un compañero o que lo acosa o intimida en la calle o en las redes sociales (aunque no sean las de la Universidad) debe ser sancionado disciplinariamente. Digámoslo más moderadamente:

no hay ninguna objeción seria, sino todo lo contrario, para que esos comportamientos tan lesivos para la convivencia universitaria sean objeto de la potestad disciplinaria. Ya es cuestión de tipicidad el que efectivamente puedan ser sancionados: si, en efecto, no se ve nada explícito o implícito en el tipo que ciña las acciones a unos determinados lugares o celebraciones no hay ninguna razón para que queden al margen de la potestad disciplinaria.

VIII. PENAS Y SANCIONES GENERALES A ALUMNOS Y SU CONCURRENCIA CON SANCIONES DISCIPLINARIAS

Las Universidades, claro está, no son cotos cerrados a la infinidad de leyes (las penales y la multitud de leyes administrativas sectoriales) ni a las competencias de las diversas autoridades judiciales y administrativas, estatales, autonómicas y locales encargadas de su ejecución y, en su caso, a la represión de los actos tipificados en ellas. Y, por otro lado, los alumnos universitarios, por mucho que estén sometidos a la potestad disciplinaria de las autoridades académicas, no tienen ninguna inmunidad o bula frente a las demás autoridades y sus sanciones. Aunque lo afirmado en gran parte es una obviedad, conviene enfatizarlo y sacar de ello todas sus consecuencias. Más aun lo sería si se aprobara el borrador de anteproyecto de ley de 2011 o norma de contenido similar pues abundaban allí tipos de infracciones disciplinarias coincidentes con infracciones previstas en otras leyes.

Nadie negará, por ejemplo, que el alumno que cause lesiones, incluso en el recinto universitario, a un profesor o a otro alumno habrá cometido el delito del artículo 147 del Código Penal y deberá sufrir la pena que le corresponda; que el alumno que cause daños al patrimonio de la Universidad subsumibles en el artículo 263 deberá ser condenado penalmente; que el alumno que someta a acoso a otro en los términos del nuevo artículo 172 ter deberá ser penado conforme a ese mismo precepto del Código; y así un larguísimo etcétera sin que importe que el autor sea alumno universitario ni que esté sometido a la potestad disciplinaria de las autoridades universitarias ni que con el delito haya perjudicado directamente a la Universidad (en su patrimonio, funcionamiento y convivencia).

Exactamente lo mismo hay que decir si las acciones de los alumnos son constitutivas de infracciones administrativas generales, esto es, no disciplinarias, o sea, infracciones que puede cometer cualquier sujeto al margen de su condición de alumno universitario, como simple ciudadano o, si así prefiere decirse, como persona en relación de sujeción general. Ello aunque se realicen en la Universidad y dañen a la Universidad. Así, no hay objeción a que, por ejemplo, un alumno que circule por vías que unan distintas partes de un campus, incluso aunque sean de titularidad de la propia Universidad, sufra sanciones por las infracciones de tráfico en que incurra, sanciones que no le impondrán las autoridades académicas sino las municipales. Por las mismas razones, si los alumnos fuman en los locales de la Universidad se les aplicará la Ley 28/2005 de medidas sanitarias frente al tabaquismo, con sus correspondientes sanciones, y no lo harán las autoridades académicas sino las que dice el artículo 22 de esa Ley. Si incumplen la normativa sobre residuos tóxicos, serán sancionados conforme a ella. Lo mismo cabría decir de las infracciones tipificadas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas

entre las que está la producción de daños a los bienes demaniales (con multas, por cierto, muy cuantiosas: cuando el daño no supere los 10.000 euros serán leves y merecerán multa de hasta 100.000 euros). Y ya puestos no es de ninguna forma ocioso citar la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana cuyas infracciones, por supuesto, también se pueden cometer en la Universidad y perjudicando justamente su funcionamiento, y ante las que habrá que imponer las sanciones allí previstas por las autoridades a las que esa Ley atribuye tal competencia (art. 32). Todo ello aunque esas mismas conductas sean simultáneamente infracciones disciplinarias. A este respecto el ya traído y llevado borrador de anteproyecto de ley disciplinaria de 2011 es ilustrativo pues, con su minuciosa enumeración de infracciones disciplinarias, muestra bien a las claras su posible solapamiento con las infracciones generales. Por ejemplo, entre otras, tipificaba como faltas disciplinarias que habría de sancionar la respectiva Universidad «la posesión en el recinto universitarios de armas», «la oposición violenta a la celebración de actos académicos», «incumplir la normativa de residuos tóxicos o peligrosos durante la celebración de actividades académicas», el «consumo de tabaco en el recinto universitario»... Conductas todas ellas constitutivas de infracciones de la Ley de Seguridad Ciudadana, legislación sobre residuos, ley antitabaco... También «deteriorar grave e intencionadamente el patrimonio universitario» que, aun suponiendo que no sea delito, sería infracción conforme a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Las normas universitarias que han desarrollado/actualizado el Decreto de 1954, aun sin ir tan lejos, también han hecho algunas incursiones que presentan esa posibilidad de solapamiento. Así, en las de la UNED, ensanchando al máximo que el Decreto de 1954 tipifica «cualesquiera actos que perturben notablemente el orden que debe existir en los establecimientos de enseñanza», incluye entre esos actos «los comportamientos que dañen el patrimonio universitario».

¿Es equivocada esta inclusión entre las faltas disciplinarias de conductas que pudieran ser delito o infracción administrativa de otra ley? No. Al menos, no necesariamente, no por regla general ¿Supone que lo que habrá que aplicar será la sanción de disciplina universitaria que desplazará la aplicación de las otras normas? Tampoco ¿Comporta, por el contrario, que no cabrá imponer la sanción disciplinaria si ya se ha puesto la otra? De ningún modo. Esto nos lleva derechamente a enfrentarnos con el *non bis in ídem* o, por mejor decir, a su no aplicación –o aplicación muy limitada– en este ámbito.

Frente a la proclamación general del *non bis in ídem*, se afirma siempre que ese principio no rige cuando se trata de sanciones disciplinarias: esto es, que éstas son compatibles y acumulables no solo con las penas sino también con las sanciones administrativas ordinarias o generales. El terreno en que esto ha tenido más aplicación y en el que ha merecido más atención jurisprudencial y doctrinal es en el de los funcionarios. Pero lo a ese respecto consolidado se puede trasladar *mutatis mutandis* a la disciplina universitaria como efectivamente lo han hecho los tribunales (42). A fuer de exactos, según la explicación generalizada, no se trata propiamente de una excepción al principio *non bis in ídem* sino simplemente de la falta de una de las tres identidades que exige. Si el principio impide castigar dos veces cuando hay identidad de sujeto, hecho y fundamento, lo que se afirma es que con

(42) Vid. TARDÍO PATO, J. A., «La potestad disciplinaria sobre el alumnado...», cit., pp. 583-584.

las infracciones disciplinarias no se da la identidad de fundamento pues castigan una antijuridicidad distinta, una antijuridicidad que no capta el delito o la infracción ordinaria y que por tanto no se reprime suficientemente con la pena o la sanción administrativa general. Porque con ciertas conductas se vulnera no solo el ordenamiento general sino también el ordenamiento de cada Universidad, porque se vulneran no solo los deberes del sujeto como ciudadano, como miembro de la comunidad política, sino también los que tiene como alumno, como miembro de la comunidad universitaria o, más modestamente, como usuario de un servicio público. Porque se lesionan no solo los bienes y valores que protege el ordenamiento general sino los que constituyen el núcleo del ordenamiento de cada Universidad.

Pero hay algo más que me parece muy importante y que rara vez se tiene en cuenta. Si todo lo anterior se refiere al desvalor de la conducta, creo que hay que tener en cuenta tanto o más que lo anterior el respectivo contenido de los castigos. Lo que justifica la acumulación de las sanciones disciplinarias a las penas y a las sanciones ordinarias es que, si éstas repercuten sobre el estatuto general del ciudadano (afectando a su libertad o a su patrimonio o a otros derechos como ciudadano), las disciplinarias lo hacen y deben hacerlo solo sobre el estatuto del sujeto responsable por su inserción en la organización de que se trate. Afectan a la situación del sujeto en ese ordenamiento, no en el ordenamiento general. En nuestro caso, las sanciones solo afectan a los derechos del alumno como tal alumno; a su posición en el ordenamiento universitario. Es esto lo que definitivamente da a las sanciones disciplinarias otro fundamento y lo que justifica y hace perfectamente razonable que se puedan sumar los castigos que entrañan las penas y las sanciones administrativas generales. Es más, en el caso de las sanciones que aquí nos ocupan –como son destacadamente las de expulsión de una Universidad o de un centro o la prohibición de examinarse– no podrían ser impuestas por un juez penal ni por ninguna otra autoridad administrativa. No están previstas como penas ni como contenido de sanciones administrativas ordinarias y seguramente nunca tendría sentido que fueran contenido de ellas. Sin embargo es esencial para el ordenamiento universitario que tengan esa consecuencia afflictiva que retribuye el daño a la organización y que en su caso lo neutraliza.

Atinaba por ello plenamente el tantas veces citado borrador de anteproyecto de ley de 2011. Su artículo 16, bajo el rubro «Compatibilidad de la disciplina académica», era del siguiente tenor:

«La imposición de sanciones en vía administrativa o penal no impedirá, en su caso, y atendiendo a su distinto fundamento, la depuración de responsabilidades de índole académica mediante el ejercicio de la potestad disciplinaria (...) *sin que puedan recaer sanciones de idéntica naturaleza.*»

Como se ve, parte de la regla general de la compatibilidad de los castigos «atendiendo a su distinto fundamento», conforme a la doctrina ortodoxa. Pero donde es más original es en su coletilla; ahí dice algo crucial, pone el dedo en la llaga. No se trata solo de que la punibilidad de los ilícitos tenga diverso fundamento por lesionar bienes diferentes. Se trata, tanto o más que eso, de que las sanciones tengan un contenido de distinta naturaleza: si unas son privativas de libertad o pecuniarias o restrictivas del lugar de residencia..., estas otras afectan a

la permanencia en la Universidad o en un centro o a realizar exámenes o a disfrutar de específicos servicios universitarios.

Es esta justificación de la eventual concurrencia de castigos la que debe presidir las relaciones de las infracciones y sanciones disciplinarias con los delitos y las penas y con las infracciones y sanciones administrativas ordinarias. No solo para decidir cuándo efectivamente pueden sumarse sin vulnerar el *nom bis in ídem* sino también para interpretar otros preceptos. Por ejemplo, destacadamente, el que considera faltas disciplinarias graves «las constitutivas de delito». Puede considerarse que, efectivamente, la realización de delitos sea simultáneamente infracción disciplinaria porque puede comportar también lesión del ordenamiento universitario y de sus valores y bienes; y cabrán por ello la acumulación de las penas y de las sanciones disciplinarias. Pero ello a condición de que el delito guarde relación con el funcionamiento o la convivencia universitarios, o sea, que sea simultáneamente vulnerador del ordenamiento universitario, lesivo de los bienes que protege (43).

El que se admita con normalidad la posible concurrencia de delitos e infracciones disciplinarias y de penas y sanciones disciplinarias no debe alterar las relaciones entre la autoridad administrativa y la judicial, entre el procedimiento administrativo y el proceso penal. También aquí lo correcto es que, ante la sospecha por parte de la Universidad de que los hechos pudieran ser constitutivos de delito, se dé conocimiento al Juez o al Ministerio Fiscal, se suspenda el procedimiento administrativo y no se reanude hasta que haya resolución judicial firme. Ello, en este caso, no tanto para evitar el doble castigo, que probablemente será posible, sino para respetar la relación de hechos probados que haga la jurisdicción penal y que en todo caso vincula a la Administración. Más aun, por supuesto, si se trata de imponer la sanción disciplinaria correspondiente a la infracción por conductas «constitutivas de delito», pues no puede la Universidad ni ninguna Administración partir por su cuenta de que una acción sea delictiva: eso solo lo pueden declarar los Jueces y Tribunales tras un proceso penal (44).

IX. BIBLIOGRAFÍA

ALEGRE ÁVILA, J. M., «Una pincelada al hilo de la noticia periodística sobre la potestad sancionadora de las Universidades en relación con los estudiantes universitarios», trabajo difundido por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo el 16 de mayo de 2013.

(43) Así lo razona convincentemente PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios...», cit., pp. 464-465. El artículo 3 del Decreto 3757/1970 preveía como una especie de gracia del Ministro de Educación acordar que, aunque partiendo de que la sanción disciplinaria se imponía, quedara sin efecto si los hechos determinantes de la condena penal «no afectan en modo alguno al ámbito del orden y de la disciplina académica». Pero lo que hay que entender hoy, como explica el mismo Pemán, es que en esa hipótesis no se comete la infracción disciplinaria ni, por tanto, procede la imponer sanción.

(44) En esto al menos sí acertaba –y sirve aun hoy para despejar toda duda– el Decreto 3757/1970 cuyo artículo 1 solo admitía acordar la sanción disciplinaria por comisión de delitos «una vez firme la sentencia» penal. Cosa distinta es que permitía severas medidas académicas provisionales desde que hubiera auto de procesamiento.

- ALEGRE ÁVILA, J. M., «De la universidad y sobre el Derecho de la Universidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 193, 2018, pp. 181-193.
- AMOUEDO-SOUTO, C. A., «El impacto de las Leyes 39 y 40/2015 en las Universidades públicas: contenido, hipótesis y retos de futuro», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 182, 2017, pp. 283-312.
- CUETO PÉREZ, M., *La reforma del sistema universitario. Una valoración jurídica*, Civitas, Cizur Menor, 2018.
- HITA VILLAVERDE, E.; JIMÉNEZ SOTO, I., y MARTÍN MORALES, R., «El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 13-14 (2010-2011).
- JIMÉNEZ SOTO, I., *Derechos y deberes en la comunidad universitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- «Derechos y responsabilidades en el Estatuto del Estudiante Universitario», *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 3, 2011, pp. 27-54.
- «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Un andamio difícil de sostener con algunas piezas sueltas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, 2015, pp. 259-286.
- «Del inexistente derecho a la huelga de los estudiantes al paro académico», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 193, 2018, pp. 195-221.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994.
- MACERA, B.-F., Voz «Enseñanza, potestad sancionadora», en Lozano Cutanda, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 385-396.
- NICOLÁS LUCAS, A., «A vueltas con la disciplina universitaria: un vestigio histórico a superar», en Huergo Lora, A. (Dir.), *Problemas actuales del Derecho Administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2018, pp. 129-178.
- NIETO GARCÍA, A., «Régimen disciplinario del alumnado universitario: perspectivas para su configuración», en Cordero Saavedra, L. (Coord.), *Las universidades públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pp. 531-550.
- PALLARÉS SERRANO, A., «Análisis del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Especial referencia a los comportamientos fraudulentos y la plagio, en particular», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56, 2018, pp. 159-176.
- PEMÁN GAVÍN, J., «El Régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)», *Revista de Administración Pública* núm. 135, 1994, pp. 435-472.
- REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M.; ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMILLO, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.
- SOSA WAGNER, F., «Los estudiantes condenados pueden estudiar», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 8, 1976, pp. 170-174.
- TARDÍO PATO, J. A., «¿Tiene sentido que las Universidades públicas dejen de ser Administraciones públicas en las nuevas Leyes del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común?», *Documentación Administrativa*, núm. 2, nueva época, 2015, pp. 1-12.
- «La potestad disciplinaria sobre el alumnado de las Universidades públicas», en López Ramón, F.; Rivero Ortega, R., y Fernando Pablo, M. M. (Coords.), *Organización de la Universidad y ciencia*, INAP/AEPDA, Madrid, 2018.

ADENDA

Todos los problemas de que he hablado quedarían resueltos si finalmente se aprobara el Proyecto de Real Decreto que el 25 de junio de 2020 publicó el portal del Ministerio de Universidades para abrir el trámite de información pública. Ahora, con ocasión de la corrección de pruebas, no puedo hacer justicia a este extraordinario Proyecto. Sólo puedo dar noticia de él y celebrarlo.

Su solución consiste en derogar pura y simplemente el Reglamento de 1954 sin aprobar nada que lo sustituya. No sé cómo no se nos había ocurrido antes. Entono el *mea culpa* por no haber avistado esta solución. En mi descargo diré que nadie había barajado tal ocurrencia. Es tan brillante que no solo elimina los problemas para el futuro sino también para el pasado reciente porque todas las infracciones ya cometidas pero aun no sancionadas –o incluso las sancionadas pero todavía no ejecutadas– quedarán impunes dada la retroactividad *in bonus* que preside el Derecho sancionador. En su lugar habrá que proceder con medidas no punitivas y con la mediación, la conciliación y otras formas de resolver conflictos mucho más adecuadas a la gobernanza universitaria en un Estado progresista avanzado.

Como no hay dicha completa, no queda claro si el Proyecto permite que las propias Universidades regulen sanciones disciplinarias o si eso podrán hacerlo las Comunidades Autónomas. Pero si el Ministerio de Universidades ha hecho esa gran opción que merecerá tantos aplausos, es posible que nadie ose adentrarse en tan arriesgada vía represiva de la que, ahora más que nunca, puede salir escaldado.

Ya que por fin he visto la luz, creo que podría extenderse a los otros miembros de la comunidad universitaria y que también los profesores quedemos sin régimen disciplinario. Y, para que no se diga que los universitarios solo nos miramos el ombligo, debería extenderse al resto de los empleados públicos, incluidos políticos. Como también esto podría considerarse un beneficio para la casta privilegiada, deberían darse nuevos pasos en otros ámbitos y suprimir el régimen sancionador laboral, tributario, ambiental... Acaso con el tiempo pueda derogarse el Código Penal y establecer como alternativa vías de mediación y diálogo, no ya con terroristas y sediciosos, que eso está ya superado, sino con todos los delincuentes.

En suma, el Proyecto puede parecer un pequeño paso para un Ministro pero es un gran salto para la humanidad.

