

## I. ESPAÑA

# EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS: SOBRE LA VIGENCIA Y APLICABILIDAD DEL REGLAMENTO DE DISCIPLINA ACADÉMICA (Decreto de 8 de septiembre de 1954) (\*)

Por  
JUAN PEMÁN GAVÍN

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS PREVISIONES NORMATIVAS SOBRE EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ESTUDIANTES EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO UNIVERSITARIO.—III. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ALUMNOS UNIVERSITARIOS CONTENIDO EN EL DECRETO DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 1954: ASPECTOS PROBLEMÁTICOS QUE PLANTEA SU APLICACIÓN EN LA ACTUALIDAD: 1. *La vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1954.* 2. *La tipificación de las infracciones administrativas.* 3. *Las sanciones previstas y los criterios para su imposición.* 4. *El procedimiento sancionador y la competencia para la imposición de sanciones.* 5. *La adopción de medidas provisionales con ocasión de la incoación de un expediente disciplinario.* 6. *Los plazos de prescripción de las infracciones.* 7. *La posible concurrencia con sanciones penales.*—IV. CONCLUSIÓN. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA REGULACIÓN: SOBRE EL RANGO FORMAL DE LA NORMATIVA A APROBAR Y LA COMPETENCIA PARA EMANARLA.

### I. INTRODUCCIÓN

La materia sancionadora administrativa viene estando situada en las últimas décadas en nuestro país, como es bien sabido, en un claro primer plano del debate jurídico, tanto desde la perspectiva de la atención doctrinal como también en lo relativo a las aportaciones jurisprudenciales —especialmente relevantes, sin lugar a dudas—, habiendo merecido incluso recientemente un tratamiento legislativo general (Título IX de la LRJAP) al que han seguido no pocos desarrollos procedimentales de carácter reglamentario (el más importante, sin duda, el contenido en el controvertido RD 1398/1993, de 4 de agosto).

El camino recorrido en estos años —especialmente a partir de la Constitución— implica un importante esfuerzo por dotar al Derecho Administrativo Sancionador de todo el conjunto de garantías que en un Estado de Derecho se orientan a garantizar un correcto ejercicio de la potestad san-

---

(\*) Trabajo elaborado como contribución a las Jornadas sobre «Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria», celebradas en Almagro (Ciudad Real) en junio de 1994, bajo los auspicios de la Universidad de Castilla-La Mancha.

cionadora de la Administración, manteniendo a la vez la necesaria eficacia en el cumplimiento de las importantes funciones que cubre tal potestad sancionadora.

Dentro de este contexto resulta ciertamente sorprendente el olvido prácticamente absoluto en que se encuentra sumido el ámbito específico de la disciplina de los estudiantes universitarios. Un olvido que es en primer lugar doctrinal —nadie se ha ocupado del tema—, pero también, y ello es lo decisivo a los efectos del presente trabajo, legislativo, pues no se ha acometido con posterioridad a la Constitución y a la LRU la renovación de la normativa sobre régimen disciplinario de los alumnos universitarios y continúa en vigor el ya viejo Reglamento de Disciplina Académica aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1954 (1). Un Reglamento cuya vigencia hay que entender, como veremos, de carácter parcial y con muchos matices, pero que ofrece hoy por hoy la única normativa de cobertura para la imposición de sanciones a los alumnos universitarios por infracciones de la disciplina académica.

Este Decreto de 8 de septiembre de 1954 (en adelante, RDA) estableció una normativa disciplinaria (2) perfectamente aceptable y encajable desde la perspectiva del contexto político y jurídico de su época (3). Puede afirmarse incluso que —aun siendo riguroso en cuanto a las sanciones previstas— presentaba aspectos en los que resultaba en su momento razonablemente «avanzado» en una línea garantista (4). Pero su aplicación en la actualidad —transcurridas ya cuatro décadas desde su aprobación— hay que insertarla en un marco jurídico sustancialmente diverso, en el cual importa subrayar ahora la renovación general del ordenamiento universitario operada en torno a la LRU (LO 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria) y la importante transformación del Derecho Administrativo Sancionador producida en nuestro país en los últimos años en virtud sobre todo de las decisivas aportaciones jurisprudenciales sobre la materia; fenómenos ambos que están vinculados, como es obvio, al texto constitucional de 1978.

---

(1) «Vetusto» es el calificativo que le aplica C. CHINCHILLA con toda justificación en su trabajo sobre *El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios*, «REDA», 64 (1989), pág. 567.

(2) Dicho Reglamento incluyó en su ámbito de aplicación no sólo a los estudiantes, sino también a los profesores, en relación con los cuales establecía una tipificación de infracciones y una previsión de las correspondientes sanciones. Su vigencia en relación con el profesorado universitario vino a ser eliminada por el RD 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario (vid. disposición derogatoria 1).

(3) En realidad debe decirse que se advierten claros elementos de continuidad entre el RDA de 1954 y el Reglamento de Disciplina escolar aprobado por Real Decreto de 11 de enero de 1906, al que vino a sustituir.

(4) Baste subrayar al respecto el procedimiento sancionador regulado en su artículo 14, que ofrece abundantes posibilidades de defensa al inculpado, o el importante criterio establecido en su Disposición Adicional 4.ª en virtud del cual los principios generales del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal son aplicables subsidiariamente en relación con la materia regulada en el Reglamento. Un indudable retroceso en relación con las garantías ofrecidas en esta materia se produciría en virtud de normas dictadas con posterioridad. Así, los Decretos de 13 de enero de 1956, 5 de septiembre de 1958 y 31 de diciembre de 1970, a los que tendremos oportunidad de aludir, concebidos como instrumentos para reprimir las actividades de protesta política estudiantil.

Esta modificación sustancial del contexto jurídico hace que la aplicación en la actualidad del RDA aparezca salpicada de abundantes problemas e incertidumbres: no son pocos, en efecto, los preceptos incluidos en el mismo que hay que entender derogados total o parcialmente, o que deben ser objeto de una reinterpretación, otros que deben completarse con lo dispuesto en normas posteriores, etc. Una aplicación que, no hay que olvidarlo, se lleva a cabo por una pluralidad de entidades públicas —algunas de ellas de muy reciente creación y con escasísimos medios— y que actúan en esta materia con desconexión y según sus propios criterios. Y en relación con la cual ninguna ayuda ofrece la doctrina y apenas existe la posibilidad de apoyo en criterios jurisprudenciales (5). Todo lo cual conduce, como fácilmente se comprenderá, a una situación en la que abundan las dificultades que las autoridades académicas —y en particular los instructores de expedientes— deben afrontar a la hora de aplicar el régimen disciplinario contenido en el RDA.

Es la constatación de estas dificultades lo que me ha movido a redactar las notas que a continuación se desarrollan. Unas notas que contienen observaciones y reflexiones cuyo objetivo es doble. Por un lado, poner de relieve las carencias de la regulación vigente, que pervive como un «islote» del anterior ordenamiento universitario particularmente resistente a la renovación, y la necesidad de una nueva regulación que la sustituya. Y por otro lado, ofrecer algunas pautas interpretativas en relación con determinados aspectos del RDA que resultan problemáticos o merecen algún comentario; pautas interpretativas que pretenden contribuir a facilitar una correcta aplicación del mismo en tanto no se proceda a su derogación (6).

---

(5) Los pronunciamientos dictados por el Tribunal Supremo sobre el tema con posterioridad a la Constitución son escasos y no revisten particular importancia (vid. SS de 9 de septiembre de 1988 —Arz. 661— y 11 de abril de 1989 —Arz. 3343—). Más numerosas son las sentencias del TS sobre la materia dictadas con anterioridad a la Constitución, pero el interés de las mismas resulta hoy más bien escaso no sólo por el cambio de contexto en el que en la actualidad se desenvuelve la materia sancionadora, sino sobre todo porque se refieren a supuestos vinculados a la actividad represiva de las acciones de protesta estudiantil realizadas en los años del Régimen de Franco, supuestos bastante lejanos respecto a los que hoy suelen plantearse (frecuentemente consistentes en alguna forma de fraude al sistema de exámenes).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha dictado una sentencia sobre el tema (la 62/1992, de 27 de abril) con ocasión de un recurso de amparo interpuesto en un supuesto de sanción a un estudiante universitario. Pero tampoco en esta sentencia se contiene doctrina de particular interés en relación con la materia, pues en esta ocasión el TC no entró por razones procesales en la cuestión más importante planteada por el recurso de amparo, que no era otra que la constitucionalidad del artículo 27.3 LRU (vid. el FJ 4 de esta sentencia).

(6) La sustitución del RDA por una nueva regulación de la materia no parece previsible en un futuro inmediato. De una parte, la vía prevista en el artículo 27.3 LRU (regulación del tema por las propias Universidades a propuesta del Consejo de Universidades) se encuentra bloqueada porque el Consejo de Universidades no ha ejercido su función de propuesta: los intentos producidos en su seno en este sentido han quedado paralizados ante la duda de inconstitucionalidad que pesa sobre el artículo 27.3 LRU. Pero tampoco el legislador estatal tiene entre sus prioridades abordar esta cuestión eliminando la opción abstencionista que incorpora dicho precepto; así lo manifiesta el hecho de que ninguno de los Proyectos de Ley de reforma de la LRU (tanto el de la pasada legislatura como el presentado en la legislatura actual) hayan considerado oportuno abordar la cuestión del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios.

Sobre la importancia del tema en sí no me parece necesario insistir porque resulta obvia. Si lo sancionatorio tiene una evidente relevancia en cualquier ámbito administrativo, esto es particularmente claro en una esfera como la universitaria cuya impronta educativa —en las materias que se imparten, pero también, a mi modo de ver, desde la perspectiva de los valores cívicos— es patente. Lo sancionatorio no es en modo alguno en relación con esta labor educativa ni lo más importante ni tampoco seguramente lo más eficaz, pero no cabe duda de que es necesario como *ultima ratio* —o quizás mejor como «penúltima» razón, si dejamos para el Derecho Penal esa función de *ultima ratio*— para evitar ciertos comportamientos que alteran la convivencia en las Universidades y su funcionamiento.

Antes de entrar en el examen del contenido del RDA me parece necesario hacer una referencia al tratamiento que el tema disciplinario tiene en el actual ordenamiento universitario vinculado a la LRU. Hacemos, por tanto, a continuación algunas indicaciones sobre ello.

## II. LAS PREVISIONES NORMATIVAS SOBRE EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ESTUDIANTES EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO UNIVERSITARIO

Como acaba de apuntarse, el ordenamiento universitario surgido en torno a la LRU no ha abordado en realidad la regulación de la disciplina académica de los estudiantes —en claro contraste con otros aspectos de la vida universitaria, tan profusamente tratados normativamente en los últimos años—. Pero hay algunas previsiones normativas sobre el tema en las que conviene reparar.

A) En primer lugar, obviamente, la LRU. Dicha Ley guarda un silencio casi absoluto sobre el tema, pero contiene una norma de gran importancia al respecto: el apartado 3 de su artículo 27. Este precepto, situado en el Título IV de la Ley —«Del estudio en la Universidad»—, formula una regla del siguiente tenor:

«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.»

La referencia a *las responsabilidades de los estudiantes relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas* es ciertamente vaga, pero viene a incluir, sin lugar a dudas, al régimen disciplinario de los alumnos universitarios. De la norma reproducida derivan con toda claridad las dos implicaciones siguientes:

a) La renuncia total del legislador estatal a entrar a regular el régimen disciplinario de los estudiantes y su remisión a la normativa que cada Universidad apruebe en el ejercicio de su autonomía —normas previstas

con carácter general en el artículo 3.2.a) LRU, como la primera de las manifestaciones de la autonomía universitaria—.

b) El reconocimiento de una facultad de propuesta al Consejo de Universidades en relación con el tema (7). Ello no priva a las Universidades de su competencia sustantiva sobre la materia —a ellas corresponde en definitiva decidir sobre el contenido de estas normas, pues debe entenderse que la propuesta del Consejo no tiene carácter vinculante—, pero sí que viene a impedir el ejercicio de una iniciativa autónoma en relación con las mismas por parte de las Universidades, puesto que la LRU sanciona claramente un procedimiento bifásico que se inicia necesariamente con la *propuesta* del Consejo de Universidades.

Del artículo 27.3 LRU deriva, por tanto, una competencia de las Universidades para establecer el régimen disciplinario de los estudiantes, si bien una competencia cuyo ejercicio está condicionada desde el punto de vista procedimental a la existencia de una propuesta formulada al respecto por el Consejo de Universidades. Por otro lado, es obvio que, desde el punto de vista del rango formal de la normativa reguladora de la materia, el precepto estudiado está remitiendo a disposiciones reglamentarias de cada Universidad aprobadas según lo dispuesto en los respectivos Estatutos.

B) El artículo 27.3 LRU ha sido el marco general sobre el que han operado los diversos Estatutos de las Universidades al incidir sobre el tema. No procede, obviamente, hacer aquí una exposición pormenorizada de las previsiones específicas contenidas en los distintos Estatutos sobre la materia, pero sí que me parece oportuno hacer algunas indicaciones de conjunto a la vista de las previsiones estatutarias:

a) La mayoría de los Estatutos que contemplan el tema disciplinario —hay muchos de ellos que no contienen previsión alguna al respecto— han previsto la aprobación de un Reglamento de régimen disciplinario de la respectiva Universidad en el que se tipifiquen las infracciones administrativas, se establezcan las posibles sanciones a imponer y se regule el procedimiento para la imposición de tales sanciones (8).

---

(7) La formulación de dicha propuesta corresponde concretamente, dentro del Consejo de Universidades, a su Comisión Académica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.4.b) *in fine* LRU y 14.2.n) del Reglamento del Consejo de Universidades (RD 525/1985, de 2 de abril).

(8) Estos Reglamentos de régimen disciplinario previstos en algunos Estatutos se suelen referir conjuntamente a «los miembros de la comunidad universitaria», lo que incluye obviamente a profesores, personal de administración y servicios, y estudiantes. En algún caso (arts. 198 a 200 de los Estatutos de la Universidad de Granada) se contempla separadamente la regulación del régimen disciplinario de los tres colectivos universitarios. Por su parte, los Estatutos de la UNED (disposición transitoria 11.ª) se refieren exclusivamente a un Reglamento de disciplina de alumnos.

En relación con el régimen disciplinario de los profesores universitarios y del personal de administración y servicios debe decirse que carece de sentido la previsión de una regulación propia de las Universidades, pues su régimen disciplinario se integra plenamente en el régimen disciplinario de la función pública (en el caso de los profesores, de la función

b) En relación con tales Reglamentos de régimen disciplinario previstos en algunos Estatutos, se concreta el órgano competente para su aprobación y se contempla también en no pocos casos la intervención necesaria de otros órganos en su procedimiento de elaboración. Las soluciones en este punto son variadas, pero lo más frecuente es atribuir la competencia para aprobar el Reglamento de régimen disciplinario al Claustro de la Universidad o a la Junta de Gobierno (9). En relación específicamente con la regulación del régimen disciplinario de los estudiantes sorprende que sea muy excepcional el hecho de que los Estatutos aludan a la necesidad de *propuesta* del Consejo de Universidades establecida en la LRU (10).

c) De forma generalizada se afirma la competencia del Rector para imponer sanciones por infracciones disciplinarias tanto a los profesores y personal de administración y servicios (11) como a los estudiantes. En relación con estos últimos algunos Estatutos contemplan específicamente la sanción consistente en la prohibición de continuar estudios universitarios (prevista, como veremos, en el Decreto de 8 de septiembre de 1954), para excepcionar en este caso la competencia del Rector (12).

d) En no pocos de los Estatutos que abordan el tema disciplinario se ha previsto la existencia de una Comisión de Disciplina con funciones de colaboración en el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito de la correspondiente Universidad (13).

---

pública estatal; en el caso del personal de administración y servicios, de la función pública estatal o autonómica según la Universidad de que se trate).

(9) Los criterios son ciertamente dispares: en la Universidad de Alicante, su elaboración y aprobación corresponde al Claustro (art. 181); en la Universidad de Barcelona son aprobados por el Consejo Social, a propuesta del Rector y previo informe de la Junta de Gobierno (art. 261); en la Universidad de Córdoba son elaborados por la Junta de Gobierno, informados por el Consejo Social y aprobados por el Claustro (art. 274); en la Universidad de Granada son aprobados por el Claustro (arts. 198-200); en la Universidad de Málaga, por la Junta de Gobierno (art. 239); en la Universidad Politécnica de Valencia, por la Junta de Gobierno, a propuesta del Claustro (art. 153), y en la UNED, por la Junta de Gobierno, oído el Consejo General de Alumnos (disposición transitoria 11.<sup>a</sup>).

(10) Expresamente alude a la necesidad de esta propuesta el artículo 164 de los Estatutos de la Universidad de Extremadura. En el caso del artículo 199 de los Estatutos de la Universidad de Granada la referencia a esta propuesta está implícita en la remisión que se hace al artículo 27.3 LRU.

(11) Respecto a los profesores y al personal de administración y servicios, los Estatutos vienen a recoger la regla de la LRU (arts. 44.2 y 49.4, respectivamente) según la cual corresponde al Rector la adopción de las decisiones relativas a su régimen disciplinario, salvo la sanción de separación del servicio, que corresponderá al órgano competente según la legislación de funcionarios, a propuesta del Consejo de Universidades.

(12) La imposición de esta sanción tiene una clara proyección externa, porque implica la imposibilidad de continuar estudios en cualquiera de las Universidades españolas. Las opciones que al respecto han previsto los Estatutos que se refieren a esta sanción son diversas: los Estatutos de la Universidad de Valencia (art. 209) atribuyen la competencia para imponerla a la Junta de Gobierno, y los de la Universidad del País Vasco (art. 157.3) la atribuyen al Consejo de Universidades a propuesta del Rector. Por su parte, los Estatutos de la Universidad de Barcelona afirman —prudentemente— que esta decisión será adoptada «por el órgano competente de acuerdo con la legislación aplicable» —art. 260*b*)—.

(13) Véanse al respecto los artículos 185 de los Estatutos de la Universidad de Alicante, 277 de los Estatutos de la Universidad de Córdoba, 242 de los de la Universidad de Málaga, 154 y 155 de los de la Universidad del País Vasco y 210 de los de la Universidad de Valencia, en los que se establece esta Comisión y se determina su composición y funcio-

C) Por el momento, tanto la previsión contenida en el artículo 27.3 LRU como las que específicamente se incluyen en algunos Estatutos sobre regulación por las Universidades del régimen disciplinario de los estudiantes no han sido efectivamente desarrolladas. El no ejercicio por parte del Consejo de Universidades de la función de propuesta que le atribuye la LRU —las iniciativas que se han producido en su seno no han prosperado hasta el momento— ha impedido que las Universidades ejerzan una competencia de la que en principio disponen y dicten una normativa propia sobre la materia.

III. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ALUMNOS UNIVERSITARIOS CONTENIDO EN EL DECRETO DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 1954:  
ASPECTOS PROBLEMÁTICOS QUE PLANTEA SU APLICACIÓN EN LA ACTUALIDAD

1. *La vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1954*

La afirmación de la vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1954 en relación con los alumnos universitarios parece poco cuestionable, dado que no hay ninguna norma posterior que lo derogue o sustituya en relación con los mismos (14). Y por otro lado, su posible insuficiencia de rango desde la perspectiva del principio constitucional de reserva de ley (art. 25.1 CE) —estamos ante un Reglamento que define infracciones y sanciones administrativas sin regulación ni habilitación legal alguna— queda «salvada» por el hecho de tratarse de una norma reglamentaria preconstitucional (15). La propia jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ve-

---

nes. Los Estatutos de la Universidad de las Islas Baleares han optado, en cambio, por crear un Servicio de Inspección en los términos que se establecen en su artículo 152.

(14) Como más atrás notamos (nota 2), el RDA aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1954 era aplicable tanto a los estudiantes como a los profesores universitarios en los términos establecidos en su artículo 1. Respecto a los profesores universitarios fue expresamente derogado por el RD 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario (disposición derogatoria, 1).

(15) Recuérdese en relación con ello la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la improcedencia de exigir la reserva de ley de manera retroactiva en relación con las disposiciones reglamentarias dictadas con anterioridad a la Constitución. En estos términos se formula concretamente dicha doctrina en la STC 83/1990, de 4 de mayo (FJ 2):

«Ahora bien, no puede olvidarse que, como también este Tribunal ha señalado expresamente, no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el Derecho preconstitucional, y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada...»

nido a admitir, por lo demás, la vigencia de este Reglamento con posterioridad a la Constitución (16).

Ahora bien, esta vigencia que en vía de principio hay que predicar del Decreto de 8 de septiembre de 1954 es preciso entenderla —como hemos apuntado más atrás— con muchos matices, pues de la inserción de dicho Reglamento en el ordenamiento jurídico vigente deriva la necesidad de entender que muchos de sus preceptos están derogados o afectados por la Constitución y por los principios generales que presiden la potestad sancionadora de la Administración, principios que se han ido asentando en nuestro país en los últimos años, como es bien sabido, dentro del marco constitucional.

La correcta aplicación en la actualidad de este Decreto exige, por tanto, un esfuerzo importante para adecuar su contenido al contexto jurídico actual por vía interpretativa. Abordamos a continuación algunos aspectos concretos que resultan problemáticos o que merecen algún comentario, buscando con ello facilitar esa correcta aplicación del RDA en el momento presente. En el bien entendido de que no en todos los casos es posible llegar a pautas interpretativas que resulten claras y seguras y que en modo alguno es posible superar por vía interpretativa todas las deficiencias o insuficiencias que hoy plantea este texto: sólo una nueva regulación de la materia permitirá que las Universidades dispongan del marco normativo adecuado para realizar una política correctiva equilibrada, justa y eficaz.

## 2. *La tipificación de las infracciones administrativas*

La tipificación de las infracciones («faltas») en las que pueden incurrir los estudiantes se contiene en el artículo 5 del Reglamento en términos que conviene reproducir:

«Las faltas de los escolares serán:

a) Graves:

- 1.<sup>a</sup> Las manifestaciones contra la Religión y moral católicas o contra los principios e instituciones del Estado.
- 2.<sup>a</sup> La injuria, ofensa o insubordinación contra las autoridades académicas o contra los Profesores.
- 3.<sup>a</sup> La ofensa grave, de palabra u obra, a compañero, funcionario y personal dependiente del Centro.
- 4.<sup>a</sup> La suplantación de personalidad en actos de la vida docente y la falsificación de documentos.

---

(16) Vid. SS de 9 de septiembre de 1988 (Arz. 6611) y 11 de abril de 1989 (Arz. 3343). También pueden encontrarse sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia que lo vienen aplicando (así, las de la sección 9.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Madrid de fecha 17 de octubre de 1990 y 22 de enero de 1992 o la de la Sección 4.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla de 17 de septiembre de 1993).

5.<sup>a</sup> La falta de probidad y las constitutivas de delito.

6.<sup>a</sup> La reiteración de faltas menos graves.

b) Menos graves;

1.<sup>a</sup> 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.

2.<sup>a</sup> La resistencia, en todas sus formas, a las órdenes o acuerdos superiores.

3.<sup>a</sup> Las faltas de asistencia a clase y los demás hechos comprendidos en los números anteriores, cuando tengan carácter colectivo.

4.<sup>a</sup> La reiteración de faltas leves.

c) Leves:

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

Dentro de esta tipificación realizada por el Decreto de 8 de septiembre de 1954 hay que considerar como no vigente la infracción que se incluye en primer lugar («las manifestaciones contra la Religión y moral católicas o contra los principios e instituciones del Estado»).

La prevista en la primera frase es, desde luego, incompatible con el actual régimen de libertad y pluralismo religioso y de aconfesionalidad del Estado (art. 16 CE) (17) y la prevista en segundo lugar («las manifestaciones... contra los principios e instituciones del Estado») hay que considerarla derogada por corresponder a un régimen político autoritario y en modo alguno al régimen de libertades que consagra la Constitución (en el que se realiza el *pluralismo político* como uno de los «valores superiores» del ordenamiento jurídico —art. 1.1— y se reconoce una muy amplia *libertad de expresión* como derecho fundamental —art. 20—).

Tampoco creo que pueda considerarse vigente la infracción consistente en faltas de asistencia a clase de carácter colectivo (18). Faltas de asistencia a clase colectivas que constituyen una medida de protesta de los estu-

---

(17) El tema podría quizás justificar la identificación de una infracción disciplinaria pero habría que formularla hoy en unos términos muy distintos, en los que el valor a proteger fuera el respeto a la libertad ideológica y religiosa y a las convicciones de los demás.

(18) Concebida inicialmente como falta menos grave por el Decreto de 8 de septiembre de 1954 —art. 5.b).3.<sup>a</sup>— fue posteriormente declarada falta grave por el Decreto de 13 de enero de 1956 (art. 2), disposición en la que se estableció además la posibilidad de que estas faltas fueran objeto de sanción sin necesidad de expediente administrativo previo «cuando la notoriedad haga innecesario el expediente» (art. 3). Obviamente, sobre la no vigencia de esta última previsión, admitiendo la posibilidad de sanción sin procedimiento previo, no cabe ninguna duda.

Véase también en relación con las faltas colectivas de asistencia a clase las previsiones contenidas en el Decreto de 5 de septiembre de 1958.

diantes sobre las que no se pronuncia la vigente legislación universitaria —ni en un sentido permisivo, ni tampoco prohibitivo—, pero cuya legitimidad en la actual realidad universitaria parece plenamente asentada en la práctica, aunque sólo sea por la vía del puro reconocimiento fáctico.

Es importante notar en todo caso al respecto que en relación con los estudiantes universitarios no puede decirse que sean titulares del *derecho de huelga* constitucionalmente reconocido. Derecho de huelga que, en virtud de su propia formulación constitucional, corresponde exclusivamente a los «trabajadores» (art. 28.2 CE) y no a los estudiantes, y así lo ha afirmado expresamente el Tribunal Supremo en su sentencia de 6 de mayo de 1991 (19).

Por lo que se refiere a la «falta de probidad» presente en la regla 5.<sup>a</sup> del artículo 5.a) como infracción grave, se trata de un concepto cuya indeterminación lo hace ciertamente cuestionable desde la perspectiva del principio constitucional de tipicidad de las infracciones administrativas, principio que según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional implica

«la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de manera que la norma punitiva aplicable permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa» (STC 116/1993, de 29 de marzo, FJ 3, donde se recoge doctrina ya establecida en sentencias anteriores) (20).

---

(19) Dicha sentencia de 6 de mayo de 1991 (Arz. 4318) resolvió un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Universidad Autónoma de Madrid contra el RD 1085/1989, de 1 de septiembre, en virtud del cual fueron objeto de aprobación por el Gobierno los Estatutos de la mencionada Universidad, pero con introducción de algunas modificaciones, por razones de legalidad, respecto al texto elaborado por el Claustro de la Universidad.

El texto elaborado por el Claustro de la Universidad había incluido la afirmación del derecho de huelga en la enumeración de los derechos de los estudiantes, previsión que fue eliminada por el RD de aprobación de los Estatutos. Esta eliminación fue considerada ajustada a Derecho por el Tribunal Supremo por entender (FJ 6.º) que el derecho de huelga está reconocido por «el artículo 28.2 de la Constitución "a los trabajadores para la defensa de sus intereses" como una medida de presión de éstos frente a los empresarios». A lo que añade a continuación, tras aludir a la STC 11/1981, de 8 de abril, que se trata de un derecho de «ámbito estrictamente laboral» que «excluye a los alumnos en sus relaciones con los enseñantes».

Ahora bien, la no inclusión de los estudiantes en el ámbito de aplicación del derecho de huelga reconocido en la Constitución —afirmación que parece difícilmente objetable— no significa que la «huelga» de los estudiantes —el concepto sólo forzosamente puede aplicarse a los estudiantes— esté constitucionalmente prohibida. Como tampoco puede afirmarse, a mi modo de ver, que su eventual prohibición por la legislación ordinaria chocaría con la Constitución. Creo por tanto que se trata de un tema susceptible, dentro del marco constitucional, de soluciones legales distintas. En todo caso, obviamente, solamente una opción legal prohibitiva justificaría la tipificación de una falta de asistencia colectiva a clase en el ámbito de la disciplina académica.

(20) A ello añade el Tribunal Constitucional que, por consiguiente, «es claro que, tras la entrada en vigor de la Constitución, no resulta admisible imponer sanciones al amparo

Ahora bien, es sabido que el Tribunal Constitucional no ha vedado la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la tipificación de infracciones administrativas admitiendo su utilización, si bien dentro de ciertos límites (21), y que, en particular, en su sentencia 53/1983, de 14 de junio, dio por buena la utilización del concepto «falta de probidad» en el régimen disciplinario de los funcionarios públicos (22).

A la vista de esta doctrina resulta procedente, a mi modo de ver, afirmar la vigencia como tal de esta infracción incluida en el Decreto de 8 de septiembre de 1954 (23), pero también postular que se prescinda de ella en

---

de normas preconstitucionales que no tipifiquen con el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible las conductas infractoras».

(21) En la ya citada STC 116/1993, de 29 de marzo, FJ 3, se observa, recogiendo doctrina ya establecida con anterioridad por el propio Tribunal, que si bien es compatible con el artículo 25.1 CE la utilización de conceptos indeterminados en la tipificación de infracciones administrativas, tal compatibilidad queda subordinada «a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible, en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada».

En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional vino a considerar que la norma cuestionada no cumplía tales requisitos y en consecuencia procedió a anularla por contraria al principio constitucional de tipicidad (se trataba del artículo 29.1 del Decreto 522/1974, en el que se venía a sancionar con la expulsión del territorio nacional a aquellos extranjeros que «por su forma de vida, actividades que desarrollen, conducta que observen, antecedentes penales o policiales, relaciones que mantengan u otras causas análogas así resulte procedente»).

(22) Véase el FJ 2, último párrafo, en el que no se reputa contrario al artículo 25 CE «la tipificación necesariamente genérica de las faltas muy graves de probidad, concepto indeterminado para cuya concreción es procedente acudir, como en el expediente disciplinario y en la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo se hace, al contenido semántico del término».

Recuérdese en relación con ello que la «falta de probidad moral o material» estaba configurada como falta muy grave de los funcionarios públicos por el artículo 88 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964. En cambio, no se utiliza este concepto en la vigente tipificación de las infracciones disciplinarias de los funcionarios públicos (vid. al respecto el art. 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y arts. 6, 7 y 8 del Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por RD 33/1986, de 10 de enero). Sobre el tema véase en la doctrina el trabajo de P. GONZÁLEZ MARÍÑAS, *Reflexiones sobre el Derecho disciplinario: delimitación de la llamada «falta de probidad»*, «Documentación Administrativa», 150 (1972), págs. 61 y ss.

(23) Así lo hace el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su sentencia de 17 de septiembre de 1993 (Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla). Dicha sentencia resolvió un recurso administrativo contra una sanción impuesta a un estudiante universitario por falta de probidad en el que se imputaba a la misma, entre otras cosas, la infracción del principio de tipicidad por no respetarse la exigencia de *lex certa* establecida en el artículo 25.1 CE.

La Sala de Sevilla no entendió fundado este reproche, razonando en términos que creo merece la pena reproducir:

«aunque pudiéramos admitir que en el ámbito de unas relaciones de sujeción general, el tipo previsto en el artículo 5 del Reglamento de disciplina académica, al considerar falta grave la falta de probidad, carece de la concreción suficiente para satisfacer el principio de tipicidad, por cuanto el concepto jurídico indeterminado con el que fija el tipo carece, en el ámbito de unas relaciones comunes, de una significación precisa o mínimamente precisable de las conductas merecedoras de sanción, ya

una futura regulación de la materia y que se sustituya por formulaciones que, sin perjuicio de un cierto margen de indeterminación, permitan una más precisa identificación de las conductas merecedoras de sanción. Ello redundará, sin duda, en una más plena materialización del principio de tipicidad en el ámbito de la disciplina académica.

Por lo demás, puede decirse —con un carácter general— que la tipificación incluida en el Decreto de 8 de septiembre de 1954 se orienta fundamentalmente al mantenimiento de un «orden público» académico entendido con los caracteres propios del concepto en la época en la que se redactó, y que sólo de una manera parcial e imperfecta cumple la función que en la actualidad cabe asignar a una regulación de las infracciones y sanciones de los estudiantes universitarios: respaldar por vía disciplinaria los criterios y principios que hoy rigen la convivencia y el funcionamiento cotidiano de nuestras Universidades.

Por otro lado, es indudable que la tipificación realizada se queda corta en no pocos aspectos al no incluir una referencia explícita a conductas que sin lugar a dudas resultan contrarias a la disciplina académica (falta de respeto a los criterios establecidos en materia de exámenes y pruebas de evaluación, daños a los bienes de la Universidad o de los demás compañe-

---

que podría referirse a cualquier tipo de conducta reprochable, ya en el ámbito del Derecho Privado, en el ámbito del Derecho Administrativo o en el ámbito del Derecho Penal, no ocurre lo mismo en el ámbito de la comunidad universitaria. En efecto, si el principio de lealtad es principio que debe presidir toda relación jurídica, este principio cobra especial significación en el seno de la Comunidad Universitaria, en el que la lealtad lo es casi todo y todas las relaciones se establecen en base a una mutua confianza con lealtad sobreentendida. Por tanto, si todo concepto jurídico indeterminado tiene una zona clara de inclusión, una zona clara de exclusión y una zona difusa, si ponemos en relación el carácter grave de la sanción con la descripción del tipo, podremos situar en la zona clara de inclusión el quebrantamiento del principio de lealtad...».

A lo cual se añade un poco más adelante lo siguiente:

«para cualquier estudiante normal [...] es perfectamente previsible que conductas tales, como pasarse escritos en un examen, copiar íntegramente el examen de otro alumno y entrar subrepticamente en el despacho de los profesores para elaborar y cambiar los exámenes a la vista de los exámenes de otros alumnos y de papeles reservados de dichos profesores merecen el máximo reproche y, por tanto, la máxima sanción de las previstas por la norma. Por tanto, puesto que existe una manifiesta previsibilidad de la conducta sancionable y de su gravedad dentro del cuadro de sanciones previstas por la norma por parte de quien asume las obligaciones propias de una relación de sujeción especial, ninguna inseguridad puede existir en este punto, con lo que quedaría satisfecha la exigencia de *lex certa* en los términos en los que viene definida por la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 219/89 y 69/89)».

Creo que este razonamiento y su conclusión realizados en sede judicial resultan aceptables, aunque pueda discreparse de matices concretos. Ahora bien, no cabe duda de que para el legislador resulta plenamente factible describir de manera más precisa las infracciones a ese «principio de lealtad» en el ámbito universitario, y ello es deseable porque redundaría, tal como se apunta en el texto, en una más plena materialización del principio de tipicidad en este ámbito.

ros o sustracción de los mismos, faltas al cuidado debido con las instalaciones universitarias, etc.) y en relación con las cuales no queda otra alternativa que acudir a los conceptos genéricos que el Reglamento utiliza (al margen de la ya aludida *falta de probidad*, cabe aplicar la referencia a los *hechos indecorosos* o a los *actos que perturben notablemente el orden que debe existir en los establecimientos de enseñanza*, etc.). Sería deseable, sin duda, una más explícita y concreta descripción de las infracciones, lo cual permitiría predecir con mayor grado de certeza «las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa» (STC 116/1993, FJ 3).

### 3. Las sanciones previstas y los criterios para su imposición

Las sanciones («correcciones») cuya imposición se contempla vienen fijadas en el artículo 6 del Reglamento con separación de las que corresponden por la comisión de faltas graves, menos graves y leves, respectivamente. Salvo el supuesto de *amonestación* —pública o privada— consisten en la privación de los derechos inherentes a la condición de estudiante: así, *pérdida de becas* u otros beneficios, *prohibición de examinarse* durante el año académico con pérdida de los derechos de matrícula, *expulsión temporal o perpetua* del centro docente o de la Universidad, e incluso se contempla, como sanción más grave de las que pueden imponerse, la *inhabilitación temporal o perpetua para cursar estudios* en todos los centros universitarios (24).

---

(24) Reproduzco, para comodidad del lector, el contenido de dicho artículo 6:

«Las correcciones aplicables a las faltas de los escolares serán:

- a) De las graves:
  - 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.
  - 3.ª Expulsión temporal o perpetua del Centro.
- b) De las menos graves:
  - 1.ª Prohibición de examinarse de la totalidad o parte de las asignaturas en que se encuentre matriculado, en todas las convocatorias del año académico, con la consiguiente pérdida de los derechos de matrícula.
  - 2.ª Prohibición de exámenes ordinarios en una o más asignaturas.
  - 3.ª Pérdida parcial o total, definitiva o temporal de becas, plazas en Colegios Mayores u otros beneficios. Esta sanción podrá también imponerse con el carácter de accesoria de las establecidas en este apartado y en el anterior.
- c) De las leves:
  - 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.

La vigencia actual de tales sanciones —que llegan a tener en algunos casos un rigor ciertamente notable— no resulta como tal cuestionable, salvo el supuesto de *inhabilitación perpetua para cursar estudios universitarios*, cuya derogación puede ser sostenida sobre la base de su incompatibilidad con el reconocimiento a todos los españoles de un derecho al estudio en la Universidad (arts. 25 y 27 LRU) como proyección del derecho fundamental de todos a la educación reconocido en la Constitución (art. 27) (25).

En la determinación de la concreta sanción a imponer, el artículo 6 del Reglamento deja un amplio margen de apreciación a la autoridad académica, margen de apreciación manifestado tanto en la elección de la concreta sanción que se impone —dentro de las previstas para cada grupo de infracciones— como en la graduación de su duración temporal (26). Para fijar la concreta sanción que procede imponer será preciso en todo caso tener en cuenta los criterios generales hoy plasmados en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP): en particular, el de *proporcionalidad* («se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada»), así como también la concurrencia de *intencionalidad*,

3.<sup>a</sup> Amonestación pública.

4.<sup>a</sup> Amonestación privada.»

Por otro lado, el artículo 12 establece que la imposición de alguna de estas sanciones conlleva otras accesorias:

«Las sanciones segunda y tercera del artículo sexto, apartado a), llevarán aneja, la pérdida de matrícula y de curso con prohibición de trasladar el expediente académico, dentro del año escolar en que se cometió la falta corregida.

La primera y segunda del apartado b), del mismo artículo, llevan aneja la prohibición de trasladar el expediente académico dentro del mismo curso.»

(25) Al margen de la opinión que merezca la cuestión de su compatibilidad con la Constitución, creo en todo caso que debería prescindirse de la previsión de esta sanción en una futura regulación de la materia que venga a sustituir al Decreto de 8 de septiembre de 1954 porque no resulta necesario establecer una sanción tan grave para los fines preventivos —de prevención general y especial— que el régimen disciplinario de los estudiantes universitarios debe cumplir: la amenaza de una sanción de inhabilitación temporal para cursar estudios universitarios tiene, a mi modo de ver, efectos disuasorios suficientes.

Como referencia de Derecho comparado a considerar, puede mencionarse el § 28 de la Ley federal marco de Universidades de Alemania (la *Hochschulrahmengesetz* de 26 de enero de 1976), que contempla la posibilidad de que los estudiantes sean expulsados de la Universidad previo expediente disciplinario. Dicha expulsión conlleva la prohibición de matricularse en cualquier otra Universidad durante un período de tiempo que, como máximo, será de dos años (§ 28.2).

(26) En la propia calificación de la infracción como grave, menos grave o leve, dispone la autoridad académica de un margen de apreciación, dada la amplitud de los conceptos que se utilizan para tipificar algunas de las infracciones (así, la *falta de probidad* —infracción grave—, los *actos que perturben notablemente el orden* —infracción menos grave— y *otros hechos que puedan causar perturbación en el orden o disciplina académicos* —infracción leve—).

la naturaleza de los perjuicios causados y la posible reincidencia (27). Pero al margen de ello creo que no está excluido la consideración de posibles circunstancias personales que concurren en el alumno y que puedan justificar una modulación a la baja de la sanción a imponer —dentro, naturalmente, de las previstas normativamente para cada uno de los tres grupos de infracciones— (28).

En relación con la graduación de la responsabilidad en la que pueden incurrir los estudiantes, el artículo 8 del Reglamento incluye dos circunstancias agravantes: el apercibimiento previo y la «falta de comparecencia del inculcado ante la autoridad académica o juez instructor, cuando sea requerido por éstos, a los fines del presente Reglamento» (29). Es decir, se establece que el mero hecho de que el inculcado en un expediente sancionador no comparezca para declarar y defenderse (30) constituye una circunstancia que agrava la responsabilidad.

La vigencia de esta segunda circunstancia agravante suscita, a mi modo de ver, algunos reparos.

Estos reparos proceden, de una parte, de la propia configuración de la audiencia y defensa del inculcado en nuestro Derecho Administrativo Sancionador estrictamente como un *derecho* del presunto responsable de la comisión de una infracción administrativa. Un derecho que tiene rango constitucional —nuestro Tribunal Constitucional lo ha englobado en la órbita de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24.2 CE (31)— y

---

(27) Nótese que el título IX LRJAP excluye de su ámbito de aplicación a las sanciones disciplinarias impuestas al personal al servicio de las Administraciones Públicas o a quienes estén vinculadas a ellas por una relación contractual (art. 129.3), pero no a otros supuestos de sanciones disciplinarias.

(28) En el ámbito de los centros docentes no universitarios, el artículo 30.2 del RD 1543/1988, de 28 de octubre, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos, contempla la consideración de las circunstancias personales del alumno en el ejercicio de la potestad disciplinaria en unos términos muy amplios:

«El Consejo Escolar tendrá en cuenta las circunstancias personales, familiares o sociales del alumno, en el momento de decidir la resolución o sobreseimiento del expediente disciplinario, y a los efectos de graduar la aplicación de las sanciones que procedan. A tales efectos el Consejo Escolar podrá solicitar, en su caso, un informe psico-socio-familiar.

Asimismo podrá instar a los padres o tutores del alumno o a las instancias públicas competentes a que adopten las medidas dirigidas a modificar las aludidas circunstancias personales, familiares o sociales cuando parezcan determinantes de la conducta del alumno.»

(29) La concurrencia de estas circunstancias agravantes determina, de conformidad con lo previsto en el párrafo 2.º de dicho artículo 8, «la imposición de las sanciones superiores del grupo a que corresponde o de la inferior del grupo inmediato siguiente».

(30) El artículo 14 del Reglamento establece el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones. En él se prevé que, una vez incoado el expediente, el instructor tome declaración al inculcado. Y al margen de esta primera comparecencia, el mismo tiene posteriores ocasiones de alegar y defenderse: al contestar el pliego de cargos, en el trámite de audiencia con vista del expediente, y al recibir la notificación de la propuesta de resolución formulada por el instructor.

(31) Recuérdese cómo nuestro Tribunal Constitucional en su decisiva sentencia de 8 de junio de 1981 afirmó que

de cuyo no ejercicio no parece que puedan derivarse consecuencias negativas para su titular (32). Y por otro lado, no puede pasarse por alto el dato de que la no comparecencia en el procedimiento constituye una conducta posterior al hecho mismo de la infracción y ajena, por tanto, a las diversas circunstancias que concurrieron en su comisión, que son las que deben tomarse en consideración a la hora de graduar la responsabilidad (33). Me inclinaría por ello a sostener la no vigencia de ésta circunstancia agravante.

Al margen de ello, me parece oportuno dejar constancia del hecho de que en el RDA se establecen dos *medidas complementarias* o *accesorias* vinculadas a las sanciones previstas —a todas ellas, con la excepción de la amonestación privada—. Se trata en primer lugar de la exigencia de que las sanciones impuestas se consignen en el expediente académico del estudiante (34). Y junto a ello, se establece la necesaria publicidad de la san-

---

«los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución...».

A lo que añadía un poco más adelante que

«tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión [...] Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculcado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga».

(32) Si así sucediera, este derecho pasaría a convertirse en un derecho-deber en el que estaría presente también la necesidad de colaborar con la Administración en el esclarecimiento de los hechos, aspecto éste que no aparece en su configuración constitucional.

(33) Si se repasa el catálogo de circunstancias agravantes que contiene el Código penal (art. 10) se puede observar que todas ellas se refieren a circunstancias que concurren en la acción delictiva misma y no a la conducta posterior del delincuente. No aparece así ninguna circunstancia agravante referida a la actuación —o falta de comparecencia— del delincuente en el correspondiente proceso penal. En cambio, sí se tiene en cuenta la actuación posterior del delincuente a efectos de una de las circunstancias atenuantes que pueden concurrir: el *arrepentimiento espontáneo*. Según la regla 9.<sup>a</sup> del artículo 9, es circunstancia atenuante:

«La de haber procedido el culpable antes de conocer la apertura del procedimiento judicial, y por impulsos de arrepentimiento espontáneo, a reparar o disminuir los efectos del delito, a dar satisfacción al ofendido o a confesar a las autoridades la infracción.»

La referencia al Código penal no tiene obviamente un valor concluyente en el ámbito administrativo, pero no puede dejar de otorgársele alguna significación habida cuenta del claro proceso de acercamiento que se ha producido en nuestro país desde el Derecho Administrativo Sancionador hacia el Derecho Penal.

(34) Así lo establece el artículo 10. Existe, no obstante, la posibilidad de solicitar y obtener la cancelación de la anotación de la sanción una vez finalizados los estudios correspondientes, en los términos que prevé el artículo 11, donde se excluye de esta posibilidad de cancelación a la sanción consistente en inhabilitación general y perpetua.

ción misma, a través de la publicación de las sanciones que se imponen en el tablón de anuncios del centro respectivo (35).

No se hace mención, en cambio, en el RDA a las posibles consecuencias reparatorias a las que pudiera dar lugar la comisión de una infracción si se producen daños a los bienes e instalaciones de la Universidad. En todo caso, es preciso notar que la posibilidad de que en tales supuestos se imponga al infractor, al margen de la sanción, la indemnización de los perjuicios causados aparece plenamente respaldada hoy por el artículo 130.2 LRJAP, en virtud del cual la imposición de sanciones administrativas resulta plenamente compatible con «la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados» (36).

#### 4. *El procedimiento sancionador y la competencia para la imposición de sanciones*

El RDA perfila en su artículo 14 un procedimiento para la imposición de sanciones, procedimiento que hay que considerar vigente porque no ha sido sustituido por otra regulación procedimental posterior —ni de carácter general (37) ni tampoco de carácter específi-

(35) Vid. artículo 21 del RDA.

Sobre el tema de la publicación de las sanciones administrativas véase el trabajo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas*, núm. 126 de esta REVISTA (1991), págs. 133 y ss., en el que, a propósito de la materia de consumo, se reflexiona sobre el sentido de esta medida —establecida en algunas materias— y sobre su naturaleza jurídica. En relación con el primer aspecto —la finalidad de la medida—, L. MARTÍN-RETORTILLO afirma que se trata de una obligación formal de la Administración que busca, por motivos de ejemplaridad, conseguir el general conocimiento del hecho de la imposición de la sanción, lanzando con ello una advertencia a los posibles incumplidores de la norma. Por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, entiende que no constituye una sanción en sí misma, sino una «medida complementaria» o accesoria de la sanción propiamente dicha.

(36) El texto completo del artículo 130.2 LRJAP es el siguiente:

«Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.»

Sobre la interpretación del sorprendente inciso final del precepto («quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente»), me permito remitir a mi trabajo *La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria*, núm. 132 de esta REVISTA (1993), págs. 377 y ss., 400-404.

(37) Como es bien sabido, el procedimiento sancionador establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se concebía con un alcance meramente supletorio respecto a las disposiciones especiales. Por ello el procedimiento sancionador en materia de disciplina académica fue incluido entre los procedimientos especiales que se mante-

co (38)— y porque resulta perfectamente compatible con el respeto a las garantías procedimentales básicas que hoy se establecen en nuestro Derecho Administrativo Sancionador. Resulta preciso, no obstante, formular algunas observaciones y matizaciones sobre las reglas procedimentales que se contienen en el Decreto de 8 de septiembre de 1954 y su aplicabilidad en la actualidad:

A) Me parece oportuno advertir en primer lugar sobre la necesidad de completar la regulación procedimental aludida del Decreto de 8 de septiembre de 1954 con algunas previsiones de alcance general contenidas hoy en la Ley procedimental común (LRJAP), Ley que, como es bien sabido, no lleva a cabo una regulación en sentido propio del procedimiento sancionador, pero sí fija algunas pautas unitarias y mínimas de los procedimientos sancionadores (Capítulo II de su Título IX, relativo a los «principios del procedimiento sancionador»). Creo en particular que al aplicar el procedimiento del Decreto de 1954 debe tenerse en cuenta lo siguiente:

a) La necesidad de que al notificar al inculpado la incoación del expediente se le informe en los términos precisados por el artículo 135 LRJAP, en el que se le reconoce el derecho «a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia».

b) Las reglas que en relación con el derecho a proponer pruebas por el inculpado se formulan en el artículo 137.4 del mismo texto legal: «se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades». A lo que se añade, dentro del mismo precepto, que «sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los he-

---

nían en vigor tras la Ley de Procedimiento Administrativo por el Decreto de 10 de octubre de 1958 (art. 1.º.17).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la reciente regulación estatal de un procedimiento sancionador de alcance general (RD 1398/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora) se concibe asimismo con un carácter supletorio (véase su art. 1.1, donde se establece que dicho procedimiento se aplicará «en defecto total o parcial de procedimientos especiales previstos en las correspondientes normas»).

(38) Hay que tener en cuenta, no obstante, que algunas disposiciones posteriores al RDA vinieron a establecer regulaciones referidas a ámbitos específicos de la disciplina académica (por tanto, procedimientos especiales respecto al ya de por sí «especial» contenido en el RDA).

Así, en relación con las faltas colectivas de asistencia a clase y las de desobediencia colectiva se dictaron normas que permitían sancionar sin procedimiento «cuando la notoriedad haga innecesario el expediente» (art. 3 del Decreto de 13 de enero de 1956 y art. 1 del Decreto de 5 de septiembre de 1958). Otras regulaciones procedimentales específicas se contienen, por un lado, en el artículo 4 del mencionado Decreto de 5 de septiembre de 1958 y en el posterior Decreto 2457/1965, de 14 de agosto (que establece un procedimiento muy simplificado bajo la competencia de los Rectores), pero en ninguno de estos dos casos se determina con precisión cuál es el ámbito de aplicación de los mismos.

chos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable» (39).

c) El reconocimiento del derecho a obtener copias de los documentos que obren en el expediente —arts. 35.b) y 135 LRJAP—, derecho que podrá materializarse en el momento de la vista del expediente por el inculpado a efectos del trámite de audiencia (40).

B) El procedimiento sancionador establecido en el Reglamento de disciplina académica se refiere tan sólo a la imposición de sanciones por infracciones graves y menos graves. De lo establecido en su artículo 13 se deduce que para la imposición de sanciones por faltas leves (41) no será necesario la instrucción de un expediente ni la audiencia del inculpado (42).

Esta restricción general no es hoy admisible porque resulta claramente contraria a los derechos de audiencia y defensa del inculpado —deducibles de los arts. 24.2 y 105.c) CE— y a la consecuente prohibición de sanciones *de plano*, esto es, de que se impongan sanciones administrativas sin procedimiento previo (43).

(39) Obviamente, en el ejercicio de la potestad disciplinaria académica será preciso respetar el principio constitucional de *presunción de inocencia*, principio aplicable al ámbito de lo sancionatorio administrativo según la jurisprudencia constitucional y recogido por ello en la LRJAP (art. 137.1).

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (véase en particular la sentencia 76/1990, de 26 de abril, FJ 8.B), el respeto a esta garantía constitucional implica: a) que la carga de probar corresponde a quien acusa y, por tanto, es la Administración la que debe probar la existencia de los hechos y la participación en los mismos del imputado y no éste quien debe probar su propia inocencia; y b) que cualquier insuficiencia de las pruebas practicadas, libremente valoradas por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

(40) Una cuestión que me parece problemática es la posible incidencia del artículo 43.4 LRJAP en el que se establece la *caducidad* de los procedimientos sancionadores (se alude en realidad a todos los procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos) si transcurre el plazo de resolución de los mismos y treinta días más, salvo en los casos en los que el procedimiento se haya paralizado por causa imputable al interesado. El precepto en cuestión no determina cuál sea el plazo para resolver en estos casos con lo que remite implícitamente a la normativa sectorial aplicable (el plazo general de los tres meses establecido en el art. 42.2 LRJAP no resulta aquí de aplicación porque dicho plazo se refiere tan sólo a los procedimientos iniciados en virtud de solicitud de persona interesada).

En la materia que nos ocupa, la ausencia de un plazo máximo para la terminación del procedimiento administrativo fijado por la normativa específica aplicable (el art. 14 del RDA establece plazos concretos para determinados trámites, pero no un plazo máximo de duración del procedimiento en su conjunto) impediría la operatividad de la regla de caducidad contenida en el artículo 43.4 LRJAP. Ahora bien, en defensa de dicha operatividad podría aducirse la aplicación del plazo general de los seis meses contenido hoy en el artículo 20.6 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por RD 1398/1993, aplicación que podría sostenerse con base en el alcance supletorio general de dicho Reglamento (vid. su art. 1.1).

(41) Recuérdese que las sanciones por faltas leves pueden consistir en amonestación —pública o privada—, privación del derecho de asistencia a clase, o pérdida de matrícula de una o más asignaturas.

(42) El precepto aludido establece implícitamente una opción negativa al respecto al señalar que «las correcciones de *las faltas graves y menos graves* se impondrán en virtud de expediente con audiencia del interesado».

(43) El artículo 134.3 LRJAP recoge hoy esta prohibición general: «En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.»

También, por tanto, en relación con las faltas leves debe instruirse el correspondiente expediente con audiencia del inculpado. Ahora bien, entiendo que las Universidades no están aquí obligadas a seguir estrictamente el procedimiento establecido en el artículo 14 del Reglamento de disciplina académica —de una cierta complejidad, y referido estrictamente a las infracciones graves y menos graves— y podrían acogerse hoy al *procedimiento simplificado* regulado en el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por RD 1398/1993 en relación con las infracciones leves (44).

C) Por último, una cuestión de alcance puramente terminológico: la expresión «Juez-instructor» (45) utilizada por el Reglamento no resulta hoy aceptable y resulta preferible hablar simplemente de instructor del expediente. Es indudable que expresiones como Juez o jurisdicción (46) no son hoy de recibo en el ámbito administrativo y deben reservarse para la esfera judicial.

Por lo que se refiere a la autoridad competente para sancionar, las previsiones que al respecto se contienen en el RDA deben entenderse modificadas en el vigente ordenamiento universitario. Sus artículos 23 y 24 distinguían a estos efectos entre las sanciones por faltas graves, que correspondían al Ministro de Educación, y sanciones por faltas menos graves y leves, cuya imposición era de la competencia del «Jefe de centro», oída la Junta respectiva (47).

En la actualidad debe entenderse que es el Rector la autoridad competente para imponer sanciones disciplinarias a los estudiantes universita-

(44) Véanse los artículos 23 y 24 de dicho Reglamento. Entiendo que su aplicación resultaría procedente sobre la base de la ausencia de una regulación procedimental en el Decreto de 8 de septiembre de 1954 en relación con las faltas leves y a la vista del alcance supletorio general del RD 1398/1993 (su art. 1.1 establece la aplicación del mismo «en defecto total o parcial de procedimientos especiales contenidos en las correspondientes normas»).

(45) Según el texto del RDA (art. 15, apartado 2.º), en las faltas de los estudiantes debía ser instructor un profesor del centro. Pero sobre este aspecto vino a incidir el posterior Decreto 2456/1965, de 14 de agosto, dirigido específicamente a la cuestión. En virtud de lo establecido en el mismo, el cargo de instructor debe recaer en un profesor de los cuerpos docentes universitarios o bien «en funcionario del Cuerpo Técnico de Administración Civil con título de Licenciado en Derecho y destino en el Ministerio de Educación Nacional». Obviamente, hoy debe entenderse que esta posibilidad es aplicable a los funcionarios equivalentes con destino en los Departamentos de Enseñanza de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Universidades.

(46) El RDA considera implícitamente a la potestad disciplinaria académica como una modalidad de jurisdicción al afirmar (art. 17) que la imposición de las sanciones previstas en el Reglamento es independiente de las que por los mismos hechos puedan efectuarse por las demás jurisdicciones competentes.

(47) También se contemplaba la posibilidad de que los profesores impusieran determinadas medidas sancionatorias; concretamente, la privación temporal del derecho de asistencia a sus clases y la amonestación pública o privada (art. 25).

Y junto a ello debe recordarse que un Decreto-Ley de 10 de julio de 1975 creó en cada Universidad una «Comisión Especial» con funciones disciplinarias, Comisiones Especiales que no existen, por supuesto, en la realidad actual.

rios. Así vienen a afirmarlo expresamente los Estatutos que abordan el tema disciplinario —como más atrás hemos apuntado—. Y en las Universidades cuyos Estatutos no contienen previsión alguna al respecto puede llegarse a la misma conclusión sobre la base de la regla de la residualidad de la competencia del Rector que formula la LRU (art. 18.1) y los Estatutos incorporan, y con el soporte también de la analogía que proporciona la atribución al Rector de la competencia para imponer sanciones disciplinarias a profesores y personal de administración y servicios (arts. 44.2 y 49.4 LRU, respectivamente).

Esta competencia del Rector para la imposición de sanciones a los estudiantes hay que entenderla referida tanto a las infracciones menos graves y leves como también a las graves. Y en relación con ello debe decirse que la competencia ministerial sobre estas últimas afirmada en el Reglamento de 1954 no encaja en el vigente ordenamiento universitario, que parte de un amplio reconocimiento de la *autonomía* de las Universidades (sancionada en el art. 27.10 CE y desarrollada por la LRU) (48).

##### 5. *La adopción de medidas provisionales con ocasión de la incoación de un expediente disciplinario*

Como aspecto vinculado al procedimiento sancionador, aunque dotado de sustancia propia, hay que referirse a la posibilidad de la adopción de medidas provisionales con ocasión de la incoación de un expediente disciplinario.

Esta posibilidad viene contemplada en el artículo 19 RDA en unos términos ciertamente amplios:

«La autoridad que acuerde la instrucción de un expediente disciplinario, en cualquier momento de la tramitación del mismo, podrá ordenar, de oficio o a propuesta del Juez instructor, la suspensión [...] de los derechos anejos a la condición de escolar.»

Precepto que abre, por tanto, la posibilidad de privar de manera inmediata a los estudiantes sometidos a un procedimiento disciplinario de sus derechos de asistencia a clase y examen.

Se trata, a mi modo de ver, de una previsión normativa que hay que considerar vigente en principio, pero cuya aplicación está sometida hoy a unos condicionamientos que derivan del vigente marco general consuetudinario y del Derecho Administrativo Sancionador en el que se inserta la potestad sancionadora de la Administración. Un marco general que, como vamos a tener la oportunidad de poner de relieve, implica una aplicación res-

---

(48) Solamente cabría hacer una salvedad en relación con la inhabilitación para cursar estudios universitarios, que, por su proyección general en relación con todas las Universidades españolas, parece debe corresponder a un órgano estatal con competencias sobre todo el territorio nacional.

trictiva de esta suspensión provisional de los derechos inherentes a la condición de estudiante.

La posibilidad misma de la adopción de medidas provisionales con ocasión de la incoación de expedientes sancionadores está admitida en nuestro Derecho Administrativo Sancionador. Su compatibilidad con el principio constitucional de presunción de inocencia fue expresamente afirmada por la STC 108/1984, de 26 de noviembre, siempre que en su adopción se respeten algunos límites y condicionamientos:

«la presunción de inocencia es compatible con la adopción de medidas cautelares siempre que se adopten por resolución fundada en Derecho que, cuando no es reglada, ha de basarse en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y las circunstancias concurrentes, pues una medida desproporcionada e irrazonable no sería propiamente cautelar, sino que tendría un carácter punitivo en cuanto al exceso» (49).

Sobre la base de esta genérica admisibilidad pueden encontrarse también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo criterios que acotan la legítima adopción de medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador. Es particularmente ilustrativo en este sentido lo que se dice sobre el tema en la STS de 3 de febrero de 1987 (50), en la cual se apuntan algunos criterios referidos específicamente a la suspensión provisional de funcionarios expedientados, pero que pueden proyectarse también sobre otros supuestos de medidas provisionales:

«La suspensión preventiva del inculpado en cualquier procedimiento disciplinario es una medida cautelar configurada, en síntesis, para evitar en determinados supuestos que la continuación del funcionario en su puesto pueda perturbar la normalidad del servicio público o perjudicar la instrucción del expediente en el cual se está depurando su presunta responsabilidad. Estas características, derivadas de su finalidad instrumental y accesoria, conllevan que haya de calificarse como excepcional, con un fundamento razonable, proporcionada a la trascendencia de las infracciones imputadas, motivada suficientemente por su propio contenido, restrictivo de derechos, y temporalmente limitada...»

Pero también desde el punto de vista legislativo existen hoy pautas generales que deben ser tenidas en cuenta a la hora de aplicar las medidas

---

(49) Se trata de una sentencia referida directamente a la imposición de medidas cautelares en el proceso penal, pero su doctrina puede aplicarse también al procedimiento administrativo sancionador. Con anterioridad a dicha sentencia se habían producido pronunciamientos del Tribunal Supremo contrarios a admitir la constitucionalidad de las medidas provisionales en el procedimiento sancionador —vid. al respecto las indicaciones que realiza F. LÓPEZ RAMÓN en su trabajo *Límites constitucionales de la autotutela administrativa*, en el núm. 115 de esta REVISTA (1988), págs. 80-82—.

(50) Arz. 497; ponente, R. de Mendizábal Allende.

provisionales establecidas en las normas que regulan los procedimientos sancionadores.

Desde esta perspectiva hay que subrayar en particular lo dispuesto en el artículo 136 LRJAP, referido de manera específica a las medidas provisionales en los procedimientos sancionadores:

«Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.»

Precepto éste que hay que enmarcar dentro del contexto que le proporciona el más genérico artículo 72 de la misma Ley, referido a las medidas provisionales de cualquier procedimiento administrativo:

«1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.

2. No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de los derechos amparados en las leyes» (51).

Sobre la base de estos desarrollos jurisprudenciales y legales puede convenirse que la aplicación de las medidas provisionales en los procedimientos sancionadores será legítima si concurren los siguientes requisitos:

a) Necesidad de previsión normativa expresa en la correspondiente regulación sancionadora sectorial sin que la genérica previsión de medidas provisionales en la LRJAP sea suficiente al efecto (art. 136: «cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores...») (52).

---

(51) Este último artículo de la LRJAP corresponde al que con la misma numeración figuraba en la LPA. En su actual versión es perceptible un «endurecimiento» de las limitaciones establecidas para la aplicación de las medidas provisionales, pues frente a la prohibición en la LPA de las medidas provisionales que puedan causar «perjuicios irreparables a los interesados», ahora se excluyen las que puedan causar «perjuicio de difícil o imposible reparación». La mayor extensión de los supuestos en los que se excluyen las medidas provisionales implica, obviamente, un planteamiento más restrictivo de los supuestos en los que procede su adopción.

(52) El Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto) es coherente con este planteamiento en el tratamiento de las medidas provisionales que contiene su artículo 15. En dicho precepto se establecen algunas previsiones de alcance general sobre las mismas subrayándose, en todo caso, que «deberán estar expresamente previstas» (art. 15.3).

b) Exigencia de que su aplicación esté justificada en base a la finalidad que se persigue y que a tal efecto se realice la correspondiente motivación de su adopción. La LRJAP (arts. 72 y 136) sitúa la finalidad de la medida —como antes hacía la LPA (art. 72)— en el aseguramiento de la resolución final que pudiera recaer (53). Sin embargo, hay que entender que no cabe excluir la concurrencia de otras formas de presencia del interés público en orden a justificar la adopción de la medida provisional (54).

c) La medida provisional adoptada debe resultar, por otro lado, proporcionada respecto a la finalidad perseguida (STC 108/1984) y respecto a la gravedad de la infracción que se imputa (STS de 3 de febrero de 1987) —no sería así proporcionada una medida provisional cuyo contenido aflictivo fuera mayor que la sanción que corresponde a la infracción imputada— y no puede producir perjuicios de difícil o imposible reparación (art. 72.2 LRJAP).

d) Por último, deben existir indicios racionales suficientes de la comisión de la infracción por parte del imputado (55), sin que ello, por supuesto, venga a prejuzgar la resolución final que se adopte en el procedimiento sancionador.

A la vista de estos parámetros generales que presiden la materia, creo que la posibilidad de suspender temporalmente en el ejercicio de sus dere-

(53) La exigencia de motivación, afirmada por el TC en su sentencia 108/1984, de 26 de noviembre, antes citada, ha sido incorporada al artículo 136 LRJAP.

(54) La sentencia del TS de 3 de febrero de 1987 que hemos citado en el texto afirmo que la suspensión provisional de los funcionarios sometidos a un procedimiento disciplinario tiene como finalidad evitar «que la continuación del funcionario en su puesto de trabajo pueda perturbar la normalidad del servicio público o perjudicar la instrucción del expediente en el cual se está depurando su presunta responsabilidad», objetivos éstos que difieren claramente del que se contempla en la LRJAP —la necesidad de asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer—.

También resulta indicativo de la amplitud de las finalidades que pueden justificar la medida provisional en distintos supuestos el texto del artículo 15.1 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, en el cual se alude a «las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales». La última de las finalidades que se incluyen («las exigencias de los intereses generales») es tan amplia que, de hecho, incluye a todas las que se enumeran antes que ella e implica que el Reglamento se inclina por la opción de un *numerus apertus* en cuanto a las finalidades que pueden justificar la adopción de la medida provisional.

(55) Así lo viene exigiendo la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo. Vid. al respecto F. LÓPEZ RAMÓN, *Límites constitucionales de la autotutela administrativa*, núm. 115 de esta REVISTA (1988), págs. 57 y ss., 82, y J. M. TRAYTER, *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Madrid, 1992, pág. 305.

Esta exigencia de que existan indicios racionales de la comisión de la infracción cabe considerarla implícita en el condicionamiento genérico establecido al efecto por el artículo 72.1 LRJAP, en virtud del cual la adopción de medidas provisionales procede «si existiesen elementos de juicio suficientes para ello». Sobre esta fórmula legal véanse las indicaciones de M. REBOLLO PUIG, «Medidas provisionales en el procedimiento administrativo», en el vol. col. *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Homenaje al Profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, I, Civitas, Madrid, 1993, págs. 659 y ss., 698-699.

chos a los estudiantes expedientados deberá aplicarse con carácter restrictivo y sólo en supuestos más bien excepcionales procederá su adopción. Y ello porque si bien no será infrecuente que existan indicios suficientes de la comisión de la infracción y que la suspensión provisional resulte proporcionada respecto a la gravedad de tal infracción, será en cambio más bien excepcional que concorra una finalidad que justifique la adopción de la medida provisional.

No parece así que la no suspensión del alumno pueda perturbar la normalidad del servicio público universitario o perjudicar la propia instrucción del expediente (56). Ni tampoco, en los términos de la LRJAP (arts. 72 y 136), que el aseguramiento de la efectividad de las sanciones que en su caso se impongan exija la suspensión provisional del alumno expedientado (vid. el contenido de tales sanciones *supra*, epígrafe III.3).

Hay, con todo, un supuesto en el que esta última justificación sí que se produciría: se trata concretamente de aquellos alumnos que están a punto de finalizar sus estudios y en relación con los cuales la no suspensión del ejercicio de sus derechos podría dar lugar a que el alumno expedientado finalizase sus estudios con anterioridad a la terminación del expediente, en cuyo caso una sanción que le fuera impuesta carecería ya de toda posibilidad de eficacia. Entiendo, por tanto, que en tales casos sí resultaría procedente la suspensión provisional, para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, siempre que obviamente tal suspensión fuera proporcionada a la gravedad de la infracción imputada y existieran indicios racionales suficientes de la comisión de la misma.

## 6. *Los plazos de prescripción de las infracciones*

También en relación con este tema es preciso realizar algunas indicaciones que inserten al RDA en el marco jurídico hoy vigente.

El texto del RDA no contiene previsión alguna sobre plazos de prescripción de las infracciones cometidas en el ámbito académico, lo cual determina un vacío sobre este punto. Vacío que es preciso llenar acudiendo a otras disposiciones cuya aplicación resulta procedente.

Con anterioridad a la promulgación de la LRJAP, la cuestión parece que debía resolverse aplicando los plazos de prescripción de las infracciones establecidas en el ámbito de la disciplina funcional habida cuenta de la previsión general, contenida en la Disposición Final 4.<sup>a</sup> RDA, que re-

---

(56) Estas son las finalidades a las que sirve la separación provisional de los funcionarios sometidos a expediente disciplinario según la citada sentencia del TS de 3 de febrero de 1987.

La situación del estudiante respecto a la Universidad es ciertamente distinta de la propia del funcionario respecto de la Administración a la que sirve. El hecho de que aquél, a diferencia de éste, no se integre en la organización administrativa ni trabaje a su servicio hace que sea difícilmente pensable que la suspensión provisional del alumno resulte justificado para garantizar la normalidad del servicio público universitario o el buen fin del procedimiento sancionador mismo.

mite al régimen disciplinario de los funcionarios como normativa de aplicación supletoria (57). Este es, en efecto, el criterio que se apunta en una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 17 de septiembre de 1993, relativa a una sanción impuesta con anterioridad a la LRJAP (58).

En la actualidad parece claro que, faltando un pronunciamiento sobre el tema en la norma específica —el RDA—, debe acudirse a los plazos generales de prescripción de las infracciones establecidos en el artículo 132.2 LRJAP: tres años para las infracciones muy graves, dos años para las graves y seis meses para las leves. Por lo demás, la diferencia nominal entre la clasificación de las infracciones en el RDA (graves, menos graves y leves) y en la LRJAP (muy graves, graves y leves) hay que considerarla como puramente terminológica y debe entenderse que no supone obstáculo alguno para esta aplicación supletoria. Las infracciones graves del RDA prescribirán por tanto a los tres años, las menos graves a los dos años, y las leves —aquí hay correspondencia terminológica— a los seis meses.

### 7. La posible concurrencia con sanciones penales

Las pautas generales que hoy presiden las relaciones entre sanciones penales y administrativas fueron tempranamente esbozadas por el Tribunal Constitucional en sus sentencias de 30 de enero de 1981 y 77/1983, de 3 de octubre. En ellas el TC vino a afirmar que el principio *non bis in idem* está implícito en el texto constitucional y supone: *a)* la imposibilidad de doble sanción —administrativa y penal— cuando concurre identidad del sujeto, hecho y fundamento; *b)* la subordinación de la potestad sancionadora de la Administración a los Tribunales de Justicia, subordinación que se manifiesta en particular en la exigencia de que aquélla respete el planteamiento sobre los hechos realizado por los Tribunales cuando actúe *a posteriori*.

Conforme a lo declarado en la primera de ellas (FJ 4), en efecto, el principio *non bis in idem* supone que

(57) El contenido de esta Disposición final 4.ª del RDA es concretamente el siguiente:

«En su caso, serán aplicadas con carácter subsidiario de este Reglamento las disposiciones de carácter disciplinario del Reglamento General de Funcionarios Públicos de 7 de septiembre de 1918 y los principios generales del Derecho Penal y Procesal Penal.»

La aplicación supletoria del régimen disciplinario de los funcionarios públicos (hoy contenida en los arts. 87 y ss. de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, art. 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública, y en el RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado) se hace sin distinguir entre los dos ámbitos disciplinarios que en su día reguló el RDA —el del personal docente y el de los estudiantes— y, por tanto, hay que entenderlo aplicable también en relación con estos últimos.

Los plazos de prescripción establecidos para las infracciones de la disciplina funcional son de seis años para las infracciones muy graves, dos años para las graves y un mes para las leves (art. 87.2 de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964).

(58) Sentencia de la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla más atrás citada (vid. su FJ 5).

«no recaiga duplicidad de sanciones —administrativa y penal— en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración —relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.— que justificase el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración» (59).

Por su parte, la segunda de las sentencias mencionadas afirmó (FJ 4) la independencia de los dos ámbitos sancionadores en cuanto a la calificación jurídica de los hechos, pero no en cuanto a la apreciación de tales hechos, «pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado». Lo cual, puesto en conexión con la «subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de Justicia», llevaba al Tribunal Constitucional a afirmar que la Administración «no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuando actúe *a posteriori*, el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado».

El núcleo central de esta jurisprudencia constitucional ha sido asumido por el legislador, como es bien sabido, en virtud de su incorporación al Título IX de la LRJAP de 1992 (arts. 133 y 137.2). El primero de ellos prohíbe la concurrencia de sanciones cuando exista identidad del sujeto,

---

(59) La posterior STC 234/1991, de 10 de diciembre (FJ 2), ha precisado los términos en que cabe la doble sanción en los supuestos de relaciones especiales de sujeción y que debe entenderse por *fundamento* de la sanción a estos efectos.

En esta importante sentencia sobre la materia, el TC vino a precisar que la existencia de una relación especial de sujeción no basta por sí misma para justificar la dualidad de sanciones. Para que tal dualidad esté justificada hace falta, además, que las sanciones tengan un fundamento distinto, entendiéndose por tal *fundamento* el «interés jurídicamente protegido» por las mismas:

«Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado.»

A lo cual se añade lo siguiente un poco más adelante, insistiendo en el tema:

«Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, [además de la existencia de una relación especial de sujeción] que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección.»

Sobre la compatibilidad de las sanciones penales y administrativas en las relaciones especiales de sujeción vid. Alejandro NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 379-381. También, J. M. TRAYTER, *Manual*, cit., págs. 189 y ss., y F. A. CASTILLO BLANCO, *Función Pública y poder disciplinario del Estado*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 349 y ss.

hecho y fundamentro (60), y el segundo declara obligatorio para la Administración el respeto de las afirmaciones sobre los hechos que se contengan en las sentencias penales firmes (61).

En el caso de las sanciones disciplinarias a los estudiantes universitarios no parece que pueda dudarse, a la vista de esta configuración del principio *non bis in idem*, de su compatibilidad con las sanciones penales en la medida en que su fundamento sea distinto. Así, por ejemplo, es perfectamente factible que un estudiante sea condenado penalmente por delitos cometidos en el ámbito universitario —por haber cometido, por ejemplo, un delito de lesiones (arts. 418 y ss. del C. Penal), un delito de daños (arts. 557 y ss. del C. Penal) o un hurto (arts. 514 y ss del C. Penal)—, y por esas mismas conductas sea objeto de una sanción disciplinaria. Conforme a la sanción penal, cuyo fundamento es la protección de los respectivos bienes jurídicos (en el caso de las lesiones, la integridad física de las personas; en los delitos de daños o de hurto, el respeto a la propiedad ajena), se impondrá una pena privativa de libertad, así como, en su caso, de multa (o bien, sólo esta última). Conforme a la sanción disciplinaria, cuya razón de ser es la protección del orden interno de las Universidades, procederá la expulsión del alumno en los términos que en cada caso se decidan por la autoridad académica conforme a lo establecido en el RDA (62).

(60) Artículo 133:

«*Concurrencia de sanciones.*—No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.»

(61) Artículo 137.2:

«Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien.»

(62) El RDA califica la comisión de delitos como falta grave —art. 5.a).5.ª—, lo que permite a la autoridad académica graduar la sanción a imponer en cada caso de acuerdo con el abanico de posibilidades que ofrece el artículo 6.a) del propio Reglamento en relación con las faltas graves.

Sin embargo, el posterior Decreto 3757/1970, de 31 de diciembre, contempló la cuestión en otros términos al establecer en su artículo 1.1 que:

«Producida una condena por hechos constitutivos de delito cometido por las personas a que se refiere el artículo 1.º del Decreto de 8 de septiembre de 1954, se procederá, una vez firme la sentencia, a dar efecto a lo prevenido en los artículos 3.º, apartado a), número 2 y 6, apartado a), número uno del mencionado Decreto, por el tiempo que dure el cumplimiento de las penas principales o accesorias que hayan sido impuestas.»

El Decreto 3757/1970 vino a establecer, por tanto, que la sanción disciplinaria a imponer en estos casos era necesariamente la *inhabilitación para cursar estudios universitarios* —que es la sanción prevista en el art. 6.a).1 RDA— mientras dure el cumplimiento de la pena. La legalidad de este Decreto fue expresamente negada ya en 1975 por una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Vizcaya de fecha 16 de diciembre de 1975. En relación con este pronunciamiento judicial véase el comentario que le dedicó F. SOSA WAGNER, *Los estudiantes condenados pueden estudiar*, «REDA», 8 (1976), págs. 170 y ss.

De acuerdo con ello, la afirmación que se contiene en el artículo 17 RDA según la cual la imposición de las sanciones previstas en dicho Reglamento es «independiente» de las que puedan imponerse por las «demás jurisdicciones competentes» puede considerarse como válida si tal independencia se entiende como compatibilidad con las sanciones penales. Ahora bien, la idea de una independencia estricta respecto a la jurisdicción penal no es, con todo, hoy aceptable si se tiene en cuenta la necesaria vinculación, antes recordada, de la Administración al planteamiento sobre los hechos que realicen las sentencias penales. Por otro lado, tampoco la afirmación de independencia resulta plenamente aceptable desde la propia perspectiva del conjunto del texto del RDA si se tiene en cuenta que, en la tipificación de las infracciones que se contienen en su artículo 5, la comisión de un delito es considerada como falta grave: la comisión de un delito implica por tanto, necesariamente, la falta disciplinaria.

Ningún problema plantea, en cambio, la regla que se formula en el segundo párrafo de ese mismo artículo 17, según la cual se dará cuenta a los Tribunales si en la instrucción del expediente se aprecia que los hechos revisten carácter de delito (63), regla que es hoy habitual en cualquiera de las regulaciones procedimentales sancionadoras (64). Para el caso en que tal hipótesis se produzca —y efectivamente los hechos se pongan en conocimiento de los Tribunales— se contempla (art. 18) la posibilidad de que se suspenda la instrucción del expediente sancionador hasta que se produzca el fallo judicial. Posibilidad ésta cuya efectiva aplicación parece más que aconsejable —yo diría que es necesaria— dado que el RDA tipifica como infracción administrativa la realización de un delito, es decir, vincula la calificación administrativa de los hechos a su calificación penal, y habida cuenta también de la exigencia de que la Administración respete las declaraciones sobre los hechos de las sentencias penales.

Por lo que se refiere al dato, ahora mismo recordado, de que se tipifique como infracción disciplinaria la realización de cualquier conducta delictiva por los estudiantes universitarios —art. 5.a). 5.ª— hay que decir que en principio no resulta objetable desde la perspectiva del principio *non bis in idem* dada la compatibilidad entre sanciones penales y disciplinarias cuyo fundamento sea distinto.

Ahora bien, personalmente entiendo que debe hacerse una interpretación restrictiva de esta previsión y que solamente ha de aplicarse en los casos en los que la sanción disciplinaria tenga sentido, esto es, *fundamento*, en la expresión utilizada por el Tribunal Constitucional y consagrada legalmente.

(63) «Si en la instrucción del expediente se apreciara que los hechos perseguidos presentan caracteres de delito el Juez instructor dará cuenta a los Tribunales y a la autoridad que lo hubiese designado, remitiendo a los primeros certificación de los documentos o diligencias que se consideren necesarios para la incoación de la causa.»

(64) Valga como botón de muestra al respecto lo establecido en el artículo 23 del Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado (RD 33/1986, de 10 de enero) o en el artículo 7 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto).

Ello implica, a mi modo de ver, que sólo han de sancionarse disciplinariamente aquellos delitos vinculados al ámbito académico —por realizarse en las dependencias universitarias o incidir sobre los bienes de la Universidad o los miembros de la comunidad universitaria— y que, por eso mismo, constituyen una alteración del orden académico entendido como correcto funcionamiento de la Universidad. Fuera de estos casos, pensemos por ejemplo en un delito de imprudencia en materia de tráfico cometido por un estudiante, hay que entender que no procede su sanción disciplinaria: no concurre el fundamento de la misma —la protección del orden interno de la Universidad— que justifique su compatibilidad con la sanción penal, y su eventual aplicación supondría una clara violación del principio *non bis in idem*. Al no concurrir el fundamento específico de la sanción disciplinaria, su fundamento no sería otro que el mismo que la sanción penal, esto es, la protección del respectivo bien jurídico; se estaría sancionando por tanto doblemente por unos mismos hechos sin que concurriera un fundamento diferente de la sanción (65).

Esta es la interpretación que a mí me parece hoy sostenible desde la perspectiva del principio *non bis in idem*, aunque debo decir que no está en el texto del RDA y es posible que tampoco en su espíritu. En su favor puede aducirse en todo caso un dato importante dentro del propio contexto jurídico preconstitucional. Se trata del Decreto 3757/1970, de 31 de diciembre, que incidió sobre este punto, en el cual se vino a disponer que

---

(65) La STC 234/1991, de 10 de diciembre, antes citada, se ocupó de enjuiciar la constitucionalidad de una norma disciplinaria que tipificaba como infracción la comisión de cualquier delito doloso, concretamente del artículo 206 del Reglamento de la policía gubernativa, en virtud del cual constituía falta muy grave «cualquier conducta constitutiva de delito doloso» (tipificación que hoy incorpora el art. 27.2 de la LO 3/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

La especificidad del colectivo afectado —los funcionarios policiales— llevó al TC a admitir esta genérica sanción disciplinaria de las conductas constitutivas de delito doloso. Y para justificarla, vino a constatar la existencia de un específico fundamento —«interés jurídicamente protegido»— de tal sanción disciplinaria:

«La tarea propia de la policía gubernativa es, entre otras, la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes para ponerlos a disposición judicial. Que la eficacia de este servicio se vería perjudicada si a los encargados de llevarlo a cabo se les pudiera imputar la perpetración de aquellos mismos actos que, en interés de toda la sociedad, tienen como misión impedir, es cosa que no ofrece duda alguna, pues no cabe disociar totalmente la Ley de las personas que han de imponer coactivamente su cumplimiento. No se trata, como a veces se ha dicho, de que los miembros de la policía estén permanentemente de servicio, sino de que éste requiere que aquellos que lo desempeñan no incurran en aquellas conductas que ellos mismos han de impedir o cuya sanción han de facilitar cuando son realizados por otros. La irreprochabilidad penal de los funcionarios de la policía gubernativa es un interés legítimo de la Administración que, al sancionar disciplinariamente a los que han sido objeto de condena penal, no infringe en consecuencia el principio *ne bis in idem*.»

Fácilmente puede convenirse en que un razonamiento como éste —referido en todo caso tan sólo a los delitos dolosos— no podría proyectarse sobre los estudiantes universitarios.

cualquier condena penal a un estudiante conllevaba automáticamente la inhabilitación para cursar estudios universitarios durante el tiempo que durara la condena penal (66). Sin embargo, y eso es lo que ahora interesa, señalaba en su artículo 3 que

«las personas interesadas podrán solicitar del Ministerio de Educación y Ciencia que se dejen sin efecto las medidas disciplinarias acordadas, fundando su petición, exclusivamente, en que los hechos determinantes de la resolución no afectan en modo alguno al ámbito del orden y de la disciplina académica».

Con ello vino a plantearse la cuestión de la doble sanción en su terreno adecuado. Ahora bien, de cuanto se ha expuesto deriva que este criterio que en su día introdujo el Decreto 3757/1970 no puede entenderse hoy en los términos en los que se formuló, esto es, como la posibilidad de dirigir una suerte de petición graciable a la Administración para que deje sin efecto la sanción disciplinaria. Por el contrario, hay que entender que se trata de un aspecto absolutamente vinculante para la Administración: ésta deberá apreciar al imponer la sanción si la conducta delictiva incide sobre el orden académico, puesto que la afección del orden académico es lo único que puede justificar la doble sanción. Si esta circunstancia no concurre, la eventual sanción disciplinaria sería inconstitucional por contradecir el principio *non bis in idem* (67).

#### IV. CONCLUSIÓN. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA REGULACIÓN DE LA MATERIA: SOBRE EL RANGO FORMAL DE LA NORMATIVA A APROBAR Y LA COMPETENCIA PARA EMANARLA

Aunque el análisis no ha pretendido ser exhaustivo en modo alguno, de cuanto queda dicho sobre la regulación del régimen disciplinario estudiantil contenida en el RDA de 1954 se infiere con toda evidencia el anacronismo de la misma y la necesidad de proceder a su sustitución. Sin duda, son excesivos los problemas interpretativos que se lanzan sobre las espaldas de los aplicadores de esta disposición —con incidencia en no pocos casos en la vigencia misma de las normas—, hasta el punto de hacer difícil un ejer-

---

(66) Vid. artículos 1.1 (reproducido *supra* en nota 62) y 2 del Decreto 3757/1970. Téngase en cuenta el dato, ya apuntado, de que este Decreto fue declarado ilegal, y por tanto nulo, por los Tribunales de lo contencioso-administrativo

(67) El Derecho disciplinario funcional proporciona una referencia que resulta de interés a favor de la interpretación que se propugna. En el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado (RD 33/1986) se configuran como faltas graves las conductas delictivas de los funcionarios, pero se introducen matices restrictivos al respecto. Concretamente, su artículo 7.1.c) señala que son faltas graves «las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a los administrados». Debe tratarse, por tanto, de delitos dolosos —se excluyen los culposos— y además ha de tratarse de conductas relacionadas con el servicio, o bien que causen daño a la Administración o a los administrados.

cicio equilibrado y ajustado a la legalidad de la potestad disciplinaria por parte de las Universidades. Sólo una nueva regulación de la materia permitirá resolver con certidumbre todas las dificultades que hoy se plantean. Y sólo una nueva regulación, por otro lado, podrá lograr la plena adaptación del régimen disciplinario estudiantil al vigente ordenamiento universitario y a los valores y principios que hoy presiden la convivencia en las Universidades y el funcionamiento de las mismas.

Ahora bien, constatada esa necesidad —sobre la que no parece que puedan abrigarse dudas—, se plantea la cuestión de quién tiene la competencia para emanar esa nueva regulación y a través de qué tipo de norma ha de procederse. Cuestión sobre la que sí se plantean dudas y que quizás sea a la postre la responsable de que hasta el momento no se haya producido la sustitución del RDA. A continuación procedo a recordar cuál es el criterio que luce en la LRU al respecto y a esbozar mi posición personal al respecto.

La solución que postula la LRU en su artículo 27.3 ya ha quedado expuesta más atrás (epígrafe II): renuncia total del legislador estatal a entrar a regular esta materia y remisión a la normativa interna de las Universidades, las cuales procederán a dictarla a propuesta del Consejo de Universidades.

Esta opción incorporada en su día a la LRU resulta sin lugar a dudas objetable, lo que explica que hasta el momento no se haya desarrollado y haya situado al tema en un callejón sin salida (68). Dos son en particular las perspectivas desde las cuales se puede objetar esta opción:

A) En primer lugar, esta completa renuncia de la Ley a entrar en la materia con remisión a la normativa propia de cada Universidad —remisión ciertamente *en blanco*— resulta cuestionable desde la perspectiva del principio de reserva de Ley en materia de infracciones y sanciones administrativas (art. 25.1 CE).

Cierto que el Tribunal Constitucional ha venido a relativizar en alguna medida las exigencias del principio de reserva de Ley en materia sancionadora cuando, como ocurre en el caso que nos ocupa, se trata de relaciones especiales de sujeción, pero no parece que ello pueda justificar una total abdicación del legislador a entrar en el tema como la que se produce a través del artículo 27.3 LRU (69).

---

(68) En el año 1992 se produjo una iniciativa para la elaboración de la propuesta a que se refiere el artículo 27.3 LRU en el seno del Consejo de Universidades (Subcomisión de Alumnado). Dicha Subcomisión llegó a dictaminar un texto (una propuesta de propuesta) en su sesión de 16 de marzo de 1993. No obstante, surgieron voces críticas sobre el texto del borrador o documento de trabajo que se estaba manejando (tengo constancia en particular de algunos informes emitidos por las asesorías jurídicas de algunas Universidades), críticas que en particular cuestionaban la legalidad de la regulación pretendida, y a la postre con ello la propia constitucionalidad del artículo 27.3 LRU. La iniciativa quedó paralizada y no tengo noticias de que con posterioridad se haya intentado de nuevo.

(69) Para valorar debidamente la solución incorporada por la LRU en este punto no puede pasarse por alto el hecho de que dicha Ley se aprobó en 1983, en un momento en el que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre reserva de Ley en materia sancionadora no estaba consolidada y existían vacilaciones sobre el tema vinculadas a la interpre-

Las exigencias del principio de reserva de Ley en materia sancionadora no son las mismas, en efecto, en el ámbito de las relaciones de sujeción general y en el de las relaciones de sujeción especial, y al respecto no puede dejar de subrayarse que las SSTC 2/1987, de 21 de enero, y 42/1987, de 7 de abril, vinieron a trazar una clara línea diferencial al respecto.

De la lectura del FJ 2 de la primera de las sentencias citadas (referida a una sanción impuesta a un interno en un centro penitenciario) viene a deducirse que la tipificación de la infracción en relaciones de sujeción especial puede realizarse en normas de rango reglamentario, bastando al efecto para que se respeten las exigencias del artículo 25.1 CE «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma con rango de Ley», ya que, incluso en este ámbito de las relaciones de sujeción especial, resultaría inadmisibles «una sanción carente de toda base normativa legal» (70). Por su parte, la STC 42/1987 vino a insistir en esta línea diferencial: afirmó que las exigencias del artículo 25.1 CE son las mismas que las que derivan de los otros supuestos de reserva de Ley constitucionalmente formulados, pero salvó expresamente en relación con esta afirmación lo relativo a las relaciones especiales de sujeción. Y subrayó también que resulta contrario a la Constitución la simple habilitación a la Administración para la tipificación de infracciones y sanciones administrativas mediante una norma de rango legal vacía de contenido material, pero refirió únicamente esta afirmación o las relaciones de sujeción general (vid FJ 2) (71).

Ahora bien, más recientemente el Tribunal Constitucional apunta hacia una separación menos radical entre ambos grupos de sanciones a estos efectos y hacia una matización del tema en función de las diferencias existentes entre los distintos supuestos de relaciones especiales de sujeción. En esta línea se mueve, en efecto, la STC 61/1990, de 29 de marzo, en cuyo FJ 8

---

tación que debía darse a la expresión «legislación» del artículo 25.1 CE. Véase una referencia a estas vacilaciones iniciales sobre la reserva de Ley en el Derecho Administrativo sancionador en J. SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, págs. 172-174.

(70) El razonamiento que conduce al Tribunal Constitucional a justificar esta diferenciación se expresa, en lo fundamental, en los siguientes términos:

«El interno se integra en una institución preexistente y que proyecta su "autoridad" sobre quienes, al margen de su condición común de ciudadanos, adquieren el *status* específico de individuos sujetos a un poder público que no es el que, con carácter general, existe sobre el común de los ciudadanos. En virtud de esa sujeción especial, y en virtud de la efectividad que entraña ese sometimiento singular al poder público, el *ius puniendi* no es el genérico del Estado, y en tal medida la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, dado el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria, expresiva de la capacidad propia de autoordenación correspondiente, para determinar en concreto las previsiones legislativas abstractas sobre las conductas identificables como antijurídicas en el seno de la institución.»

(71) Esta línea jurisprudencial relativizadora de la reserva de Ley en el ámbito de las relaciones de sujeción especial sería confirmada por la posterior STC 219/1989, de 21 de diciembre, a propósito de una sanción impuesta por un Colegio Profesional a uno de sus miembros (véase en particular su FJ 3).

se razona del siguiente modo a propósito de una sanción a un detective privado:

«La insistencia del Abogado del Estado en la peculiar relación del recurrente con la Administración para entender relativizado el requisito de la cobertura por Ley no es, por otra parte, convincente, pese a su loable esfuerzo dialéctico. Una cosa es, en efecto, que quepan restricciones en el ejercicio de los derechos en los casos de sujeción especial y otra que los principios constitucionales (y derechos fundamentales en ellos subsumidos) puedan ser también restringidos o perder eficacia y virtualidad. No se puede relativizar un principio sin riesgo de suprimirlo. *Y siempre deberá ser exigible en el campo sancionario administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano.* Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación —nunca supresión— a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción. A un supuesto de máxima intensidad se refería, por ejemplo, la STC 2/1987 (situación de preso), que admitió la normación reglamentaria en castigos, bien que en relación con la Ley (General Penitenciaria) que establecía las previsiones generales.»

A la vista de estos desarrollos debe notarse que la intensidad de la sujeción de los estudiantes a la Administración es ostensiblemente menor que la del supuesto que considera el Tribunal Constitucional —los presos— y, en consecuencia, menor ha de ser también la relajación que sufra el principio de reserva de Ley y el ámbito material dejado a la colaboración reglamentaria. Pero, por otro lado, en el caso que nos ocupa no puede dejar de tenerse en cuenta, a la hora de valorar la medida en que es exigible la reserva de Ley, el hecho de que está involucrado el derecho al estudio en la Universidad, el cual puede llegar a ser fuertemente condicionado en la medida en que se produzca la expulsión del alumno de un centro o de una Universidad e incluso puede llegar a suprimirse temporalmente o a perpetuidad.

Entran en juego aquí, por tanto, no sólo las exigencias del artículo 25.1 CE, sino también la reserva de Ley contenida en el artículo 53.1 CE en relación con la regulación de los derechos del Capítulo II (concretamente, el art. 27), pues no cabe duda de que las posibles sanciones suponen una incidencia lo suficientemente intensa como para entrar en el ámbito de la reserva de Ley formulada en el mencionado precepto constitucional. La renuncia absoluta de la LRU a entrar a regular el tema es por ello, a mi modo de ver, claramente contraria al principio constitucional de reserva de Ley.

B) La opción contenida en el artículo 27.3 LRU puede ser cuestionada en segundo lugar desde la óptica de las competencias que corresponden al Estado de acuerdo con la Constitución.

Dos títulos competenciales deben ser traídos a consideración a estos efectos: el referido a las «normas básicas» para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución (art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE), en el que cabe incluir al menos determinados aspectos del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, y el relativo a la regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1.<sup>a</sup>), en este caso el derecho al estudio en la Universidad como manifestación del derecho a la educación. Títulos competenciales éstos que en este caso se refuerzan mutuamente y permiten llegar paralelamente a conclusiones similares (72).

Pero junto a ello no puede pasarse por alto, a la hora de abordar esta cuestión, la importante doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional sobre reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de legislación sobre infracciones y sanciones administrativas. Hay que tener en cuenta, en efecto, la consolidada línea jurisprudencial que proclama la exigencia constitucional de una «unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio» y la correspondiente prohibición de que las Comunidades Autónomas dicten normas sancionadoras que impliquen «divergencias cualitativas» respecto a las establecidas por el Estado incluso en materias sobre las que disponen de un título competencial para ello (73). Doctrina ésta que puede proyectarse sobre el ámbito específico del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios y que viene a reforzar también la conclusión antes alcanzada.

Las consideraciones que anteceden nos llevan a afirmar la competencia estatal para incidir sobre los aspectos básicos de la materia en relación con o frente a las competencias normativas autonómicas sobre la materia. Ahora bien, si ello es predicable respecto a las Comunidades Autónomas, que reciben un reconocimiento constitucional y estatutario de competencias normativas sobre la materia, con mayor razón cabe predicarlo respecto de las Universidades, cuya autonomía —de alcance ciertamente más limitado que la propia de las Comunidades Autónomas— en modo alguno puede erigirse en un obstáculo para el aseguramiento de esa homogenei-

(72) El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios no resulta ciertamente ajeno a las normas básicas a las que se refiere el 149.1.30.<sup>a</sup> ni tampoco a las «condiciones básicas» aludidas en el 149.1.1.<sup>a</sup>. Así, no cabe duda, a mi modo de ver, de que en base a cualquiera de las dos previsiones sólo el Estado puede establecer los supuestos que determinan la privación temporal o perpetua del derecho a estudiar en cualquier Universidad española, mediante la definición de las infracciones disciplinarias correspondientes.

(73) El Tribunal Constitucional ha venido a afirmar con ello la existencia de una unidad u homogeneidad básica del Derecho Administrativo Sancionador, homogeneidad básica que se proyecta también sobre materias que entran dentro de la competencia autonómica. Esta doctrina fue formulada por vez primera en la STC 87/1985, de 16 de julio, la cual razonó en este punto sobre la base del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE (FJ 8), y con posterioridad ha sido confirmada por otros pronunciamientos (vid. SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25, y 136/1991, de 20 de junio, FJ 1 y 2).

dad normativa básica en todo el territorio del Estado a la que se orientan los distintos apartados del artículo 149.1 de la Constitución.

También, por tanto, desde la perspectiva competencial puede cuestionarse el artículo 27.3 LRU: el legislador estatal debe «ocupar» necesariamente los ámbitos competenciales que la Constitución le ha encomendado. Y cuando, como sucede en la materia que nos ocupa, no se trata sólo de pasividad —cuyo remedio desde el punto de vista de la justicia constitucional resulta siempre dificultoso—, sino de una norma concreta que expresamente refleja la renuncia del legislador estatal, la consecuencia de la inconstitucionalidad de la misma resulta ineludible (74).

Creo por ello que lo procedente en esta materia sería un desdoblamiento de la misma en dos tramos: uno básico establecido en la legislación del Estado y otro complementario encomendado a cada una de las Universidades en el ejercicio de su autonomía.

La determinación de los aspectos básicos del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios por ley del Estado vendría a cubrir a la vez las exigencias de la reserva de Ley y las derivadas de las competencias exclusivas del Estado según la Constitución. De manera comparable a lo establecido en el ámbito de la disciplina funcionarial (75), parece claro que la legislación básica estatal debería contener al menos una tipificación de las infracciones de mayor gravedad que pueden cometerse por los estudiantes universitarios, la definición de las distintas sanciones que pueden imponerse y la fijación de los criterios generales para la graduación de la responsabilidad.

Fuera de este núcleo básico —y con pleno respeto al mismo— serían las propias Universidades las llamadas a desarrollar el régimen disciplinario de sus estudiantes a través de normas elaboradas y aprobadas conforme a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y debidamente publicadas (76). Ahora bien, la idea de una propuesta no vinculante formulada al respecto por el Consejo de Universidades que luce en el artículo 27.3 LRU no

---

(74) El hecho de que la constitucionalidad de este precepto no fuera en su día enjuiciada por el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre la LRU (sentencia 26/1987, de 27 de febrero), al no ser impugnado en el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, no cierra en modo alguno la posibilidad de que en el futuro dicha constitucionalidad pueda plantearse ante el Alto Tribunal mediante la vía de la cuestión de inconstitucionalidad o bien a través del recurso de amparo (cosa que, a mi modo de ver, sucedería con toda probabilidad si las Universidades llegaran a aprobar la normativa disciplinaria prevista en el art. 27.3 LRU).

(75) Vid. arts. 87 y ss. de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

(76) Me permito llamar la atención sobre la exigencia general e inexcusable de publicidad de las normas (arts. 9.3 CE, 2.1 del Código civil y 52.1 LRJAP), tan frecuentemente conculcada en el ámbito universitario: una normativa disciplinaria aprobada por una Universidad pero no publicada oficialmente mediante su inserción en el correspondiente diario oficial no podría considerarse vigente y, por tanto, no podría ofrecer cobertura para la imposición de sanciones.

Sobre el tema de la publicidad de las normas en nuestro ordenamiento jurídico véase recientemente el interesante estudio de F. SAINZ MORENO, «La publicidad de las normas», en el *Libro homenaje al Profesor Jesús González Pérez, La protección jurídica del ciudadano*, I, Cívitas, 1993, págs. 121 y ss.

me parece totalmente descartable dadas las dificultades, en absoluto des-  
deñables, que ofrece la materia sancionadora para llegar a textos normati-  
vos satisfactorios desde el punto de vista de su oportunidad y de su legali-  
dad, y quizás podría mantenerse en una eventual reforma de la LRU en  
este punto (77). Un simple vistazo a los preceptos que los Estatutos de al-  
gunas Universidades dedican al tema disciplinario conduce, en efecto, a  
suscitar algunas dudas sobre la capacidad real de todas ellas para alcanzar  
unas tales regulaciones aceptables jurídicamente y también desde la pers-  
pectiva de su acierto u oportunidad (78), y la existencia de una «propues-  
ta» o documento-base elaborado por el Consejo de Universidades podría  
ser un valioso instrumento al respecto.

---

(77) En todo caso, creo que en el supuesto de que se mantuviera la previsión de esta  
*propuesta* debería fijarse un plazo máximo para su cumplimiento por el Consejo de Uni-  
versidades, plazo cuyo eventual incumplimiento por el Consejo liberaría a las Universida-  
des de la exigencia de esperar a la aprobación de dicha propuesta. En otro caso, la compe-  
tencia de las Universidades sobre la materia podría quedar desvirtuada en la práctica,  
como de hecho sucede en la actualidad.

(78) Valga como ejemplo ilustrativo en relación con ello lo dispuesto en el artículo  
158.1 de los Estatutos de la Universidad del País Vasco, de acuerdo con el cual se configu-  
ran como infracciones *las conductas contrarias a los usos universitarios* realizadas por los  
miembros de la comunidad universitaria, lo cual ciertamente contradice frontalmente el  
principio de tipicidad:

«Se consideran faltas las infracciones de las obligaciones establecidas  
en estos Estatutos que hayan sido cometidas por los miembros de la co-  
munidad universitaria, así como las conductas contrarias a los usos uni-  
versitarios.»

El precepto reproducido contiene, como puede verse, una tipificación «indirecta», me-  
diante la genérica remisión al incumplimiento de las obligaciones establecidas en las nor-  
mas, lo cual no es en absoluto de recibo cuando la remisión se hace a algo de contenido  
tan impreciso como «los usos universitarios».

