

DERECHO SANCIONADOR SOBRE LOS ESTUDIANTES: PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Eugenio Alejandro Gómez Rodríguez

Prólogo:

María Dolores Rego Blanco



**DERECHO SANCIONADOR
SOBRE LOS ESTUDIANTES:
PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN LAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

Eugenio Alejandro Gómez Rodríguez

Prólogo de
María Dolores Rego Blanco

COLEX 2025

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Eugenio Alejandro Gómez Rodríguez

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-859-3
Depósito legal: C 790-2025

ABREVIATURAS Y SIGLAS

A.H.	Antecedente de hecho
Art.	Artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
ATS	Auto del Tribunal Supremo
F.J.	Fundamento jurídico
Núm.	Número
Ob. cit.	Obra citada
Pág.	Página
Pon.	Ponente
Rec. núm.	Recurso número
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
Secc.	Sección
SJCA	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo
Ss.	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STMC	Sentencia del Tribunal Militar Central
STMT	Sentencia del Tribunal Militar Territorial
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
Tit.	Titular

SUMARIO

Prólogo	17
Introducción	21

PARTE I

LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA SOBRE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Capítulo I

La aplicación de los principios informadores del ejercicio de la potestad sancionadora a la potestad disciplinaria académica

La aplicación de los principios informadores del ejercicio de la potestad sancionadora a la potestad disciplinaria académica.	25
--	----

Capítulo II

El principio de legalidad

I. La colaboración reglamentaria	33
1. Las posiciones doctrinales acerca de la colaboración reglamentaria en materia de disciplina académica sobre los estudiantes. El papel de las Universidades	36
2. Análisis jurisprudencial acerca de la colaboración reglamentaria en materia de disciplina académica	41
3. Crítica de las normas anteriores a la Ley de Convivencia Universitaria dictadas por las universidades, colegios mayores y residencias universitarias y centros adscritos	43
II. El caso particular de las normas reglamentarias preconstitucionales vigentes o por qué el Reglamento de Disciplina Académica ha estado en vigor más de cuarenta años tras la entrada en vigor de la Constitución	52
III. <i>Excursus</i> sobre la flexibilidad de la reserva de ley en las denominadas relaciones especiales de sujeción	55

Capítulo III

El principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos

I. La aplicación temporal de las normas sancionadoras: el <i>tempus comissi infractionis</i>	60
II. La retroactividad favorable.	62
III. Análisis del impacto de la Disposición Transitoria Única de la Ley de Convivencia Universitaria en las infracciones y sanciones anteriores a la entrada en vigor de la norma.	62

Capítulo IV

El principio de tipicidad

I. El mandato de tipicidad dirigido al legislador.	66
1. El principio de taxatividad	67
2. El mandato de la tipificación sobre la graduación de las infracciones y sanciones	78
II. La sujeción de los órganos que ejercitan la potestad disciplinaria al mandato de tipicidad.	80
1. El necesario juicio de suficiencia	80
2. La prohibición de la analogía	81
III. La prohibición del derecho disciplinario de autor: la prohibición de sancionar formas de ser	82

Capítulo V

El principio de culpabilidad

I. La exigencia del título de imputación: el dolo y la culpa	86
II. La exigencia de imputabilidad	87
1. La alteración psíquica	88
2. La intoxicación plena.	89
3. La defensa de la persona o derechos propios o ajenos.	90
4. La minoría de edad	91
III. La graduación de la responsabilidad personal y la derogación de la responsabilidad colectiva	93

Capítulo VI

El principio de proporcionalidad

I. Los mandatos de adecuación y necesidad de la sanción y de ponderación.	98
1. La adecuación de la sanción y su necesidad	98
2. La ponderación o juicio de proporcionalidad	99
II. El concurso de infracciones	101

III. La infracción continuada	102
IV. El principio de insignificancia	103

Capítulo VII

El principio *non bis in idem*

I. La dimensión material o sustantiva	106
1. La identidad subjetiva	107
2. La identidad fáctica: especial referencia a la reiteración de faltas	108
3. La identidad de fundamento	108
II. La dimensión formal o procesal	112
1. La prevalencia de la vía penal	112
2. La prohibición de la tramitación paralela de dos procedimientos	114

PARTE II

EL PROCEDIMIENTO COMO GARANTÍA EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA SOBRE LOS ESTUDIANTES

Capítulo VIII

El derecho al procedimiento administrativo disciplinario y los derechos del estudiante durante su tramitación

I. Los derechos sustantivos del estudiante	122
1. El derecho a ser notificado de todos los extremos de la imputación	122
2. El derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad disciplinaria, o, dicho de otro modo: el derecho fundamental a la presunción de inocencia	129
II. Los derechos instrumentales del estudiante	132
1. El derecho a elegir el modo de relacionarse con la universidad	133
2. El derecho de acceso al expediente	134
3. El derecho a identificar a las autoridades y al personal responsable del procedimiento: el régimen de abstención y recusación	138
4. El derecho a no presentar documentos originales	141
5. El derecho a no presentar datos y documentos que obren en poder de la universidad o hayan sido elaborados por ésta	141
6. El derecho de acceso universal	142
7. El derecho a comparecer asistidos por asesor: mención especial al derecho a la defensa letrada	143
8. El derecho a comparecer por medio de representante	147
9. El derecho de que el procedimiento se tramite en la lengua castellana y en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma en que tenga la sede la universidad	148

Capítulo IX

Cuestiones generales del procedimiento: especial referencia a su naturaleza electrónica

I. El expediente administrativo electrónico	152
1. El concepto de expediente administrativo, ahora electrónico	152
2. Los principios de ordenación del expediente disciplinario sobre los estudiantes universitarios	154
3. La tramitación electrónica del expediente administrativo	157
II. El registro electrónico.	158
III. El régimen de notificaciones.	158
1. Concepto y contenido	158
2. Los medios de notificación	163

Capítulo X

Dos cuestiones anteriores a la iniciación del procedimiento disciplinario sobre los estudiantes

I. Las actuaciones previas	169
II. Las medidas provisionalísimas	174

Capítulo XI

La importancia del transcurso del tiempo en el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los estudiantes: la prescripción y la caducidad

I. El plazo para la exigencia de responsabilidad: la prescripción de la infracción	179
1. La naturaleza jurídica, regulación y efectos	179
2. El <i>dies a quo</i> o el cuándo comienza a contar la prescripción.	180
3. La interrupción del plazo de prescripción de la infracción	183
II. El plazo máximo para resolver el procedimiento disciplinario: la caducidad	186
1. La naturaleza jurídica, regulación y efectos	186
2. La suspensión del plazo legal máximo para resolver el procedimiento disciplinario	190
3. La ampliación del plazo máximo para resolver el procedimiento disciplinario.	193

Capítulo XII

La incoación del procedimiento disciplinario sobre los estudiantes

I. El órgano competente para incoar el procedimiento	195
II. Las formas de iniciación del procedimiento	195
III. El acuerdo de incoación del procedimiento	198

IV. Las medidas provisionales que pueden dictarse en el acuerdo de incoación	200
V. La potestad disciplinaria académica sobre los estudiantes universitarios, ¿ejercicio obligatorio o facultativo? El principio de oportunidad	203

Capítulo XIII

La instrucción del procedimiento

I. El órgano competente para instruir el procedimiento. Mención especial a los servicios de inspección	207
II. Las fases de la instrucción del procedimiento	210
1. Primera fase: el esclarecimiento de lo ocurrido	210
2. Segunda fase: la presentación de alegaciones y la proposición de prueba	211
3. Tercera fase: continúa la labor inspectora del instructor	215
4. Cuarta fase: el archivo del expediente o la formulación del pliego de cargos	215
5. Quinta fase: la contestación al pliego de cargos	215
6. Sexta fase: la práctica de la prueba y la audiencia al interesado	216
7. Séptima fase: la propuesta de resolución	219
8. Octava fase: alegaciones a la propuesta de resolución	219
9. Novena fase: el traslado de su propuesta al órgano competente para resolver	219
III. El procedimiento disciplinario simplificado	220

Capítulo XIV

La terminación del procedimiento

I. El órgano competente para resolver el procedimiento	221
II. El supuesto de terminación normal del procedimiento: la resolución	222
1. El relato de los hechos	223
2. La calificación jurídica de los hechos probados. La motivación de la resolución disciplinaria	223
3. La parte dispositiva	230
4. El pie de recursos	230
III. Los supuestos de terminación menos habitual, anormal o anticipada del procedimiento	230
1. El archivo del procedimiento	230
2. El reconocimiento voluntario de la responsabilidad por parte del estudiante inculpado	230
3. La declaración de caducidad	231
4. El desistimiento de la universidad	232
5. Las causas sobrevenidas	233
6. La terminación convencional: la mediación como mecanismo de resolución alternativa de conflictos	235

Bibliografía

Bibliografía 241

PRÓLOGO

Cada ámbito de especialización del hacer humano tiene sus propias satisfacciones. Para el investigador, que dedica horas, días, meses e incluso años, a desentrañar propuestas para mejor tratar los problemas de una realidad dada, es una gran satisfacción dar a conocer los resultados de ese esfuerzo, más aún si de esa manera contribuye a rellenar un hueco en la estantería de «la» biblioteca del saber.

Ocurre así con este libro, primero de Eugenio Alejandro GÓMEZ RODRÍGUEZ, titulado «Derecho sancionador sobre los estudiantes: principios y procedimiento administrativo en las Universidades Públicas», y para mí, resulta un honor poder prologarlo. Se trata de una primera publicación que deriva de la tesis doctoral de su autor, recientemente defendida con mención internacional, bajo mi dirección, en la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, y calificada con sobresaliente cum laude por unanimidad por una Comisión integrada por los doctores Horgué Baena, Bueno Armijo, Alarcón Sotomayor, Toscano Gil y Lara Chagoyán.

La idea de trabajar sobre esta especialidad del Derecho universitario, la destinada a sancionar a los estudiantes de los centros públicos de educación superior por la comisión de infracciones administrativas, en el caso de GÓMEZ RODRÍGUEZ, no proviene de la aprobación de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de Convivencia Universitaria, sino que responde a una inquietud personal anterior, surgida en los años en que cursaba el Grado en Derecho en la Universidad de Sevilla, cuando a raíz de unos hechos controvertidos, a unos compañeros se les abrió un expediente, que finalmente no condujo a sanción alguna. Fue de esta manera, según su propio relato, como un joven aprendiz de jurista detectó la situación manifiestamente mejorable del Derecho sancionador universitario.

En efecto, así era. Bien entrado el siglo XXI, y muy consolidado el orden constitucional de 1978, el Derecho sancionador en las universidades públicas tenía como norma de cabecera el Estatuto Básico del Empleado Público, si el presunto infractor resultaba ser un miembro del personal de administración y servicios (el actual personal técnico, de gestión y de administración y servicios, PTGAS) o del personal docente e investigador; mientras que cuando el expedientado era un estudiante, la norma de cabecera había que buscarla en una norma preconstitucional, de poco más de tres carillas del Boletín Oficial

del Estado de la época: el Decreto de 8 de septiembre de 1954 por el que se aprueba el Reglamento de disciplina académica de los Centros oficiales de Enseñanza Superior y de Enseñanza Técnica, dependientes del Ministerio de Educación Nacional. Curiosamente, en todos los órdenes se había superado el régimen del General Franco, pero éste, dispuesto desde el Pazo de Meirás, sobrevivía pese a su rango infralegal porque, según la jurisprudencia, la exigencia de reserva de Ley contenida en nuestra Carta Magna, no cabe aplicarse con carácter retroactivo.

Cuando Eugenio Alejandro me planteó hacer una tesis doctoral sobre este tema ya tenía yo acumulada suficiente experiencia en la docencia e investigación universitarias como para corroborarle que estaba ante un «nicho» de oportunidad, o como antes decía, un hueco en la estantería de «la» biblioteca del Derecho español, pues no existían trabajos monográficos al respecto, y además el ordenamiento jurídico en este punto se había quedado estancado en la conjunción de dos normas que, con exquisito cuidado, habían esquivado la cuestión de la disciplina universitaria: la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) recogía los derechos y deberes de los estudiantes (art. 46) pero remitía su desarrollo y mecanismos de garantía a la determinación que hicieran los Estatutos de las Universidades y a sus normas; y, por otro lado, el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, aprobó el Estatuto del Estudiante Universitario y desarrolló el régimen jurídico del estudiante universitario, pero, sabedor de su insuficiencia de rango, auto-comprometía al Gobierno a presentar en el Parlamento nacional un proyecto de ley sobre la potestad disciplinaria en la Universidad, en el plazo de un año.

La situación, por tanto, bien merecía la atención de un doctorando para reunir los escasos trabajos especializados sobre el tema, la bibliografía, esta sí abundante, relativa al Derecho sancionador en nuestro país de la mejor doctrina, así como la jurisprudencia existente, y con estos materiales poder construir una propuesta para mejorar la regulación vigente.

Además de las vicisitudes propias de toda gran empresa investigadora, GÓMEZ RODRÍGUEZ ha sorteado por el camino alguna situación de lo más pintoresca, por no decir kafkiana, que no me resisto a comentar. Me refiero al proyecto de Real Decreto del Ministro de Universidades, D. Manuel Castells, que en el verano de 2020 inició su tramitación con el fin de derogar el Reglamento de 1954 y la insólita propuesta, tan convencido de su inutilidad debía estar, de no sustituirlo por ninguna otra norma. Y así, también proponía, sin más, la derogación de la vergonzantemente incumplida Disposición Adicional segunda del ya mencionado Estatuto del Estudiante, que conminaba al Gobierno a que antes del 1 de enero de 2011 se hubiera presentado ante las Cortes Generales un proyecto de ley reguladora de la potestad disciplinaria, que tipificara infracciones, sanciones y medidas complementarias del régimen sancionador para los estudiantes universitarios de acuerdo con el principio de proporcionalidad, y que además adaptara los principios del procedimiento administrativo sancionador a las especificidades del ámbito uni-

versitario. Todo el que haya pasado por la experiencia de elaborar una tesis doctoral sabe que una de las peores pesadillas del doctorando es la eventual modificación de las normas que estudia, pero la derogación sin sucesión normativa alguna ¡resulta inimaginable! ... y quizás por eso casi supera la ficción. Digo «casi» porque el despropósito jurídico no prosperó, pero puso el dedo en la llaga, con la consecuencia natural de reabirla; hora era ya de afrontar la renovación del régimen jurídico de la disciplina universitaria, por muy incómoda que políticamente resultara la expresión o la idea de que pudiera provocar acciones de protesta en el estudiantado.

La posterior tramitación de la vigente Ley 3/ 2022, de 24 de febrero, de Convivencia Universitaria vino proporcionar al autor la posibilidad de seguir muy de cerca su *iter* legislativo, pudiendo incluso realizar observaciones y propuestas durante la fase de audiencia pública de su anteproyecto, que en no pocas ocasiones fueron seguidas. Con todo, viendo el resultado final aprobado en las Cortes, cabría preguntarse por las razones por las que el legislador aborda el régimen de la disciplina para los estudiantes universitarios lo hace apocadamente, casi con cierta vergüenza, hasta el punto de que la referencia al régimen disciplinario se omite en la denominación de la norma (Ley de Convivencia Universitaria), desafiando a la elemental recomendación de técnica legislativa que aconseja, en pro de la seguridad jurídica, que el contenido de la norma se refleje en su denominación. Llama la atención, cabe añadir, que, en lo que toca a la estructura sistemática de la Ley, el contenido mayoritario de la misma se relegue, nótese, al último título de la Ley, pese a que dieciséis de los veintidós artículos que tiene en total, están dedicados al régimen disciplinario, y de los seis restantes, cuatro conforman el título preliminar y solo dos bastan para dar cuerpo al título I ... no creo que haya muchos otros títulos en las leyes de nuestro ordenamiento que puedan competir en brevedad.

Estos pormenores considero que sirven de aliciente para dedicar atención al libro que tiene entre manos porque en él se tratan dos cuestiones fundamentales para la aplicación de esta nueva Ley de Convivencia universitaria. La primera de ellas nos adentra en los requisitos de carácter sustantivo que pesan sobre las eventuales sanciones que se impongan. GÓMEZ RODRÍGUEZ los explora a través de los principios inspiradores de la potestad sancionadora, poniendo cuidado en enfocarlos desde la óptica de la disciplina sobre los universitarios de los centros públicos, viendo principio tras principio, cómo condicionan la validez de las decisiones que las Universidades públicas tomen en este ámbito. Este examen se desarrolla a lo largo de los capítulos I a VII de la obra.

La otra gran cuestión referente a la disciplina universitaria versa sobre un requisito tradicionalmente calificado como formal, y que alude, como sabemos, al procedimiento administrativo sancionador. Todo jurista avezado ha experimentado que esa forma no tiene realmente nada de ritual, sino que su utilidad es ser el vehículo con el que sustanciar verdaderas garantías mate-

riales para el expedientado, que, de tan relevantes, gozan de la máxima protección jurídica. Por ello, los capítulos VIII a XIV del libro se dedican al estudio de los diferentes trámites que pueden llegar a componer un expediente disciplinario, con vistas a su correcta cumplimentación.

A lo largo de la obra, el lector podrá verificar que el autor deja traslucir la que, al día de hoy, es su ocupación principal, el ejercicio de la abogacía. Esa conjunción de estudio doctrinal y la experiencia de quien se emplea en los estrados en la asistencia letrada se refleja en el texto, por lo que, entiendo, puede ser de especial interés para todos los que profesionalmente, ya sea desde la universidad pública, ya desde los órganos jurisdiccionales, hayan de acercarse a la realidad menos honorable, pero no por ello inexistente, de la vida universitaria y tengan que afanarse en la mejor aplicación de la Ley 3/2022.

Bienvenido sea, pues, este libro de Eugenio Alejandro GÓMEZ RODRÍGUEZ, que, con suerte, vendrá seguido de otros, al menos, tan sustanciosos. Bienvenido también, cómo no, el apoyo de la Fundación Tercer Milenio en la promoción de investigaciones con las que fortalecer la sociedad civil, en este caso, sobre la educación superior de los ciudadanos.

INTRODUCCIÓN

Esta monografía se sitúa en el ámbito del Derecho administrativo sancionador o disciplinario (del *ius puniendi statalis*), y más concretamente, se va a tratar el *ius puniendi universitatis del que están investidas las universidades*. *El trabajo nace como fruto a varios años de investigación sobre el particular que se publica en dos obras: la que el lector tiene entre sus manos y otra hermana, y ambas no son sino un reflejo de mi tesis doctoral: «Ius puniendi universitatis: el régimen disciplinario sobre los estudiantes universitarios de las universidades públicas españolas».*

En esta primera obra abordo, por un lado, los principios y garantías que deben guiar la aplicación de la potestad disciplinaria sobre los estudiantes universitarios; y, por otro lado, el procedimiento que debe servir de cauce para el ejercicio de dicha potestad.

La justificación de este trabajo proviene, entre otras muchas, del escaso tratamiento legislativo y doctrinal que ha tenido este particular régimen disciplinario, así como su reducida presencia en las recopilaciones de jurisprudencia. Pese a ello, el régimen disciplinario sobre los estudiantes no es un tema menor ni de una importancia residual. Según el Ministerio de Universidades¹, en el curso 2022-2023 más de 1.700.000 personas han sido estudiantes del sistema universitario público español, que se reparte entre las cincuenta universidades públicas que existen en España. Esto convierte a la materia de estudio en objeto de interés para una parte nada desdeñable de la población de nuestro país; pero no sólo la amplitud de la población potencialmente sujeta a esta potestad administrativa da relevancia a la materia, también la recibe de las implicaciones que tiene hacia el exterior: la calidad del servicio público que presta la universidad pública española se ve condicionada, desde luego, por un adecuado mantenimiento de la disciplina en sus centros y sobre sus estudiantes, llamados a convertirse, por su cualificada formación, en la élite intelectual de la población activa de nuestro país en cada generación.

1. Fuente: Estadística de Estudiantes Universitarios (EEU) Curso 2022-2023 (Avance). El número de estudiantes matriculados en el Sistema Universitario Español (SUE) en el curso 2022-2023 fue de 1.722.247.

Por otro lado, me gusta señalar que esta materia se ha comportado como agua fósil del Derecho administrativo español, que se resistía aacompañarse al vigente régimen constitucional de 1978, y es que hasta febrero de 2022 su regulación se contenía casi en exclusiva en el Decreto de 8 de septiembre de 1954 por el que se aprueba el Reglamento de disciplina académica de los Centros oficiales de Enseñanza Superior y de Enseñanza Técnica, dependientes del Ministerio de Educación Nacional, recientemente derogado (en adelante, Reglamento de Disciplina Académica), que únicamente no pudo eludir una derogación parcial con la entrada en vigor de la Constitución. Este reglamento, de marcado carácter represivo y con defectos que dificultaban su aplicación, se ha mantenido prácticamente inalterado durante cerca de setenta años. Si bien a principios de los ochenta y recién entrada la primera década de este siglo hubo unos tímidos intentos de reforma, no llegaron a buen puerto. Por ello, puede afirmarse que durante más de cuarenta años desde la aprobación de la Constitución Española a ningún gobierno de la democracia actual le ha interesado abordar este asunto y se ha preferido guardar en un cajón la necesaria revisión del sistema punitivo sobre los estudiantes universitarios.

Por si eso fuera poco, en el año 2021 se aprobó un borrador de anteproyecto de ley sobre este particular, al que tuve la oportunidad de realizar alegaciones. El nuevo texto normativo finalmente vio la luz en 2022, lo que es un nuevo aliciente justificativo de lo oportuno de estas publicaciones.

Así, la aprobación el 26 de febrero de 2022 de la Ley 3/2022, de Convivencia Universitaria es otra de las razones que justifican estas monografías. A lo largo de las páginas que siguen, esta norma será analizada en lo relativo al régimen disciplinario sobre los estudiantes, de tal forma que se verá cómo en la misma se imprimen (o no) las garantías propias de la potestad disciplinaria; y qué regulación se da a al procedimiento propio para su ejercicio.

Este conjunto de obras se presentan para el interés no sólo de la comunidad estudiantil, sin duda afectada por esta potestad, sino también para el de los profesores, los operadores universitarios que deben aplicar la norma y para la universidad misma, como institución. En cuanto a los profesores, creo que les afecta como potenciales víctimas del comportamiento de los estudiantes, e, incluso, más allá —y puede que no sin importancia— de forma refleja en lo atinente a la motivación en el desarrollo de su labor educativa. En cuanto a los segundos, los operadores universitarios que aplican la norma deben asegurarse del adecuado despliegue del poder disciplinario de la universidad. De lo contrario, si no se respetan las garantías del investigado o sancionado, en el momento de ejecución, y si los aplicadores de la norma se alejan de las reglas de ejercicio de esta potestad disciplinaria, difícilmente se estaría respetando el mandato constitucional de configurar nuestras universidades en un Estado de Derecho.

PARTE I

LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA SOBRE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

CAPÍTULO I

LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA A LA POTESTAD DISCIPLINARIA ACADÉMICA

El ejercicio de cualquier potestad administrativa lleva consigo su sometimiento a determinadas garantías en favor del administrado. Esta afirmación aún adquiere mayor importancia cuando se trata del *ius puniendi*. Se trata de una de las mayores conquistas del Estado de Derecho² y en este sentido, al igual que con el ejercicio de cualquier otra potestad sancionadora, el ejercicio de la disciplinaria sobre los estudiantes universitarios estará sometido plenamente a una serie de garantías y derechos.

Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo desde temprano establecieron que los principios inspiradores del Derecho penal han de aplicarse al Derecho administrativo sancionador sin prácticamente matiz alguno. Esto es algo que a día de hoy no admite dudas. Al respecto pueden citarse la STC 18/1981 de 8 de junio³ y la STS de 29 de abril de 1981⁴, en la que sin ambages se afirma que: «en el ámbito de la potestad disciplinaria de la Administración son aplicables los principios generales que inspiran el Derecho penal, adecuadamente matizados» (considerando 2.º)⁵. También

-
2. Así lo expresan GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G.: *Procedimiento administrativo sancionador*. Tirant lo Blanch, 2016, pág. 52.
 3. STC, Sala Primera, 18/1981, de 8 de junio (pon. Gómez-Ferrer Morant, F.J. 2.º).
 4. STS, Sala de lo Contencioso, secc. 1.ª, 311/1981, de 29 de abril (pon. de López Díaz y López).
 5. Puede citarse también la reciente STC, Pleno, 172/2020, de 19 de noviembre (pon. González Rivas): «Conforme a una reiterada doctrina de este tribunal —desde las ya tempranas SSTC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2; 77/1983, de 3 de octubre, FJ 3, y 42/1987, de 7 de abril, FJ 2—, la Administración pública en el ejercicio de su potestad sancionadora está sujeta tanto a los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE —«considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Dere-

incluso en el ámbito de las relaciones de sujeción especial: STC 61/1990 de 29 de marzo⁶. La doctrina científica, por su parte, avala también esta idea⁷.

Estos principios y derechos son los recogidos constitucionalmente en los arts. 9.3, 24 y 25 de la Constitución Española: unos de manera expresa, como el principio de legalidad; y otros tácita, como el *non bis in idem*.

La traslación de los principios del Derecho penal al administrativo sancionador no es una garantía nacida en nuestro Derecho a partir de 1978. A pesar del carácter represivo y escasamente garantista que desprendía el derogado Reglamento de Disciplina Académica de 1954, ya esta norma contenía en su Disposición Final y Transitoria Cuarta lo 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». De la misma forma, la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria (en adelante, Ley de Convivencia Universitaria), directamente menciona tanto en su Exposición de Motivos, como en su articulado y las Disposiciones la aplicación de los principios y derechos propios del Derecho penal al ejercicio de la potestad disciplinaria⁸.

-
- cho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado»— (SSTC 243/2007, de 10 de diciembre, FJ 3, y 70/2008, de 23 de junio, FJ 4), como a las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 CE, «si bien con las modulaciones requeridas en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24.2 CE y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, en tanto sean compatibles con su propia naturaleza» (SSTC 197/2004, de 15 de noviembre, FJ 2, y 145/2011, de 26 de septiembre, FFJJ 3 y 4, y las allí citadas) (F.J. 5.º b); así como las anteriores del Tribunal Supremo: SSTS, Sala de lo Contencioso, secc. 1.ª, de 14 de octubre de 2005, rec. núm. 372/2001 (pon. Bandres Sánchez-Cruzat, F.J. 2.º); secc. 2.ª, de 4 de noviembre de 2005, rec. núm. 100/2014 (pon. Martín Timón, F.J. 1.º *in fine*); y secc. 3.ª, 1815/2018, de 19 de diciembre (pon. Espín Templado, F.J. 2.º).
6. STC, Sala Primera, 61/1990, de 29 de marzo (pon. de la Vega Benayas, FFJJ. 6.º y 8.º).
 7. Entre los autores que han tratado magistralmente esta cuestión: GALLARDO CASTILLO, M.J.: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Aranzadi, 2016 págs. 85 y 86; GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Los principios de la potestad sancionadora: teoría y práctica*. Iustel, 2008, pág. 20; GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y Procedimientos Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Civitas, 2007, págs. 2.797 y ss.; y NIETO GARCÍA, A.: *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos, 1993, págs. 167 y ss. En lo relativo al régimen disciplinario sobre los estudiantes universitarios, en cuanto sujetos relacionados de manera especial con la Administración, es obligada la cita de TARDÍO PATO, J.A.: *Las sanciones disciplinarias a los alumnos universitarios y no universitarios, en centros públicos y privados*. Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020, págs. 27 y ss.; y TARDÍO PATO, J.A.: «La potestad disciplinaria sobre el alumnado de las universidades públicas» en AA.VV.: *Anuario de Derecho administrativo sancionador*. Civitas, 2021, págs. 554 y 562 a 564.
 8. TARDÍO PATO, J.A., ob. cit. 2021, págs. 555 y ss.; y ob. cit. 2020, págs. 41 y ss. ha tratado magníficamente la aplicación de estos principios a la potestad disciplinaria sobre los estu-

DERECHO SANCIONADOR SOBRE LOS ESTUDIANTES: PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Cada año unas dos millones de personas pasan por las aulas de las cincuenta universidades públicas españolas. En este contexto, una materia como la potestad disciplinaria de estas universidades sobre sus estudiantes tiene una importancia trascendental en nuestra sociedad. Pese a ello, ni siquiera la llegada de la Democracia puso este régimen disciplinario en el lugar que le corresponde, así que durante más de sesenta años el Reglamento de Disciplina Académica de 1954 se mantuvo prácticamente inalterado. La nueva Ley de Convivencia Universitaria, pese a sus evidentes desaciertos, ha supuesto una revisión de esta potestad, lo que invita a abordar un estudio profundo de este peculiar sector del Derecho administrativo sancionador.

Esta obra ofrece a sus lectores un acercamiento práctico, pero sin obviar la importancia teórica de los diferentes elementos que aquí se tratan, a los principios inspiradores y garantías que presiden el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los estudiantes universitarios, así como el procedimiento que sirve de cauce para el mismo.

Profesorado, estudiantado y personal de la administración universitaria podrán ver en ella una guía cuando quieran acercarse, ya sea por necesidad o curiosidad, al conocimiento de este desagradable, pero necesario, régimen sancionador.



EUGENIO ALEJANDRO GÓMEZ RODRÍGUEZ
(Cádiz, 1992)

Doctor en Derecho y Abogado. El autor compagina su dedicación profesional con la investigación jurídica. Su labor como abogado se desenvuelve sobretudo en el sector del Derecho administrativo, donde asume la defensa letrada de diferentes Administraciones Públicas en materias tales como el urbanismo o la contratación pública. En lo que se refiere a su perfil académico, centra su campo de estudio en el Derecho administrativo sancionador, sobre el que cuenta con diversas publicaciones de interés.



PVP: 25,00 €
ISBN: 978-84-1194-859-3

