



**Universidad**  
Zaragoza



**Facultad de Derecho**  
**Universidad Zaragoza**

---

## TRABAJO FIN DE GRADO

---

# COMENTARIOS A LA LEY 3/2022, DE 24 DE FEBRERO, DE CONVIVENCIA UNIVERSITARIA BAJO UNA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA

Autora:

ANDREA TABUENCA LORENTE

Directora:

ELISA MOREU CARBONELL

Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza  
2022

*“Si el hombre fracasa en conciliar la justicia y la libertad, fracasa en todo”*

*(Albert Camus)*

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5 - 7</b>
1.1. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.....	5
1.2. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado.....	6
1.3. Metodología seguida en el Trabajo de Fin de Grado.....	7
<b>II. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO UNIVERSITARIO.....</b>	<b>8 - 20</b>
2.1. Antecedentes: el reglamento de 1954.....	8 - 11
2.2. Vigencia y problemas jurídicos de su aplicación.....	12- 15
2.3. Derogación del reglamento de 1954 y el camino hacia la nueva Ley de Convivencia Universitaria.....	16 - 18
<b>III. ESTUDIO DE LA NUEVA LEY DE CONVIVENCIA UNIVERSITARIA....</b>	<b>19 - 37</b>
3.1. Iniciativa y proceso de elaboración.....	19 - 23
3.2. Contenido: análisis del articulado principal.....	24 - 27
3.3. La potestad disciplinaria de las universidades públicas: nuevos tipos infractores.....	28 - 31
3.4. La mediación alternativa a la sanción.....	32 - 34
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>35 - 38</b>
<b>V. BIBLIOGRAFÍA Y NORMATIVA.....</b>	<b>39 - 42</b>
5.1. Bibliografía.....	39 - 40
5.2. Normativa.....	41 - 42
<b>VI. SENTENCIAS Y RESOLUCIONES JUDICIALES.....</b>	<b>43</b>

## **ABREVIATURAS:**

- Art.: artículo
- BOE: Boletín Oficial Estado
- CCAA: Comunidades Autónomas
- CE: Constitución Española de 1978
- DDFF: Derechos fundamentales
- DF: Disposición Final
- FJ: Fundamento Jurídico
- LCTI: Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
- LCU: Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria.
- LOU: Ley Orgánica 6/2021, de 21 de diciembre, de Universidades.
- LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público
- LRU: Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria
- Op. Cit: obra citada
- Pág. : página

- RD: Real Decreto
  
- RDA: Reglamento de Disciplina Académica de los Centros oficiales de Enseñanza Superior y de Enseñanza Técnica, dependientes del Ministerio de Educación Nacional.
  
- RRD: Real Decreto del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.
  
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
  
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo
  
- TC: Tribunal Constitucional
  
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
  
- TREBEP: Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
  
- TS: Tribunal Supremo

## **I. INTRODUCCIÓN:**

### **1.1. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA**

La universidad no es solo el lugar destinado a formarte académicamente en los principios teóricos de la carrera que has decidido cursar, sino que se convierte en el espacio donde se desarrolla el individuo. Una oportunidad para el crecimiento personal, la convivencia y la participación activa en la vida universitaria.

Es por ello que adquiere inmensa importancia la existencia de una normativa que regule la manera de resolver los conflictos que surgen dentro de estas instituciones; y, de igual manera que los miembros de la comunidad universitaria conozcan los derechos de los que son titulares y las consecuencias que pueden derivarse de las actuaciones que realicen dentro de la universidad.

La Ley 3/2022 de 24 de febrero de Convivencia Universitaria, (en adelante LCU) aspira a construir un régimen jurídico idóneo para el desarrollo de estos derechos y libertades para los miembros de la comunidad universitaria en su máximo esplendor, garantizando la salvaguarda de un ambiente de convivencia que queda fijado por las propias universidades democráticamente.

Esta es la principal razón de mi elección del estudio de la nueva LCU: realizar un trabajo exhaustivo adecuado a la contemporaneidad en la que vivimos y que permita el conocimiento de los derechos de los que somos titulares al igual que refleje las cargas a las que estamos sometidos por ser partícipes de la comunidad universitaria.

## 1.2. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO

El Consejo de Ministros aprobó bajo la propuesta del Ministerio de Universidades, la nueva Ley de Convivencia Universitaria que deroga 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.

Este Decreto de 8 de septiembre de 1954, (a partir de este momento RDA), que se remonta a la época franquista, supone una legislación preconstitucional y obsoleta que continuaba vigente aunque de manera parcial, hasta la reciente derogación de este Reglamento por la aprobación definitiva de la Ley de Convivencia Universitaria el pasado febrero.

Es indispensable contar con una correlación del régimen disciplinario al momento actual en el marco de la convivencia universitaria de acuerdo con los valores que promulga la Constitución Española.

Esta nueva Ley de Convivencia Universitaria, objeto de nuestro estudio, no solo ajusta el régimen sancionador de los universitarios a los tiempos actuales sino que además proporciona un entramado global de protección, apoyo y defensa de esta convivencia universitaria, adecuandola de manera completa a los principios democráticos, y, que resulta de aplicación a la totalidad de sectores de la comunidad universitaria.

Algunas de las cuestiones fundamentales sobre las que versa esta LCU y cómo incide en los estudiantes, que serán objeto de un estudio posterior, son:

- Determinación de un sistema de mediación como método para resolver los conflictos.
- Modificación del régimen disciplinario y adecuación de los tipos de faltas.
- Aplicación de esta ley tanto a las universidades públicas como privadas y a sus centros adscritos.
- Creación por parte de las universidades de una Comisión de Convivencia.

### **1.3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO**

La metodología utilizada se sustenta primeramente en el estudio de la doctrina jurisprudencial y de órganos administrativos, así como las disposiciones de mayor importancia en la materia. Profundizando en la búsqueda de sentencias que me permitieran respaldar la normativa utilizada, todo ello con el sincrónico estudio de artículos de carácter periodísticos y su manifestación en la Administración del ámbito universitario.

Tras proceder a la identificación de los posibles conflictos que podrían surgir, me ocupé en seleccionar la bibliografía así como los textos doctrinales que mejor se adaptaran al tema objeto de estudio. Asimismo, se ha procedido a la investigación de las diferentes normativas que comportan el ámbito educativo, en especial en materia universitaria a través de una labor de análisis y estudio de jurisprudencia.

Uno de los recursos más importantes para el desarrollo de mi trabajo ha sido la propia legislación referente a la materia que abarca el presente trabajo. Las Leyes a las que me remito datan desde 1954 hasta la actualidad, lo que me ha permitido entender el punto de vista universitario desde varias perspectivas atendiendo cada una de ellas a etapas diferentes, dándome la oportunidad de relacionar el asunto concreto del presente trabajo a través del tiempo.

El punto clave del trabajo ha sido el estudio del proceso de creación de la nueva Ley de Convivencia Universitaria, teniendo como base normativa aquella que era anterior en el tiempo y que era de aplicación hasta la entrada en vigor de esta ley.

## II. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO UNIVERSITARIO

### **2.1. ANTECEDENTES: EL REGLAMENTO DE 1954**

Desde el Pazo de Meirás, el 8 de septiembre de 1954, firmó Francisco Franco el Reglamento de Disciplina Académica diseñado principalmente para controlar el orden público en las universidades con caracteres propios de un Estado dictatorial

Este Reglamento de Disciplina Académica de 1954, resultaba de aplicación a los estudiantes como a los profesores universitarios atendiendo a los términos previstos en su artículo 1.

Pese a que no es un articulado muy extenso tipifica tanto las infracciones administrativas como las sanciones, haciendo mención a los criterios para su imposición. Es en el artículo 5 del citado Reglamento donde aparecen tipificadas las infracciones (“faltas”) en las que pueden incurrir los estudiantes.

La tipificación que se realiza en este artículo 5 del RDA debe considerarse sin cabida en nuestro ordenamiento jurídico. En concreto la infracción prevista en primer lugar que hace referencia a las manifestaciones contra la Religión, es desde el punto de vista constitucional, incompatible con el régimen actual de pluralismo religioso, aconfesionalidad y libertad ideológica reflejados en el artículo 16 de la Constitución Española.

La infracción relativa a las faltas de asistencia de carácter colectivo a las clases tampoco tiene cabida en el ordenamiento jurídico actual su vigencia y resulta interesante suscribir las palabras del profesor J. PEMÁN GAVÍN que defiende como nota 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”*,<sup>1</sup> quedando así afirmado expresamente

---

<sup>1</sup> PEMÁN GAVÍN, J., “El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)”, pág 444, en *Revista de Administración Pública* (revista electrónica), nº135, Septiembre-diciembre 1994 (consultado 23 abril de 2022). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17249.pdf>

de igual manera por el Tribunal Supremo en su sentencia de 6 de mayo de 1991 en su FJ 6 y siendo reproducido en la nota al pie de página para una mayor facilidad de comprensión.<sup>2</sup>

Referente a la infracción grave calificada como “falta de probidad”, podemos considerarla como un concepto impreciso que deriva en una realidad discutible si lo observamos bajo la óptica del principio de tipicidad de las infracciones administrativas como disposición emanada constitucionalmente.

Es esta indeterminación la que obliga al Tribunal Constitucional a posicionarse, considerando en su STC 116/1993, de 29 de marzo, FJ 3 que *«es claro que, tras la entrada en vigor de la Constitución, no resulta admisible imponer sanciones al amparo de normas preconstitucionales que no tipifiquen con el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible las conductas infractoras»*<sup>3</sup>

Es notorio sin embargo que el TC no ha prohibido el manejo de preceptos indeterminados en la tipificación de infracciones administrativas, permitiendo su aplicación amparada en unos límites, sirviendo como ejemplo la STC 53/1983, de 14 de junio, que dio por buena la utilización del concepto «falta de probidad» en el régimen disciplinario de los funcionarios públicos.<sup>4</sup>

Puede no obstante afirmarse con carácter general, que la tipificación recogida en el RDA está encaminada a la conservación de un orden público en el ámbito académico basado en la naturaleza propia del periodo en que se redactó, y, sirviendo para mantener, aunque de manera fragmentada e inconclusa, la función de regular las sanciones e infracciones que pudieran cometer los estudiantes universitarios.

Por otro lado, el artículo 6 del citado RDA contempla las sanciones, dividiéndolas con el esquema que se hace ya familiar en este Reglamento: faltas graves, menos graves y leves.

---

<sup>2</sup> (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».

<sup>3</sup> STC 116/1993, de 29 de marzo, FJ 3

<sup>4</sup> STC 53/1983, de 14 de junio

Estas sanciones o correcciones —exceptuando la amonestación tanto pública como privada— adquieren el carácter de privación de derechos que se hacen inherentes a la condición de estudiante universitario. Así conviene destacar entre otras correcciones aplicables a las faltas de los escolares la inhabilitación temporal o perpetua del Centro docente, la prohibición de examinarse, la pérdida de becas y beneficios de protección escolar o la privación del derecho de asistencia a clases determinadas.

En la concreción de la sanción que se va a imponer, destaca el artículo 6 del RDA, el cual actúa dejando un margen de apreciación de gran amplitud a la autoridad del ámbito académico, manifestándose este margen tanto en la elección de la sanción que se va a imponer como en la graduación de su duración. Para determinar la sanción que corresponde imponer se debe acudir al estudio de los criterios generales que aparecen plasmados actualmente en el art. 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concreto al criterio de proporcionalidad.

Por finalizar con el breve estudio del articulado es objeto de mención el artículo 14 del RDA, el cual recoge un procedimiento de imposición de sanciones considerado vigente hasta la entrada en vigor de la LCU, debido en primer lugar a que no había ninguna regulación posterior que lo sustituyera y porque tenía un carácter compatible con las garantías que se establecen en el Derecho Administrativo Sancionador.

Para poner en contexto los antecedentes de este Reglamento en perspectiva con la nueva LCU hay que remontarse a un momento clave previo a la promulgación de la Constitución Española de 1978, y es la publicación de la Orden de 5 de diciembre de 1975<sup>5</sup>. Esta Orden tiene como finalidad aplicar los beneficios derivados del Decreto 2940/1975 de 25 de noviembre por el que se concede indulto general con motivo de la proclamación como rey de Juan Carlos de Borbón, y extenderlos a las sanciones de los alumnos interpuestas en virtud del RDA, dejando sin efecto estas sanciones a alumnos interpuestas por Orden ministerial en aplicación del Reglamento de Disciplina Académica.

---

<sup>5</sup> Boletín Oficial del Estado, nº 298. Publicación de 12 de diciembre de 1975. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1975/12/12/pdfs/A25856-25856.pdf>

Tras esta Orden, el RDA ha sido de aplicación por los tribunales españoles en numerosas ocasiones al no tener una regulación que cubriera las lagunas de esta materia. En concreto, podemos destacar sentencias como SAN 4943/2016, la cual considera al interesado responsable de la infracción prevista en el artículo 5.b) 1ª del RDA por la cual se le impuso la sanción de pérdida de matrícula de varias asignaturas al ser sorprendido con el teléfono móvil durante la celebración de exámenes presenciales. Otro ejemplo que nos encontramos es la SAN 4542/2017, que amparándose en el artículo 5.a) 5ª del citado Reglamento se sanciona al alumno con la expulsión temporal del centro durante cinco años con la prohibición de matricularse en la Universidad durante los tres años siguiente y la consecutiva pérdida de las calificaciones de dos periodos lectivos. La jurisprudencia española también aplica este RDA en la STSJ AR 1109/2019, descartando la inconstitucionalidad de este Reglamento al no apreciar vulneración del principio de reserva de ley ya que el artículo 27.3 de la LRU proporciona la habilitación legal post constitucional ya que permite que las Universidades establezcan sus normas para regular las responsabilidades de los estudiantes.

## 2.2. VIGENCIA Y PROBLEMAS JURÍDICOS DE SU APLICACIÓN

El antedicho Decreto de 8 de septiembre de 1954 instauró una normativa disciplinaria acorde a su época desde el punto de vista social, político y jurídico en el que se encuentra establecido. Es posible asegurar que exhibía rasgos avanzados de aspecto garantista para el momento en el que se redactó.

Por ejemplo, es importante mencionar el artículo 14 del RDA que hacía referencia al procedimiento sancionador y ofrecía numerosas posibilidades para la defensa del interesado, o la sustancial DF4<sup>a</sup> por la cual se consideraban aplicables subsidiariamente los principios generales del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal con respecto de los asuntos regulados en ese Reglamento.

En palabras del profesor J. PEMÁN GAVÍN, y antes de la nueva regulación por la LCU, su aplicación había que considerarla integrada en un marco jurídico diverso en el cual destacaba mencionar la considerable modificación que ha venido sufriendo el derecho administrativo sancionador producida con arreglo a las contribuciones jurisprudenciales de la materia, acontecimiento vinculado al texto constitucional de 1978.<sup>6</sup>

Esta transformación del contexto jurídico inducía a que la aplicación del RDA estuviera salpicada de numerosas dificultades ya que eran varios los preceptos incluidos en este Reglamento que debían entenderse obsoletos y ser objeto de una reinterpretación o concluirse con lo establecido en otras disposiciones posteriores.

Suscribiendo las palabras de J. PEMÁN GAVÍN, los pronunciamientos dictados por el Tribunal Supremo sobre el tema no eran abundantes posteriormente a la Constitución, cobrando más importancia las sentencias del TS anteriores a la Constitución.

---

<sup>6</sup> PEMÁN GAVÍN, J., “El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)”, pág 436, en *Revista de Administración Pública* (revista electrónica), nº135, Septiembre-diciembre 1994 (consultado 23 abril de 2022). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17249.pdf>

Sin embargo el interés resultaba menor debido tanto al cambio de contexto en el que se desarrollaba la materia sancionadora, como a que hacían referencia a aspectos cuya vinculación se derivaba de la actividad coercitiva de los movimientos de protesta estudiantil comprendidos en los años del régimen franquista, supuestos remotos a los que se desarrollan en la actualidad, siendo más frecuentes los relativos al fraude en el sistema de evaluación.<sup>7</sup>

La vigencia del RDA en relación a los alumnos del ámbito universitario no parecía discutible debido a la inexistencia de una norma posterior que sirviera de sustituta hasta la reciente entrada en vigor de la nueva Ley de Convivencia Universitaria. De igual manera, su potencial insuficiencia de rango desde la perspectiva del principio de reserva de ley recogida en el art. 25.1 CE —ya que nos encontramos ante un Reglamento que fija sanciones e infracciones administrativas sin habilitación legal— queda exenta de alguna manera al tratarse de una norma preconstitucional reglamentaria.

De aquí se deriva el principal problema jurídico que planteaba la aplicación del RDA, ya que surge el debate sobre la admisibilidad de tipificar infracciones y sanciones administrativas sin que una norma con rango de ley les de cobertura.<sup>8</sup>

Es relevante recalcar la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, derivada de la inadmisibilidad de exigir de manera retroactiva la reserva de ley relacionada con las disposiciones legales promulgadas anteriormente a la Constitución. En lo que concierne a este aspecto es interesante la formulación que hace este tribunal en la STC 83/1990, de 4 mayo:

*«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*

---

<sup>7</sup> PEMÁN GAVÍN, J., “El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)”, pág 437, en *Revista de Administración Pública* (revista electrónica), nº135, Septiembre-diciembre 1994 (consultado 23 abril de 2022). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17249.pdf>

<sup>8</sup> MIGUEZ, MACHO L., “Reserva de ley en materia sancionadora y Administración local: Estado de la cuestión”. En *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador (2021)*. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

*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...»<sup>9</sup>*

No obstante, esta vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1954 hay que interpretarla bajo la sombra de muchos matices, puesto que la implantación del citado reglamento en el ordenamiento jurídico derivaba de la precisión de que la mayoría de sus preceptos estaban obsoletos y afectados por la introducción de la norma suprema y por los principios generales que coronan la potestad sancionadora de la Administración, preceptos que han sido establecidos dentro de la estructura constitucional a lo largo de los últimos años.

Es por ello que su aplicación suscitaba tantos problemas hasta la introducción de la LCU, derivando para su correcta aplicación de un gran esfuerzo para lograr adecuar el contenido de este Reglamento al contexto jurídico en el que nos encontrábamos. Y es que, hay aspectos que podrían resultar más problemáticos debido a que no en todos los casos es posible alcanzar patrones interpretativos que resulten claros y que permitan superar por medio de la vía interpretativa las insuficiencias que proyectaba este texto.

Puede concretarse con carácter general que la tipificación que se encontraba en el RDA estaba encaminada a la conservación del orden público en el ámbito académico, siendo entendida con las particularidades de la época social en la que tuvo lugar su redacción, y cumplía con la función para la cual fue prevista exclusivamente de manera parcial e incompleta, sin apoyar por vía disciplinaria los principios que dirigían la convivencia universitaria y el funcionamiento diario en las Universidades.

---

<sup>9</sup> STC 83/1990, de 4 mayo, efectuando especial hincapié en el FJ 2º

Por otra parte es incuestionable que esta tipificación escasea en innumerables aspectos ya que no incluye ninguna referencia expresa a comportamientos que resultan contrarios a la disciplina académica como es el caso de los daños infringidos a los bienes de la Universidad, los relativos a materia de exámenes, falta de atención en relación a las instalaciones universitarias, etc; y en consecuencia a las cuales no resulta otra solución mas que la aplicación de los conceptos genéricos que utiliza el RDA.

Sería por tanto estimable una descripción más detallada y expresa de las infracciones, lo cual se derivaría en pronosticar con más evidencia los comportamientos que constituyen la infracción, y el grado y tipo de sanción que debería aplicarse a quien la perpetra.

### **2.3. DEROGACIÓN DEL REGLAMENTO DE 1954 Y EL CAMINO HACIA LA NUEVA LEY DE CONVIVENCIA UNIVERSITARIA**

Este Decreto de 1954, en muchas partes inconstitucional y obsoleto en relación con la realidad de las universidades españolas, demostraba la necesidad de su derogación para adecuarlo a una disposición con mayor contemporaneidad.

No es baladí que el Defensor del Pueblo haya solicitado en numerosas ocasiones que se diera una solución al asunto, refiriéndose a esto en su informe anual del año 2012.<sup>10</sup>

El procedimiento para la imposición de sanciones del Decreto de 8 de septiembre de 1954 no contemplaba las garantías mínimas del régimen sancionador disciplinario en un Estado democrático. Así, constituía un sistema exclusivamente punitivo, que no contenía un régimen de prescripción de faltas o de plazos de caducidad acorde con el marco normativo actual y que no tomaba en consideración principios básicos como los de proporcionalidad o responsabilidad.

La necesidad de expulsar expresamente esta norma de nuestro ordenamiento jurídico democrático viene justificada por su colisión con nuestra Constitución, los principios y valores democráticos, la libertad y pluralismo religioso, la aconfesionalidad del Estado y la regulación actual del sistema universitario español.

Además de proceder a la actualización del régimen disciplinario aplicable al estudiantado universitario, la LCU pretende regular los elementos básicos de la convivencia en el ámbito universitario de manera uniforme en el territorio español, atendiendo a los valores democráticos y a los principios que rigen en nuestro ordenamiento, y, además instaurar un método para garantizar la protección de la convivencia como pieza clave en el ámbito universitario.

---

<sup>10</sup> Defensor del Pueblo. 2012. “Resumen Informe Anual 2012”, pág 50. Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Resumen\\_Informe\\_Anual\\_2012.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Resumen_Informe_Anual_2012.pdf)

Respaldando lo establecido en el resumen ejecutivo de la memoria de análisis de impacto normativo creada a tenor del primer acercamiento a la LCU, cuando era tan solo un anteproyecto de ley, podemos resumir como objetivos de la citada Ley los siguientes: <sup>11</sup>

- “Establecer el marco adecuado para que los miembros de la comunidad universitaria puedan ejercer sus derechos y libertades en su máxima expresión gracias a la creación y protección de unos entornos de convivencia fijados democráticamente por las propias universidades.”
- “Promover la convivencia en el seno de la comunidad universitaria, a través de actuaciones que favorezcan y estimulen la convivencia entre los miembros de la comunidad universitaria.”
- “Fomentar el uso por parte de las universidades de medios alternativos de resolución de conflictos, como la mediación, que pueden resultar más eficaces para afrontar determinadas conductas.”
- “Regular un régimen disciplinario adaptado a nuestro ordenamiento jurídico vigente y realidad social actual, que fije claramente qué comportamientos se deben considerar reprochables en el ámbito de la convivencia universitaria, así como unas sanciones proporcionadas y adecuadas no solamente a la vida en el campus universitario, sino también a las circunstancias personales y sociales de los estudiantes.”
- “Establecer un mecanismo que permita, en los casos en los que así se determine por la norma y se acuerde entre las partes, resolver los conflictos disciplinarios por vías distintas de la sanción, bien mediante un procedimiento de mediación, bien mediante la sustitución de sanciones por medidas educativas o de otra índole.”

---

<sup>11</sup> “Memoria de Análisis de Impacto Normativo: Anteproyecto de Ley de Convivencia Universitaria”, pág 3. (Última consulta: 12 de abril de 2022). Disponible en: [https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Servicios/articulos/transparencia\\_gobierno/participacion\\_publica/audiencia/ficheros/MAINLeyConvivenciaUniversitaria.pdf](https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Servicios/articulos/transparencia_gobierno/participacion_publica/audiencia/ficheros/MAINLeyConvivenciaUniversitaria.pdf)

Atendiendo a la adecuación de la LCU al contexto actual sirve para consolidar la idea de que es necesaria la modificación del régimen disciplinario que estaba vigente con el RDA, con la adición de la idea de que para lograr la convivencia universitaria se deben utilizar otros instrumentos alternativos alejados de la sanción e incluir mecanismos de prevención y mediación en la resolución de conflictos, opción por la que se inclina la LCU.

Surge así la oportunidad de reestructurar el modelo de convivencia latente en el ámbito universitario. Es ahí donde se propicia la iniciativa de edificar un nuevo sistema integral de garantía y protección a la convivencia dentro del ámbito universitario, que se encuentre plenamente integrado en los principios democráticos en los que se basa la Constitución Española de 1978; garantizando además la uniformidad para evitar situaciones de desigualdad, y siendo deferente con la autonomía universitaria y con las competencias que les son concedidas a las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente se plantea una nueva regulación por medio de una Ley estatal, adecuado al principio de reserva de ley que aparece recogido en el artículo 25.1 CE en relación al régimen sancionador y a consecuencia de las competencias que son atribuidas al Estado en virtud de los artículos 149.1.1ª, 149.1.18ª y 149.1. 30ª de la CE.

### **III. ESTUDIO DE LA NUEVA LEY DE CONVIVENCIA UNIVERSITARIA**

El objetivo de esta ley es que cualquier procedimiento disciplinario, en el caso de los estudiantes del ámbito universitario, no deba presentarse en exclusiva en un ámbito sancionador punitivo sino que se ofrezca una otra vía alternativa destinada a mantener una pacífica interacción entre los miembros de la comunidad universitaria; siendo la aplicación del régimen disciplinario únicamente en los supuestos en los que no quepa la mediación como método para solucionar los conflictos, o habiéndose procurado la misma no haya sido factible adquirir el acuerdo conforme al cual se solventa el problema.

#### **3.1. INICIATIVA Y PROCESO DE ELABORACIÓN**

En primer lugar cabe mencionar que la tramitación de la LCU no fue pacífica, ya que un amplio sector de la doctrina y varios medios de comunicación, consideraban que la regulación de esta Ley tenía como única finalidad derogar el RDA por ser preconstitucional, y no existía seguridad jurídica de que ésta ley regulara todos los aspectos que eran de aplicación en el RDA. También causó sorpresa, que determinadas conductas no figuraran como faltas, ni siquiera leves, como por ejemplo “copiar en los exámenes”. Sea como fuere, la ley está en vigor desde el pasado 26 de febrero, esperando que cumpla el objetivo para el que fue creada.

La tramitación y elaboración de la Ley de Convivencia Universitaria ha sido realizada de acuerdo a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y es a tenor de esta ley que se determina que tanto para el ejercicio de la iniciativa legislativa como de la potestad reglamentaria, las administraciones públicas deben actuar atendiendo a principios básicos como el de eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad , transparencia o necesidad entre otros.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Art. 129 LPACAP

En atención a los principios de necesidad y eficacia, esta norma —siguiendo los valores y principios democráticos de nuestro ordenamiento jurídico— deroga una norma que no está adecuada al ordenamiento jurídico actual, estableciendo un sistema que regula la convivencia universitaria adaptándola al momento presente.

Esta ley se dicta en respeto al principio de proporcionalidad al ostentar la regulación imprescindible para cubrir las necesidades que surgen, una vez comprobado que no caben otras medidas las cuales restringen menos los derechos o que impongan a sus destinatarios un menor número de obligaciones. Asimismo el principio de eficiencia también se cumple ya que la iniciativa normativa no establece a los destinatarios ningún tipo de carga administrativa.

Atendiendo al principio de seguridad jurídica, esta ley es coherente con el ordenamiento jurídico, y supone la supresión de una disposición la cual genera indecisión en su aplicación derivada de su difícil interpretación en el contexto actual.

En último lugar se cumple el principio de transparencia ya que han sido realizados los trámites relativos a consulta pública previa, información pública y audiencia. De igual manera se explican de modo correcto y suficiente el contenido de la Ley, sus objetivos y su finalidad tanto en la parte expositiva como en la Memoria de ésta.

Esta ley se dicta amparada en las competencias que se le atribuyen de manera exclusiva al Estado, basada en los títulos competenciales que aparecen recogidos en los artículos 149.1.18ª y 149.1.30ª de la Constitución Española, los cuales atribuyen de manera exclusiva al Estado la competencia sobre aspectos como pueden ser las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, el procedimiento administrativo común o el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas entre otros; y, asimismo atribuyen al Estado competencia para la regulación de las condiciones de obtención y homologación de títulos académicos y profesionales, garantizando el cumplimiento de estas obligaciones por parte de los poderes públicos en este ámbito.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Art. 149.1.30º CE

Esta Ley de Convivencia Universitaria fue propuesta por el Ministerio de Universidades, debiendo ser aprobada por las Cortes Generales. De igual manera se habilitó consulta pública tal y como queda establecido en los artículos 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno y 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo convocada de manera previa a la elaboración de la citada ley. A través de este trámite de consulta pública se consiguió recoger la opinión de las personas que podrían estar más afectadas potencialmente por esta norma.

Se encaminó a través de la web del Ministerio de Universidades esta consulta prenormativa atendiendo a lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, en la cual se expiden las directrices para adecuar esta participación pública en el proceso de elaboración normativa por medio de los portales web que habilitan los determinados departamentos ministeriales.

De igual manera, se ejecutaron los trámites de información pública y audiencia atendiendo al artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tratando con la opinión de asociaciones pertinentes al ámbito universitario

De manera análoga y tras investigar sobre los posibles impactos que podrían derivarse de esta ley cabe resolver que, atendiendo a la memoria de análisis normativo de la LCU, no supone ningún impacto en el ámbito económico ni en el presupuestario ya que las universidades pueden hacerse cargo de estas obligaciones con los medios y con el personal que ostentan, además de que las funciones administrativas que pudieran derivarse caben ser realizadas por el personal de servicio que existe en este ámbito.<sup>14</sup>

Asimismo supone un impacto de género positivo en tanto que se atiende a la disposición general por la cual las Universidades deberán promover la eliminación de cualquier forma de violencia, discriminación y/o acoso sexual, por razón de sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género.

---

<sup>14</sup> “Memoria de Análisis de Impacto Normativo: Anteproyecto de Ley de Convivencia Universitaria”, pág 24. (Última consulta: 15 de abril de 2022). Disponible en: [https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Servicios/articulos/transparencia\\_gobierno/participacion\\_publica/audiencia/ficheros/MAINLeyConvivenciaUniversitaria.pdf](https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Servicios/articulos/transparencia_gobierno/participacion_publica/audiencia/ficheros/MAINLeyConvivenciaUniversitaria.pdf)

Este informe de impacto de género verifica si se ha tenido en cuenta a la hora de planificar las medidas de la disposición, el efecto que tendrán tanto en los hombres como en las mujeres, prestando especial atención a las consecuencias y plantear su posible modificación.

La finalidad de este informe es obtener la información precisa para llevar a efecto análisis y descubrir posibles desigualdades de género que se puedan producir durante el desarrollo de estas normas.<sup>15</sup>

Atendiendo a la situación particular de la Universidad de Zaragoza, viene desarrollando un “Protocolo de prevención, detección y actuación frente al acoso sexual, por razón de sexo, orientación, expresión o identidad de género”, en el cual esboza el procedimiento a seguir en el caso de que estas conductas se produzcan, sin olvidar las acciones legales que procedan. Es por eso que el protocolo tiene como objetivo “definir, implementar y comunicar a toda la comunidad universitaria el marco de actuación a acogerse cuando consideren que su derecho a la intimidad, orientación sexual y expresión e identidad de género, propia imagen y dignidad se perciba vulnerado.”<sup>16</sup>

Por ello, el presente protocolo tiene por finalidad definir, implementar y comunicar a toda la comunidad universitaria el marco de actuación a acogerse cuando consideren que su derecho a la intimidad, orientación sexual y expresión e identidad de género, propia imagen y dignidad se perciba vulnerado.

Debe mencionarse que las normas de convivencia van a incluir medidas tanto de respuesta como de prevención ante cualquier tipo de violencia, discriminación o acoso, estableciendo un contexto en el que no se da cabida a un rol específicamente atribuido a un género específico.

---

<sup>15</sup> Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales). Septiembre 2007. Disponible en: <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE0259.pdf> (última consulta junio 2022).

<sup>16</sup> Observatorio de Igualdad de Género. Universidad de Zaragoza. Febrero 2022. Disponible en: <https://observatorioigualdad.unizar.es/protocolo-contra-acoso> (última consulta junio 2022).

Cabe destacar que las citadas normas de convivencia deben incluir medidas tanto de atención primaria —como es el caso de la concienciación, sensibilización y formación para intentar fomentar el respeto por la diversidad—, como medidas de atención secundaria —para actuar sobre circunstancias o factores que pudieran considerarse de riesgo—, así como procedimientos para, de manera específica, dar respuesta a las quejas o denuncias derivadas de estas situaciones de discriminación, violencia y/o acoso. Por último, la LCU supone la utilización de un lenguaje no sexista y adaptado de manera inclusiva.

### **3.2. CONTENIDO: ANÁLISIS DEL ARTICULADO PRINCIPAL**

Como ya hemos mencionado con anterioridad, el principal objetivo de la LCU es la resolución de los conflictos en el seno de la comunidad universitaria; por un lado, mediante el establecimiento de las bases de la convivencia en el ámbito universitario; y por otro, mediante la actualización del régimen sancionador de los estudiantes universitarios ante la obsolescencia y el carácter preconstitucional de la norma que rige en la actualidad.

La LCU se estructura en tres títulos, siendo en el Título Preliminar donde se desarrollan los conceptos sobre los que se van a asentar los mecanismos alternativos y el régimen disciplinario cuya función es proporcionar y garantizar la convivencia dentro del ámbito de la universidad.

Desde el primer artículo de la disposición se incide en la utilización de manera preferente de las modalidades alternativas para la resolución de conflictos que pudieran alterar la convivencia o el normal desarrollo de las labores docentes en contraposición con el sistema disciplinario que se establecía anteriormente. Las modalidades alternativas y el nuevo régimen disciplinario aparecen reguladas en los títulos I y II.

El ámbito de aplicación de esta ley, tal y como se establece en su contenido, tendrá como destinatarios a toda la comunidad universitaria, integrada por estudiantes, personal docente e investigador y personal de administración y servicios de las universidades públicas del sistema universitario español y centros públicos adscritos. Las universidades privadas y centros adscritos privados también deberán aprobar sus Normas de Convivencia en base con los principios contenidos en esta ley.

Esta ley intenta establecer unas bases de carácter general para que la universidad las desarrolle en sus propias normas de convivencia, que ostentan la condición de ser de obligado cumplimiento para todos los miembros partícipes en la comunidad universitaria. Estas Normas pretenden facilitar tanto la convivencia de una manera pacífica, así como el respeto a los derechos y libertades que se garantizan en el ámbito universitario.

De manera especial deben ajustarse a principios básicos globales como el respeto, protección de la dignidad, trato equitativo para las partes, imparcialidad, confidencialidad, celeridad y diligencia en el procedimiento, entre otros. Al mismo tiempo quedan ajustadas a las normas sobre igualdad de sexos y una protección total y absoluta contra la violencia de género, así como de cualquier tipo de violencia, acoso o discriminación por cualquier motivo. Se habilita la posibilidad de adoptar medidas provisionales para asegurar la eficacia de las resoluciones y los posibles efectos perjudiciales durante la tramitación de los procedimientos.

Por incidir en la materia y como hemos mencionado con anterioridad, el Título I sitúa a las universidades —tanto públicas como privadas— en la posición de poder desarrollar medios alternativos para la solución de los conflictos, amparándose en los principios de equidad, buena fe, imparcialidad, voluntariedad, respeto mutuo, transparencia, confidencialidad y flexibilidad; siendo posible la elaboración de manuales de actuación para garantizar los mencionados principios. Igualmente, las universidades pueden impulsar una formación técnica de las personas que ejercen la mediación. Se dispone asimismo la creación de una Comisión de Convivencia, representada paritariamente por miembros de los distintos sectores que comprenden el contexto universitario.

El Título II se encarga de regular el régimen disciplinario. La persona titular del Rectorado es la encargada de la potestad disciplinaria en el ámbito de la universidad, cabiendo la posibilidad de delegarla según lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La mencionada potestad está orientada a corregir y regular las posibles infracciones por parte del estudiantado que puedan alterar la convivencia o impedir el desarrollo de las funciones de docencia o investigación, independientemente de la responsabilidad penal o patrimonial en la que pudieran incurrir derivada de dichas infracciones.

La propia ley elimina el gran margen de discrecionalidad existente, apoyándose en los principios sobre los cuales se asienta la potestad disciplinaria, resaltando los principios fundamentales de legalidad y de tipicidad de las faltas y sanciones, y apoyándose en los principios de la instrucción del procedimiento — autonomía, independencia y transparencia—.

Si nos encontráramos ante un supuesto que pudiera constituir un delito, se deberá suspender el procedimiento disciplinario, poniéndose en conocimiento del Ministerio Fiscal; no siendo impositivo, si tienen distinto fundamento, la imposición de sanciones en vía penal o administrativa por las responsabilidades disciplinarias que pudieran surgir en el contexto de este procedimiento.

Clasifica así pues la ley tanto las faltas como sanciones en muy graves, graves y leves, contemplando de igual manera la posibilidad de que el órgano sancionador proponga medidas sustitutivas educativas o recuperadoras en tanto nos encontremos ante sanciones aplicables por incurrir en una falta grave, exceptuando no obstante aquellas acciones fraudulentas relativas a la evaluación de los aprendizajes. Sin embargo, no se admitirá en ningún caso que en estas medidas sustitutivas resida la posibilidad de desempeñar actividades asignadas al personal de la universidad derivadas de su relación con el puesto laboral.

En el articulado de la ley se recogen los criterios que permiten ponderar y ajustar la sanción a cada caso específico. De igual manera quedan reflejadas en este título las causas de extinción de responsabilidad, y la prescripción tanto de sanciones como de faltas.

Se van concretando en los artículos 18 y siguientes tanto los principios fundamentales del procedimiento disciplinario como la separación que debe existir entre la fase instructora y sancionadora —debiendo recaer en órganos distintos—, así como la asistencia de una persona para las personas presuntamente responsables o la precisa motivación de la resolución.

Si las partes formulan su decisión de someterse al procedimiento de mediación, y la Comisión de Convivencia decide su procedencia, se prevé la posibilidad de que el procedimiento disciplinario pueda ser suspendido; debiendo recalcar que si no resulta exitoso este procedimiento de mediación, se continuará el procedimiento disciplinario.

Esta norma destaca en sus disposiciones adicionales que será de aplicación igualmente al estudiantado que forme parte de los centros universitarios de la Defensa, Policía Nacional y Guardia Civil, especialmente en lo relativo a las infracciones de carácter académico.

Asimismo mencionan la atribución de la potestad de ejecución forzosa de las universidades públicas, la no generación de un incremento del gasto público por la previsión de entrada en vigor de la ley, y la obligación que ostentan las Universidades de aprobar unas Normas de Convivencia en un plazo no superior a un año tras la entrada en vigor de la ley.

En cuanto a la única disposición transitoria, se establece el régimen transitorio de los procedimientos disciplinarios, indicando que, a aquellos iniciados anteriormente a la entrada en vigor de la ley, les serán de aplicación las faltas y sanciones establecidas por la ley cuando resulten más favorables, tal y como establece el BOE.

Se acaba con la vigencia del 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 (RDA) en virtud de la disposición derogatoria contenida en la publicación.

En último lugar, incluye una disposición final primera relativa al título competencial, una segunda que atiende a la habilitación normativa al Gobierno, siendo la tercera la que se ocupa del establecimiento del régimen disciplinario en las universidades privadas, y por último la cuarta que se refiere a su entrada en vigor.

### 3.3. LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: NUEVOS TIPOS INFRACTORES

Hasta la entrada en vigor de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), nº 48, de fecha 25 de febrero de 2022, las normas que regulaban la potestad disciplinaria sobre el alumnado de las Universidades públicas, eran la LOU y, especialmente, el RDA.

Esta norma fue levemente modificada por otras posteriores y hasta la publicación de la Ley de convivencia universitaria, que la deroga expresamente, todavía seguían vigentes varios artículos, aplicables al estudiantado.

Respecto al personal docente, el apartado 1º, de la disposición derogatoria, del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, derogó el RDA en lo referente a este colectivo. El régimen disciplinario del profesorado universitario viene recogido en los artículos 93 al 98, del Título VII, del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público <sup>17</sup>, y en las normas que lo desarrollan, si bien con ciertas peculiaridades teniendo en cuenta la singularidad de este colectivo y las Administraciones (Universidades públicas), donde desarrollan su trabajo. <sup>18</sup>

Hay que considerar que ni la Ley Orgánica 6/2021 de Universidades <sup>19</sup>, ni tampoco la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación <sup>20</sup>, regulan el régimen disciplinario del profesorado universitario, lo que sin duda dificulta la tarea de las Universidades de castigar aquellas conductas contrarias a los derechos y deberes de estos empleados públicos, sobre todo en la tipificación de las infracciones y sanciones correspondientes.

---

<sup>17</sup> En adelante TREBEP

<sup>18</sup> LEÓN ACOSTA, M., “Las peculiaridades del régimen disciplinario del profesorado universitario” en *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador (2021)*. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

<sup>19</sup> En adelante LOU

<sup>20</sup> En adelante LCTI

En el TREBEP solo se tipifican las faltas o infracciones de los empleados públicos que se consideren muy graves, dejando la tipificación de las faltas graves y leves para el Real Decreto 33/1986, del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado<sup>21</sup>, al considerar el Tribunal Constitucional en varias sentencias (entre otras: 26/1987, de 27 de febrero; 146/1989, de 21 de septiembre, FJ 2 o más actualmente la 86/2016, de 28 de abril, FJ 6), al profesorado universitario, un cuerpo nacional cuya regulación le corresponde en exclusiva al Estado.

Es posible observar cómo las Universidades realizan una interpretación extensiva para intentar encuadrar, dentro de los tipos infractores que se establecen para los empleados públicos, las conductas del profesorado universitario, existiendo cierta tolerancia de los tribunales. Sería más recomendable que las citadas conductas del profesorado universitario, tuvieran su propia tipificación.

Por otro lado, las sanciones que se imponen a los alumnos por parte de la Universidad, tienen cabida dentro de una relación de sujeción especial y no de relaciones de sujeción general; y, esta relación especial es de aplicación cuando se da una vinculación intensa entre el ciudadano y la Administración, y que justifica que se flexibilicen principios rectores de la potestad administrativa sancionadora, especialmente del principio de legalidad sin que pueda derivarse en una supresión de derechos fundamentales.

El principal efecto de esta relación de sujeción especial atendiendo a la posición de los alumnos por parte de la Universidad, atiende a la interposición de límites al disfrute de los derechos del interesado. En este sentido se ha manifestado la Sentencia del 8 de diciembre de 2015, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), —en el asunto Luigi Mónaco contra Italia—, considerando la sanción como disciplinaria.<sup>22</sup>

La LCU autoriza a las Universidades públicas —a través de sus Estatutos— y a las Universidades privadas —por medio de normas de organización y funcionamiento—, a regular los deberes del alumnado y establecer los mecanismos necesarios para la garantía de estos deberes.

---

<sup>21</sup> En adelante RRD

<sup>22</sup> TARDÍO PATO, J.A., “La potestad disciplinaria sobre el alumnado de las universidades públicas” en *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador* (2021). Thomson- Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), pág. 554-555

Finalizamos este apartado comparando las sanciones del RDA y los nuevos tipos infractores que aparecen en la Ley de convivencia universitaria, teniendo en cuenta para ello, los diferentes regímenes políticos existentes cuando se publicaron estas dos normas, y la evolución de la sociedad y la universidad en los más de 67 años que las separan.

Existen diferencias en la clasificación y número de faltas tipificadas y las sanciones (correcciones aplicables a las faltas según el RDA), en este sentido, el Reglamento de Disciplina Académica las clasifica en graves (6 faltas), menos graves (4 faltas) y leves (1 falta), en tanto que la Ley de convivencia universitaria las clasifica en muy graves (11 faltas), graves (7 faltas) y leves (3 faltas). Como se puede observar, la LCU tipifica un mayor número de conductas sancionables que el RDA.

Respecto a las faltas graves (para el RDA y muy graves en la Ley de convivencia universitaria), nos encontramos con conductas sancionables en el apartado a), del artículo 5, del RDA, que a día de hoy nos parecen inconcebibles, como es el caso de las manifestaciones contra la Religión y la moral católicas o la falta de probidad.

En este sentido, la Ley de convivencia universitaria, establece en su artículo 11 una serie de conductas que tipifica como faltas muy graves, pudiendo recogerlas bajo la etiqueta de conductas sociales en el ámbito universitario, y cuyo carácter es novedoso, entre las que destacan: las novatadas o conductas vejatorias; el acoso sexual o por razón de sexo; cualquier tipo de discriminación; el incumplimiento de normas de salud pública; el impedimento del desarrollo de los procesos electorales de la universidad; y, el plagio o la comisión de fraude académico.<sup>23</sup>

La Ley de convivencia universitaria, por su parte, vuelve a disponer en su artículo 12, (faltas graves), la tipificación de conductas novedosas en el ámbito del régimen disciplinario de las Universidades con el estudiantado, considerando las más significativas: el deterioro de bienes catalogados como patrimonio histórico y cultural de la universidad; el impedimento de actividades universitarias de docencia o investigación; y, el acceso sin autorización a los sistemas informáticos de la universidad.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Art. 11 LCU

<sup>24</sup> Art. 12 LCU

Si como hemos señalado existen diferencias notables en la clasificación, número y definición de las faltas en las dos normas analizadas, otro tanto sucede con las sanciones a imponer por la comisión de alguna de estas faltas (o correcciones aplicables según la definición del RDA), así nos encontramos con sanciones que pueden parecer desproporcionadas a la entidad de las faltas cometidas, como es el caso de la comisión de faltas graves en el RDA cuyas sanciones van desde: “*La inhabilitación temporal o perpetua para cursar estudios en todos los Centros docentes*”, que está regulada como la sanción más grave, a la “*Prohibición de exámenes ordinarios en una o más asignaturas*”, sanción o corrección considerada menos grave, hasta la “*Pérdida de la matrícula de una o más asignaturas*”, que viene reflejada como sanción leve, todas ellas están reguladas en el artículo 6, del RDA <sup>25</sup>, a este respecto, la Ley de convivencia universitaria, es mucho menos estricta y punitiva en este sentido, estableciendo como sanción aplicable más grave la “*Expulsión de dos meses hasta tres años de la universidad en la que se hubiera cometido la falta*”, “*La expulsión de hasta un mes en la universidad en la que se hubiera cometido la falta...*”, como sanción grave, entre otras, finalizando con la “*amonestación privada*”, por la comisión de una falta leve, todas ellas reguladas en el artículo 14 de la Ley de convivencia universitaria.

La LCU ofrece también modalidades alternativas al régimen disciplinario para la resolución de conflictos; pretende favorecer la convivencia pacífica —como su propio nombre indica—; el respeto a los derechos y libertades fundamentales y aboga por proponer medidas sustitutivas de carácter educativo en sustitución de las sanciones.

---

<sup>25</sup> Art. 6 RDA

### 3.4. LA MEDIACIÓN ALTERNATIVA A LA SANCIÓN

A pesar de que se han dado propuestas de manera individual de integración en el marco de la educación de la mediación, se han centrado en mayor lugar en contextos no universitarios.

El ámbito universitario sirve como marco para desarrollar el ejercicio de la mediación. Tal y como manifiesta M.R.GARCÍA VILARDELL el conflicto es inevitable debido a la existencia del pluralismo en este contexto, y es por ello que se debe crear un espacio donde tengan lugar el debate y la argumentación partiendo siempre de la base del respeto a las diversas opiniones que puedan surgir así como la tolerancia de las diferencias. Se debe tratar el conflicto como un aspecto positivo para la universidad cuando se fomenta su expresión pacíficamente, y se trata su resolución a través de la cooperación.<sup>26</sup>

Según afirma *ALCOVER DE LA HERA* “fomentar (...) unos valores y creencias que permitan a las partes responsabilizarse y contar con capacidad para afrontar y resolver sus conflictos, desacuerdos y problemas, puede resultar un mecanismo sumamente eficaz para incrementar los niveles de convivencia, de respeto y de armonía en los contextos universitarios, al tiempo que se aprovechan las potenciales oportunidades que pueden suponer los conflictos para el cambio, El Progreso y la mejora institucionales.”<sup>27</sup>

El objetivo principal que se pretende es, primeramente crear y proteger un entorno de convivencia, además de en caso de surgir, tratar la resolución del conflicto a través de la mediación como método preferente. Este mecanismo resulta más eficaz para sobrellevar determinadas conductas y los conflictos que puedan derivarse entre los miembros de la comunidad universitaria.

---

<sup>26</sup> GARCÍA VILARDELL, M.R., “La mediación en el contexto universitario” en *Mediación y educación en valores. Hacia una estrategia de Desarrollo Sostenible*. Thomson- Aranzadi. 2021.

<sup>27</sup> *ALCOVER DE LA HERA, C. M., “El Defensor universitario y la mediación en conflictos de personal en las Universidades españolas: una experiencia y una propuesta de modelo de intervención”, op. cit., pág. 304.)*

Estos medios alternativos de solución de conflictos de convivencia aparecen regulados en el Título I de la citada LCU, el cual emplaza a las universidades tanto públicas como privadas a desarrollarlos.<sup>28</sup>

Tal y como señala la LOU, es básica una mejora en la calidad de las áreas de la actividad universitaria para garantizar la formación de los profesionales adecuándolo a lo que necesita la sociedad, por lo que el objetivo principal podría ser dirigir a la creación de unas condiciones adecuadas para que los partícipes de la comunidad universitaria impulsen el desarrollo de dinámicas de desarrollo para promover una mejor coordinación y un sistema universitario de mejor calidad.<sup>29</sup>

En este marco, las normas de convivencia son el elemento para mejorar el sistema universitario en su totalidad, y ese es el objetivo de la Ley que es objeto de nuestro estudio. De una manera más concreta, a través de la gestión positiva del conflicto; tratándose no obstante de una ley en la que se establecen los requisitos mínimos para el desarrollo de los mencionados mecanismos, siendo facultad de las CCAA o de las Universidades la estructuración del proceso de mediación.

Hasta la fecha, el modelo que más éxito ha tenido en el contexto universitario en lo que se refiere a resolución de conflictos ha sido la figura del Defensor Universitario, cuya función es la de velar por el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades tanto de estudiantes y profesores como del personal de Administración y servicios, siendo su principal finalidad la de contribuir a mejorar la calidad y el buen funcionamiento del ámbito universitario.

Habiendo mencionado esto y atendiendo al panorama actual previsto en la nueva disposición legal, la mediación cabría en cualquier presupuesto donde sea factible llevar a cabo una solución racional, excepto en aquellos supuestos donde se vean expuestos la intromisión de

---

<sup>28</sup> Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria. «BOE» núm. 48, de 25 de febrero de 2022, páginas 22379 a 22396

<sup>29</sup> GARCÍA VILARDELL, M.R., “La promoción de la convivencia en la universidad” en *Mediación y educación en valores. Hacia una estrategia de Desarrollo Sostenible*. Thomson- Aranzadi. 2021.

DDFF irrenunciables o cuando se de la existencia de alguna norma cuya aplicación sea imperativa.<sup>30</sup>

Evidentemente, ante el supuesto de una vulneración de derechos o de libertades de alguno de los miembros pertenecientes al ámbito universitario, la Comisión de Convivencia deberá encargarse de informar y dar a conocer los determinados incumplimientos así como aconsejar una aplicación estricta de la norma.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> BAIXERAS I DELCLÓS, I., y GAMERO CASADO, E., “La actividad de mediación del Defensor Universitario”, pág 1.

<sup>31</sup> ALCOVER DE LA HERA, C. M., “El Defensor universitario y la mediación en conflictos de personal en las Universidades españolas: una experiencia y una propuesta de modelo de intervención”, op. cit., pág. 299.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Para concluir, y tras la explicación realizada sobre los antecedentes de la nueva LCU, analizaremos los posibles aspectos positivos que puede traer la aprobación de esta disposición.

En primer lugar, como ya ha sido mencionado, deroga un último resquicio de la representación de la universidad franquista, siendo recogida esta derogación en la Disposición derogatoria única, quedando sin vigor todas las disposiciones que se puedan oponer a lo dispuesto en la LCU, y, en particular 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, un reglamento inservible desde la perspectiva democrática actual de la universidad y que, finalmente, deja de tener efecto.

En segundo lugar, como su nombre indica, es una ley que fomenta valores democráticos y de convivencia. Es importante destacar la posibilidad del cambio de perspectiva que nos puede ofrecer esta norma en contraposición con la regulación anterior, y es que no se busca sancionar sino establecer un sistema jurídico que permita la instauración de la convivencia en el contexto universitario. Por ello se incita a la solución de conflictos de la convivencia basados en el método de la mediación, como solución para resolver conflictos relacionados con la convivencia, y en donde la perspectiva sancionadora no contribuye al desarrollo de los estudiantes. Debe recordarse que las normas de convivencia no conciernen solo a los estudiantes sino que también serán de aplicación al personal de las universidades, garantizando de una manera más rápida la solución de las posibles dificultades de convivencia que puedan surgir entre estos.

Otro punto relevante a mencionar es que nos encontramos ante una norma aplicable al sistema universitario español de manera uniforme —esto es tanto centros públicos como privados—. Se potencia el respeto a los derechos fundamentales, la diversidad y la tolerancia, así como la eliminación de cualquier forma de violencia. Hay que hacer hincapié sin embargo en que le corresponde a cada Universidad —públicas y privadas— la creación de sus propias Normas de Convivencia, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros de la comunidad universitaria.

En cuarto lugar, la LCU genera un ambiente de seguridad jurídica toda vez que desarrolla un procedimiento por el cual se tramitarán los procedimientos disciplinarios de los estudiantes, y que supone una sustitución del régimen previsto en la normativa anterior. Asimismo detalla la tipificación tanto de sanciones como de infracciones, permitiendo comprender de manera concluyente las conductas prohibidas. En otros términos, quedan sustituidas disposiciones de carácter arcaico como “la falta de probidad” del RDA de 1954, por normativa que se adecúa a los principios constitucionales garantistas españoles.

De igual manera, fomenta la protección de la investigación y del estudio, sancionando y teniendo la consideración de falta grave el plagio o la comisión de fraude académico, considerándose como tal y según el tenor literal de la LCU “*cualquier comportamiento premeditado tendente a falsear los resultados de un examen o trabajo, propio o ajeno, realizado como requisito para superar una asignatura o acreditar el rendimiento académico*”. Nos encontramos, en definitiva, ante una norma que se encuentra adaptada a la universidad democrática actual y que vela por los derechos de los estudiantes, fomentando un clima de convivencia, y una protección al estudio.

La mediación supone también un aspecto positivo para la universidad, ya que permite poner en práctica un mecanismo que propugna la posibilidad de resolver los diversos problemas que surjan en el ámbito universitario en un contexto civilizado y potenciando el diálogo, permitiendo hacer a cada persona responsables de su problema y de la solución. En este mecanismo de mediación se emplaza a las partes para una intervención centrada en sus intereses, dando un protagonismo auténtico a los implicados y facilitando su resolución con mayor rapidez y control del proceso.

De la misma manera se garantiza una mayor eficiencia al tratar con especialistas en resolución de conflictos que aseguran la elección de la opción más eficaz, facilitando de igual manera el trabajo de figuras ya presentes en el ámbito universitario como puede ser el Defensor Universitario.<sup>32</sup>

Es por ello que se hace necesaria esta reforma de la universidad española, ya no solo para mejorar la Universidad desde la colaboración de todos los agentes sociales implicados sino también para propiciar la construcción de una sociedad mejor.

Suscribiendo las palabras de T. PRIETO ÁLVAREZ, debemos planificar el futuro de la Universidad según lo que necesite nuestra sociedad, y ésta *“necesita el mejor sistema universitario que pueda permitirse para ser más competitiva a través de la mejor gestión del conocimiento. Así podrá ser autónoma en su modelo de desarrollo social, y para ello necesita como base adaptarla a la sociedad en la que vivimos.”*<sup>33</sup>

No obstante, esta ley ha sufrido críticas por parte de organizaciones importantes en el ámbito universitario como es la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas<sup>34</sup>. El principal reproche que manifestaron tras su aprobación es que la ley permite que cada universidad y cada comunidad autónoma apliquen unas reglas distintas, hecho que puede generar inseguridad jurídica e incertidumbre en el ámbito de la comunidad universitaria. Asimismo, CRUE confiaba que la LCU se aproximara más al texto que venían negociando durante meses entre los principales partícipes del Sistema Universitario Español, y establecía en un comunicado el deseo de que se hubieran consultado con la comunidad universitaria las modificaciones ocurridas durante la tramitación parlamentaria.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> GONZALO QUIROGA, M., “La mediación como herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la nascente Ley de Convivencia Universitaria: Propuesta UNIMEDIA” en *Revista de educación y derecho*, (revista electrónica). 2021. (Consultado el 26 de abril de 2022). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8215072.pdf>

<sup>33</sup> PRIETO ÁLVAREZ, T., “La reforma de la universidad española”. Thomson-Aranzadi. 2015, pág 56

<sup>34</sup> En adelante CRUE

<sup>35</sup> Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Disponible en: [https://www.crue.org/wp-content/uploads/2022/02/2022.02.16-Ley-de-Convivencia\\_Pleno-Senado.pdf](https://www.crue.org/wp-content/uploads/2022/02/2022.02.16-Ley-de-Convivencia_Pleno-Senado.pdf) (última consulta junio 2022).

No obstante, se debe de poner el punto de mira en el bienestar para la comunidad universitaria y para ello necesitamos ser capaces de alcanzar un sistema universitario ágil y moderno para responder a los retos que puedan plantearse así como que le confiera la versatilidad necesaria para garantizar la solución de conflictos que surjan de cara al futuro.

La universidad debe estar en continuo proceso de adaptación tanto al nuevo entorno educativo como social, que le permita ser flexible, implicando esto mayor autonomía en el ámbito universitario y un aumento del control y la evaluación.

En conclusión, y aunque será necesario atender a la aplicación práctica que tiene esta Ley en el tiempo, la LCU puede servir para potenciar la creación de un espacio de respeto y diálogo donde los interesados puedan aportar sus puntos de vista sobre el conflicto, asumir la responsabilidad de solucionar su disputa, e implicarse de una manera más activa en la solución de problemas que puedan preocupar a los partícipes de la vida universitaria.

Ventajas que además de aportar un aspecto positivo a la Universidad, servirían para adecuarla a los principios y valores democráticos de la sociedad actual.

## **V. BIBLIOGRAFÍA Y NORMATIVA:**

### **5.1. BIBLIOGRAFÍA**

- ALCOVER DE LA HERA, C. M., “El Defensor universitario y la mediación en conflictos de personal en las Universidades españolas: una experiencia y una propuesta de modelo de intervención”, p. 299; 304.
- ALEGRE ÁVILA, J.M., “Una pincelada al hilo de una noticia periodística sobre la potestad sancionadora de las Universidades en relación con los estudiantes universitarios” en *Publicaciones de los miembros de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, (revista electrónica). 16 de mayo de 2013.
- BAIXERAS I DELCLÓS, I., y GAMERO CASADO, E., “La actividad de mediación del Defensor Universitario”, p. 1.
- GARCÍA VILARDELL, M.R., “La mediación en el contexto universitario” en *Mediación y educación en valores. Hacia una estrategia de Desarrollo Sostenible*. Thomson- Aranzadi. 2021.
- GALLARDO CASTILLO, M.J., “Régimen disciplinario de los funcionarios públicos”. Thomson- Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2015.
- GONZALO QUIROGA, M., “La mediación como herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la naciente Ley de Convivencia Universitaria: Propuesta UNIMEDIA” en *Revista de educación y derecho*, (revista electrónica). 2021.
- LEÓN ACOSTA, M., “Las peculiaridades del régimen disciplinario del profesorado universitario” en *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador (2021)*. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

- PALLARÉS SERRANO, A., “Análisis del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Especial referencia a los comportamientos fraudulentos y al plagio en particular” en *Revista catalana de dret públic* (revista electrónica), nº 56, 2018.
- PEMÁN GAVÍN, J., “El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)”, en *Revista de Administración Pública* (revista electrónica), nº135, Septiembre -diciembre 1994.
- PRIETO ÁLVAREZ, T., “La reforma de la universidad española”. Thomson-Aranzadi. 2015
- TARDÍO PATO, J.A., “La potestad disciplinaria sobre el alumnado de las universidades públicas” en *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador (2021)*. Thomson- Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

## **5.2. NORMATIVA:**

- Constitución Española de 1978
- 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.
- Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
- Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria.
- Ley Orgánica 5/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley Orgánica 6/2021, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo: Anteproyecto de Ley de Convivencia Universitaria.
- Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

- Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.
- Real Decreto 898/1985, sobre régimen del profesorado universitario.

## **VI. SENTENCIAS Y RESOLUCIONES**

- SAN 4943/ 2016, de 14 de diciembre de 2016
- SAN 4542/ 2017, de 3 de noviembre de 2017
- STC 11/1981, de 8 de abril
- STC 53/1983, de 14 de junio
- STC 83/1990, de 4 mayo
- STC 116/1993, de 29 de marzo
- STSJ AR 1109/2019, de 24 de julio de 2019
- Sentencia del 8 de diciembre de 2015, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos