

## ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS. ESPECIAL REFERENCIA A LOS COMPORTAMIENTOS FRAUDULENTOS Y AL PLAGIO, EN PARTICULAR

Anna Pallarés Serrano\*

### Resumen

En este trabajo se parte del análisis de cuestiones fundamentales de nuestro ordenamiento que afectan al objeto de este estudio, como son las exigencias de nuestro sistema sancionador, para poder abordar el examen de la normativa disciplinaria universitaria en relación con cuestiones muy concretas, como son los comportamientos fraudulentos, en general, y el plagio, en particular. El análisis realizado no solo se limita a la normativa estatal dictada al respecto, sino que aborda, también, la respuesta normativa que han dado las diferentes universidades públicas a esta cuestión. Finalmente, detectadas una serie de prescripciones poco acordes con nuestro ordenamiento, se realizan una serie de propuestas para mejorar la normativa estatal y la de las diferentes universidades.

Palabras clave: régimen disciplinario; derecho administrativo sancionador; comportamientos fraudulentos; plagio.

### AN ANALYSIS OF THE DISCIPLINARY REGIME FOR UNIVERSITY STUDENTS, WITH SPECIAL REGARD TO FRAUDULENT BEHAVIOUR AND PLAGIARISM IN PARTICULAR

#### Abstract

*This article analyses key aspects of Spain's legislation covering the object of study, such as the requirements of our penalty system, so as to be in a position to examine universities' disciplinary regulations with regard to certain very specific issues, such as fraudulent behaviour in general and plagiarism in particular. The analysis performed is not restricted solely to Spanish state regulations issued on the matter, but also tackles the regulatory responses provided by different public universities to the issue. Finally, after detecting a series of stipulations out of keeping with Spanish law, a series of proposals are made for improving both Spanish legislation and the regulations of different universities.*

*Key words: disciplinary regime; administrative law penalties; fraudulent behaviour; plagiarism.*

---

\* Anna Pallarés Serrano, investigadora y miembro del Centro de Estudios en Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Profesora de Derecho Público en la Universidad Rovira i Virgili, Facultad de Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Público, avda. Catalunya, 35, 43002 Tarragona. [anna.pallares@urv.cat](mailto:anna.pallares@urv.cat).

Artículo recibido el 31.01.2018. Evaluación ciega: 19.02.2018 y 09.03.2018. Fecha de aceptación de la versión final: 10.03.2018.

**Citación recomendada:** PALLARÉS SERRANO, Anna. «Análisis del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Especial referencia a los comportamientos fraudulentos y al plagio, en particular». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (junio 2018), pp. 159-176. DOI: [10.2436/rcdp.i56.2018.3098](https://doi.org/10.2436/rcdp.i56.2018.3098).

## Sumario

### 1 Introducción

### 2 Las exigencias del régimen sancionador que enmarcan el régimen disciplinario objeto de estudio

### 3 El marco normativo estatal y sus deficiencias

3.1 Problemas que derivan de 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

3.2 La Ley Orgánica de Universidades no altera la situación en relación con el régimen disciplinario

3.3 El Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, que regula el Estatuto del Estudiante Universitario, y su remisión al legislador para abordar la cuestión

3.4 La propuesta del borrador de Anteproyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica en la Enseñanza Universitaria presentado en 2011 por el Ministerio de Educación: otra oportunidad perdida

### 4 Los modelos de respuesta normativa de las universidades y su conformidad con la legalidad vigente

4.1 Análisis de la normativa de las universidades que han regulado sobre el régimen disciplinario de los estudiantes

4.1.1 La Universitat Rovira i Virgili

4.1.2 La Universitat Pompeu Fabra

4.1.3 La Universidad Rey Juan Carlos

4.2 Análisis de la normativa de las universidades que han articulado una respuesta evaluativa

4.2.1 Modelo evaluativo de sanción encubierta

4.2.2 Modelo evaluativo que es coherente con nuestra legalidad vigente

4.2.3 Modelo evaluativo que necesita una interpretación forzada para salvar su legalidad

### 5 Conclusiones y propuestas de *lege ferenda*

### Bibliografía

## 1 Introducción

Podemos decir, sin miedo a equivocarnos, que actualmente uno de los problemas importantes que ha de afrontar la universidad, en relación con el régimen disciplinario de los estudiantes, son los comportamientos fraudulentos, en general, y el plagio, en particular. Es evidente que el desarrollo, la implantación y el acceso generalizado a las tecnologías han favorecido la irrupción de dichos comportamientos y, en concreto, en el caso del plagio también afecta, entre otros factores, el desconocimiento por parte del alumnado de qué se considera plagio, de cómo se puede evitar, y la falta de instrucción a los alumnos en las habilidades necesarias para realizar trabajos de calidad sin recurrir al plagio.<sup>1</sup>

Fruto de esta realidad, la Universitat Rovira i Virgili (en adelante, URV), a la que pertenecemos, nos invitó a participar en una comisión establecida para realizar e implementar un plan de prevención y tratamiento del plagio. Dentro de los cometidos de esta comisión<sup>2</sup> se preveía, entre otros, el estudio de las consecuencias académicas del plagio y la elaboración de un protocolo de actuación para los profesores, los centros y los departamentos. De resultados de estas labores, detectamos una serie de deficiencias en nuestro ordenamiento jurídico.<sup>3</sup> Esta constatación nos condujo a decidir ir más allá y realizar un análisis detenido del régimen disciplinario de los estudiantes, haciendo especial incidencia en los comportamientos fraudulentos y el plagio, en particular, y proponer posibles soluciones a los problemas detectados, trabajo que presentamos en este artículo.

Asimismo, hemos de aclarar que en este análisis solo haremos referencia a las universidades públicas, porque las universidades privadas tienen un régimen jurídico diferenciado que, por problemas de espacio, no podemos abordar en este trabajo.

## 2 Las exigencias del régimen sancionador que enmarcan el régimen disciplinario objeto de estudio

Tiene sentido abordar, brevemente, el estudio de las exigencias del régimen sancionador<sup>4</sup> en este trabajo, porque lo que se entiende en el ordenamiento por «régimen disciplinario» es en definitiva un régimen sancionador que se proyecta sobre personas con las que la Administración tiene una especial vinculación, por formar parte de la propia organización administrativa o bien por disfrutar, por ejemplo, de servicios prestados por la Administración. Estas realidades justifican que exista un régimen de disciplina especial que atañe a estas personas que se encuentran afectadas por «relaciones de sujeción especial», para garantizar el orden y el buen funcionamiento del servicio y/o de la organización administrativa y el cumplimiento de los fines que la Administración persigue y la justifican. La existencia de la tipificación de infracciones y sanciones, aplicables solamente a las personas que se encuentran en las situaciones descritas, conforma principalmente este régimen disciplinario, del que forman parte los principios y las normas del derecho administrativo sancionador.<sup>5</sup>

1 En relación con estas cuestiones, véanse MONTALBÁN PEREGRÍN, Francisco Manuel. «Algunas reflexiones sobre copia, plagio y fraude en la evaluación universitaria». *Rued@ Revista Universidad, ética y derechos*, 2015, y LOUIS CERECEDA, Miguel. «El fraude intelectual. La copia y el plagio». *Rued@ Revista Universidad, ética y derechos*, 2015.

2 La comisión estaba formada por la vicerrectora de Docencia, Estudiantes y Comunidad Universitaria, un técnico del Servicio de Recursos Educativos, dos técnicas del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, un estudiante, una profesora de la Facultad de Economía y Empresa, un profesor de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura y dos profesoras de la Facultad de Ciencias Jurídicas, una del Departamento de Derecho Privado y la que escribe este estudio, que pertenece al Departamento de Derecho Público.

3 Al ser la única profesora de Derecho Público, asumí el estudio de las cuestiones jurídicas.

4 Sobre el régimen sancionador, me remito *in totem* a la imprescindible monografía de NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2012, pp. 161-317.

5 En este sentido se pronuncia el artículo 25.3 de la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, respecto al personal al servicio de las Administraciones Públicas, estableciendo un cambio normativo en relación con la regulación del artículo 127.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya derogada. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Cizur Menor: Aranzadi, 2007, pág. 56, afirma: «En suma, la aplicación [...] de gran parte de los derechos del art. 24.2 de la CE uniformiza profundamente a todos los procedimientos administrativos sancionadores, incluidos los disciplinarios».

Al respecto, el artículo 25.1 CE establece el principio de legalidad en materia sancionadora.<sup>6</sup> Este principio significa que para que la Administración pueda sancionar ha de existir, con anterioridad a la comisión de los hechos, una previa determinación, por una norma con rango de ley, de como mínimo los «elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer»<sup>7</sup> y, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones por un reglamento.<sup>8</sup> En relación con este principio, el TC ha asentado una doctrina jurisprudencial, que aborda varios aspectos, que afecta a los problemas que se pretenden esclarecer en este trabajo.

El primer lugar, según el TC, esta reserva de ley no es exigible de manera retroactiva a ámbitos regulados por reglamento con anterioridad a la aprobación de la CE, cuando en el momento de la aprobación de la norma tal reserva no existía en relación con esa materia. Así, el TC, en la Sentencia 305/1993, de 25 de octubre, expresa que no es posible exigir la reserva de ley que incorpora el artículo 25.1 de la CE para la habilitación de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas con un alcance retroactivo a las disposiciones reglamentarias preconstitucionales.<sup>9</sup> Esto no significa que, con posterioridad, esta regulación sancionadora se pueda modificar utilizando una norma reglamentaria, ya que esta salvaguarda es operativa solo para las normas que se aprobaron antes de aprobarse la CE.<sup>10</sup> Esta jurisprudencia salva la legalidad de la norma disciplinaria de los estudiantes universitarios de ámbito estatal vigente actualmente, 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 (en adelante, Decreto 1954).

Por otro lado, a partir de la STC 61/1990, de 29 de marzo, el TC ha asentado una doctrina sobre las relaciones de sujeción especial que no permite que el principio de legalidad se pueda suprimir<sup>11</sup> o excepcionar<sup>12</sup> – en nuestro ámbito, tomando como base la vinculación que existe entre universidades y estudiantes como usuarios de un servicio público<sup>13</sup> y que por ello no se requiera de la exigida cobertura legal.<sup>14</sup> De manera que esta diferenciación entre relaciones de sujeción especial y relaciones de sujeción general para justificar

6 En el citado artículo se expresa de forma literal: «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

7 Véanse STC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; STC 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; STC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 5. El principio de tipicidad, o la garantía material del principio de legalidad, significa que ha de existir una predeterminación en la ley de los comportamientos considerados ilícitos y de las sanciones que puedan imponerse a cada una de las infracciones (FJ 2 STC 218/2005, de 12 de septiembre).

8 Véase el artículo 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

9 Véase el FJ 3.

10 Véanse, al respecto, el FJ 2 de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de diciembre de 2003 y el FJ 1 de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de noviembre de 2003, que aplican esta doctrina al Decreto 1954.

11 De acuerdo con el FJ 8 de la citada sentencia: «Siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que estos requisitos permitan una adaptación –nunca supresión– a los casos e hipótesis de relaciones Administración - administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción».

12 Hay autores que consideran que la nueva línea jurisprudencial empieza con la STC 132/2001 (FJ 4). Véase PÉREZ NIETO, Rafael; BAEZA DÍAZ-PORTALES, Manuel José. *Principios del Derecho Administrativo Sancionador*. Vol. I. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2008, pp. 70-77. En concreto, dichos autores consideran que en las relaciones de sujeción especial no concurre el presupuesto de «necesidad» que justifica la limitación del derecho fundamental a la legalidad sancionadora establecido en el artículo 25.1 CE, y expresan: «No hallamos una explicación convincente sobre qué impide u obstaculiza que el legislador dirija su producción normativa también en estos ámbitos especiales».

13 Voces destacadas de nuestra doctrina como Fernando Garrido Falla y Manuel Jiménez de Parga y Cabrera consideran que, en este tipo de relaciones de sujeción especial, la tipificación de las infracciones y la determinación de las sanciones se pueden llevar a cabo a través de una norma reglamentaria (ordenanza municipal) si existe el reconocimiento previo y genérico de la potestad reglamentaria y sancionadora de una norma con rango de ley como la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local. Véase el voto particular de Fernando Garrido Falla, al que se adhiere Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, en la STC 132/2001, de 8 de junio.

14 De acuerdo con la jurisprudencia mayoritaria del TC, señala GÓMEZ GARCÍA, María Jesús, en «La potestad sancionadora de las Universidades». En: GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009, pp. 605-606, que la peculiaridad de las relaciones de sujeción especial no exime de la necesaria tipificación por una norma con rango de ley de las infracciones y de la determinación de la sanción a imponer. En el mismo sentido, NIETO GARCÍA, Alejandro. «Régimen disciplinario del alumnado universitario: Perspectivas para su configuración». En: CORDERO SAAVEDRA, Luciano (coord.). *Las universidades públicas y su régimen jurídico*. Valladolid: Lex Nova, 1999, pág. 541.

la inaplicación del principio de legalidad está actualmente anticuada y superada, de acuerdo con la CE y la aplicación de los principios del derecho penal a todo el derecho administrativo sancionador. Así lo han corroborado, como hemos visto, la jurisprudencia del TC y la nueva reforma legislativa de derecho administrativo, en la que, por ejemplo, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se abandona la discriminación en la aplicación del derecho sancionador al personal al servicio de la Administración,<sup>15</sup> que existía en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.<sup>16</sup> Por lo tanto, para poder ejercer la potestad sancionadora siempre será necesaria la existencia de la correspondiente cobertura legal<sup>17</sup> a través de una norma con rango de ley.

También es relevante destacar, por la traslación que se ha realizado al ámbito universitario, que en el ámbito local existe una flexibilización del alcance de la reserva de ley en materia sancionadora, en el sentido de que el contenido tipificador y predeterminador de las infracciones y sanciones que se exige a la norma con rango de ley es menor. Así, en los ámbitos en que los municipios tienen atribuidas competencias y en defecto de normativa sectorial específica y para «la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos», las ordenanzas locales pueden establecer los tipos de infracciones y las sanciones a imponer por las entidades locales por la comisión de los hechos tipificados, de acuerdo con una serie de criterios y clasificaciones establecidos en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.<sup>18</sup> Esta posibilidad viene fundamentada, según el TC, en que las ordenanzas locales se aprueban por un órgano representativo y en que la garantía de la autonomía local permite determinar el interés de cada ente local en las ordenanzas locales.<sup>19</sup> Algún autor ha postulado que la CE también garantiza la autonomía universitaria y que la misma legitimación democrática, que gozan las ordenanzas locales, la tienen los estatutos de las universidades,<sup>20</sup> y que, por ello, a través de tales normas se podrían regular las infracciones y sanciones disciplinarias en el ámbito universitario.<sup>21</sup> Desde nuestro punto de vista, estas afirmaciones son discutibles,<sup>22</sup>

15 En el artículo 25.3 de la citada norma se expresa que las disposiciones del capítulo III, dedicado a los principios de la potestad sancionadora, «serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo».

16 Así, en el artículo 127.3 se expresaba que las disposiciones del título IX, dedicado a la potestad sancionadora, «no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio [...]».

17 Un estudio en profundidad sobre las «arenas movedizas» de la intensidad de esta cobertura legal en las relaciones de sujeción especial lo encontramos en TARDÍO PATO, José Antonio. «La problemática actual de la potestad disciplinaria sobre el alumnado de las universidades públicas». Ponencia en el XIII Congreso la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). <<http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-1876-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-XIII-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>>, febrero 2018, pp. 10-34.

18 Véanse los artículos 139 a 141.

19 En el FJ 5 de la STC 132/2001, de 8 de junio, se afirma: «En la STC 233/1999, de 13 de diciembre, expusimos [...] un amplio ámbito de regulación para las Ordenanzas dictadas por los Ayuntamientos [...]. Dos datos normativos consideramos entonces relevantes [...]: que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano –el Pleno del Ayuntamiento– de carácter representativo [...] y que la garantía local de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia –como los tributos locales– donde está claramente presente el interés local. Con todo, en nuestra STC 233/1999, F. 10 c), concluimos que aquella concepción flexible de la reserva de ley tributaria –en relación con las ordenanzas fiscales– no toleraba la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local».

20 Véanse NIETO GARCÍA, Alejandro, *op. cit.*, 1999, pág. 543; RIVERO ORTEGA, Ricardo. «Régimen disciplinario y estatuto del estudiante: elementos para un debate». <[http://sgcrue.usal.es/docs/Regimen\\_Disciplinario\\_Estudiantes.pdf](http://sgcrue.usal.es/docs/Regimen_Disciplinario_Estudiantes.pdf)>, sin fechar (consulta: 29 noviembre 2017); ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel. «Una pincelada al hilo de una noticia periodística sobre la potestad sancionadora de las universidades en relación a los estudiantes universitarios». Publicaciones de los miembros de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), 16 de mayo de 2013.

21 De hecho, la derogada Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983 atribuía a las universidades el establecimiento de las normas reguladoras de las responsabilidades de los estudiantes. Así parece hacerlo también la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, al afirmar que los Estatutos establecerán los mecanismos para garantizar los deberes de los estudiantes. Véase el artículo 46.2.

22 La autonomía universitaria se refiere exclusivamente a garantizar la libertad académica de transmisión de conocimientos y de investigación y, por lo tanto, no se puede proyectar sobre cualquier aspecto que afecta a la vida universitaria como, por ejemplo, regular el régimen disciplinario de los alumnos sin la cobertura legal necesaria de acuerdo con el principio de legalidad. En palabras del TC, la «autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia e investigación». Véase el FJ 7 de la STC 106/1990, de 6 de junio. Por otro lado, los Estatutos de la Universidad los elabora y aprueba el claustro universitario, cuyos miembros se eligen por la comunidad universitaria.

y, en todo caso, lo que es definitivo es que esta posibilidad que se contempla para el ámbito local<sup>23</sup> no la contempla nuestro ordenamiento para el ámbito disciplinario universitario. Además, en sede disciplinaria universitaria tampoco disponemos de una norma con rango de ley que establezca los asideros legales exigidos por nuestra jurisprudencia constitucional<sup>24</sup> para cumplir con el principio de legalidad, exigencias que ha cubierto el legislador en sede local a través de la determinación de los criterios y clasificaciones de las infracciones y sanciones en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de acuerdo con la doctrina establecida por la STC 132/2001, de 8 de junio.<sup>25</sup>

Asimismo, consideramos importante mencionar que en materia sancionadora el TC ha consolidado una línea jurisprudencial que exige «una unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio» y la correspondiente prohibición de que las Comunidades Autónomas dicten normas sancionadoras que impliquen «divergencias cualitativas» respecto a las establecidas por el Estado, incluso en materias sobre las que disponen de un título competencial sobre ello. Es evidente que esta doctrina no representa un estímulo para que en sede autonómica se asuma la regulación del régimen disciplinario de los estudiantes.<sup>26</sup> En esta línea, en la exposición de motivos de una de las versiones del borrador de Anteproyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica en la Enseñanza Universitaria, presentado en 2011 por el Ministerio de Educación, se afirma que las Comunidades Autónomas, a la hora de decidirse a desarrollar normativamente la cuestión, deben tener en cuenta «la movilidad estudiantil entre las distintas universidades, y de esta forma evitar los agravios de que una misma conducta sea sancionada de forma diferente según cada universidad».<sup>27</sup>

### 3 El marco normativo estatal y sus deficiencias

Las normas de cabecera del derecho administrativo que recientemente han entrado en vigor establecen que las universidades públicas se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por las previsiones establecidas en dichas normas. Por lo tanto, ante la falta de regulación, las lagunas y los déficits de la normativa sectorial de universidades, se aplicarán las previsiones de la Ley 39/20015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Seguidamente pasamos a señalar y analizar las deficiencias que presenta la normativa sectorial.

23 Véanse los artículos 25 y 27 en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

24 Nos referimos a los «criterios mínimos de antijuricidad» o al «contenido mínimo de antijuricidad». Sobre su significado se pronuncia, entre otros, GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. Madrid: Iustel, 2008, pp. 55-62.

25 Así, en el FJ 6 se afirma: «[...] también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. [...] La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador.

»Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas [...]. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuricidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones [...]. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica».

26 Por ahora, las Comunidades Autónomas no han abordado esta regulación.

27 <https://web.ua.es/es/coseg/documentos/borrador-anteproyecto-lcda.pdf> (consulta: 16 noviembre 2017).

### 3.1 Problemas que derivan de 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

Son múltiples los problemas que derivan de la vigencia en esta materia de una norma preconstitucional que emanó de un régimen autoritario que pretendía tener bajo control a los colectivos universitarios.<sup>28</sup> Pasamos a destacarlos a continuación:

- Es contrario a los principios generales que configuran la potestad sancionadora de la Administración:

a) No existe un régimen de prescripción de faltas y sanciones<sup>29</sup> ni un plazo de caducidad del procedimiento sancionador.<sup>30</sup>

b) En el ámbito de la comisión de infracciones leves no se exige seguir un procedimiento sancionador para imponer la correspondiente sanción.<sup>31</sup>

c) Las sanciones son totalmente desproporcionadas en relación con las infracciones realizadas. Además, la mayoría de sanciones afectan al ejercicio de los derechos de matrícula, y esta realidad hace que, indirectamente, la sanción se traslade, en parte, a los padres, que son los que la inmensa mayoría de veces pagan la matrícula.<sup>32</sup>

d) La tipificación de las faltas está realizada con mala técnica legislativa, ya que son tipos muy abiertos, que no satisfacen la exigencia de certeza,<sup>33</sup> y con profusión de conceptos jurídicos indeterminados.<sup>34</sup> Las sanciones tampoco están tipificadas suficientemente, dejando muchísima libertad en manos de la autoridad académica.

- En la misma norma se tipificaban las faltas y las sanciones correspondientes, en el capítulo II, para el personal docente<sup>35</sup> y, en el capítulo III, para los «escolares».

- Está anticuado, por proteger unos bienes jurídicos muy alejados e incluso contrarios a las demandas sociales actuales y al régimen constitucional actual.<sup>36</sup>

28 Un estudio en profundidad sobre los aspectos problemáticos que plantea la aplicación del Decreto 1954 lo ha realizado PEMÁN GAVÍN, Juan María. «El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)». *Revista de Administración Pública*, núm. 135 (1994), pp. 435-471.

29 Déficit que ignora el principio de seguridad jurídica. De hecho, esta falta de pronunciamiento explícito y expreso ha producido resoluciones judiciales dispares en relación con los plazos de prescripción aplicables a las infracciones administrativas. Sin ánimo de exhaustividad, véanse, por ejemplo, la SAN 4277/2007, de 9 de octubre, la STSJM 12517/2001, de 9 de octubre, o la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo 2 de Valladolid 352/2008, de 14 de enero.

30 El Decreto de 1954, en la disposición final y en la disposición transitoria cuarta, contempla la aplicación supletoria de la normativa sobre régimen disciplinario de la función pública, que establece un plazo de caducidad del procedimiento de doce meses.

31 Véase el artículo 13 del Decreto 1954.

32 Véanse los artículos 6 y 12 del Decreto 1954.

33 Como consecuencia de ello, el Reglamento objeto de estudio deja un amplio margen de apreciación a la autoridad académica que hace que, a la hora de resolver, deba tener muy en cuenta el criterio general de proporcionalidad. En la STSJMU 253/2013, de 15 de febrero, se evidencia que la Universidad de Murcia no supo subsumir los hechos acaecidos en el contexto en que se producen en la infracción adecuada.

34 Entre otros: «cualesquiera actos que perturben notablemente el orden que debe existir en los establecimientos de enseñanza [...]», «la ofensa grave, de palabra u obra [...]», «la injuria, ofensa o insubordinación contra las autoridades académicas [...]», «la falta de probidad». Sobre los conceptos jurídicos determinados, en general, véanse PEMÁN GAVÍN, Ignacio. *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs, 2000, pp. 229-243; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *op. cit.*, 2008, pp. 98-116, y PÉREZ NIETO, Rafael; BAEZA DÍAZ-PORTALES, Manuel José, *op. cit.*, 2008, pp. 99-104.

35 Los artículos relativos al personal docente de la universidad se han derogado por el apartado 1 de la disposición derogatoria del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre Régimen del Profesorado Universitario.

36 Como las siguientes infracciones: «Las manifestaciones contra la Religión y moral católicas» y «las faltas de asistencia a clase [...] cuando tengan carácter colectivo». Por ejemplo, en relación con el tipo del artículo 5.b.1.º, «las palabras o hechos indecorosos o cualesquiera actos que perturben notablemente el orden que debe existir en los establecimientos de enseñanza dentro o fuera de las aulas», la STSJPV 4083/2014, de 10 de diciembre, expresa en el FJ 2: «[...] no ofrece sentido la aplicación de un tipo infractor tan arcaico y descontextualizado como el que se maneja, [...] concluimos que más que centrada en la idea de lo “indecoroso”, que es seguro que el Decreto refería a conductas propias de la moral social y costumbres de la época en aspectos muy remotos a lo que en este proceso se examina [...]». A pesar de que nos encontramos ante infracciones que protegen bienes jurídicos que no son acordes

- Es inconstitucional en alguna de sus partes, por tener preceptos contrarios a la Constitución, como, por ejemplo, el título IV, que regula los tribunales de honor para conocer y sancionar los actos deshonestos cometidos por el personal docente.
- La parte no declarada inconstitucional es vigente y aplicable. En coherencia con el principio de legalidad y de acuerdo con la doctrina del TC, cuando se decida modificar el Decreto 1954 se tendrá que hacer a través de una norma con rango de ley.

### 3.2 La Ley Orgánica de Universidades no altera la situación en relación con el régimen disciplinario

Respecto al tema que nos ocupa, lo único que encontramos en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU),<sup>37</sup> es una remisión a los Estatutos de la universidad para desarrollar los derechos y deberes de los estudiantes y los mecanismos para su garantía.<sup>38</sup> Consideramos que el mandato de desarrollar «mecanismos para su garantía», referido a los deberes de los estudiantes, implica el encargo de desarrollar el régimen disciplinario de los estudiantes.

A pesar de ello, constatamos que la LOU enumera una serie de derechos olvidándose de la regulación de los deberes de los estudiantes<sup>39</sup> y de la determinación de las infracciones y sanciones que derivan del incumplimiento de tales deberes. En definitiva, el legislador no establece los elementos esenciales de las conductas antijurídicas de los estudiantes y de la naturaleza y límites de las sanciones a imponer y, en consecuencia, no permite que exista un desarrollo a través de la normativa de cada universidad basada en la regulación establecida por la LOU.<sup>40</sup> Como hemos corroborado con anterioridad, según doctrina del TC, la autonomía universitaria «no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia e investigación» (STC 106/1990, STC 187/1991)<sup>41</sup> y no sirve para dar cobertura a la creación vía reglamentaria de infracciones y sanciones sin el asidero de una norma con rango de ley. Teniendo en cuenta que dicho régimen afecta al desarrollo del derecho fundamental a la educación e incide sobre su ámbito y sus límites,<sup>42</sup> sería aconsejable que esta normativa fuera regulada, en sus aspectos esenciales y básicos, a través de ley orgánica. En conclusión, la LOU representa la pérdida de una oportunidad de regular el régimen disciplinario de los estudiantes a través de ley orgánica.<sup>43</sup>

---

con nuestro régimen jurídico actual, estos preceptos no han sido derogados de forma expresa.

37 El derecho a la educación, del que la educación superior es una manifestación más, y una serie de derechos relativos al ámbito universitario, como la libertad de cátedra y la autonomía de las universidades, los encontramos contemplados en la sección 1.ª del capítulo II del título I de la CE. De acuerdo con lo que establece la CE, todos estos derechos fundamentales se han de regular por ley orgánica. En cumplimiento de esta exigencia, actualmente la norma vigente es la LOU.

38 Véanse los apartados 1 y 2 del artículo 46 LOU. Consideramos trascendente aclarar que cuando la LOU menciona las «normas de organización y funcionamiento» se refiere a la normativa orgánica y de representación de las universidades privadas, que no son objeto de nuestro estudio.

39 Véase el apartado 2 del artículo 46 LOU.

40 Este desarrollo normativo se tendría que realizar a través de los Estatutos, según el mandato del artículo 46.2 LOU. No conocemos ningún estatuto que contemple tal desarrollo. Algunos Estatutos derivan el mandato a la potestad reglamentaria de otros órganos de la universidad, contraviniendo de esta manera el artículo 46.2 LOU y el artículo 9.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que en ningún caso se pueden delegar las competencias relativas a «la adopción de disposiciones de carácter general», de manera que los tribunales podrían anular las sanciones impuestas bajo los nuevos reglamentos que se puedan dictar. Véase CÁMARA DEL PORTILLO, Diego. «El régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración universitaria y del alumnado». En: BLASCO DELGADO, Carolina (coord.). *Estudios sobre régimen jurídico universitario*. Burgos: Universidad de Burgos, 2006, pp. 196-198.

41 Doctrina positivizada en el artículo 2.3 LOU, que expresa: «La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio».

42 Hemos de tener presente que la aplicación del régimen disciplinario de los estudiantes puede significar la imposición de una sanción que implique la expulsión de un alumno del sistema universitario durante un periodo de tiempo determinado. En este sentido, en relación con el artículo 27 CE, véanse los FJ segundo y cuarto de la STS de 7 de marzo de 2002.

43 Esta pérdida de oportunidad también la señala JIMÉNEZ SOTO, Ignacio. «El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Un andamio difícil de sostener con algunas piezas sueltas». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, (2015), pp. 266-267. Al respecto, el autor citado afirma: «[...] esta ley renunció a incorporar en su articulado cuanto menos unas directrices precisas que hubieran permitido a los Estatutos universitarios desarrollarlos en el ámbito de autonomía de las Universidades».

Desde el momento en que no existe en la norma una regulación de las infracciones y de las correspondientes sanciones, nosotros entendemos que este desarrollo lo han de realizar las universidades partiendo de la normativa estatal existente al respecto, actualmente el Decreto 1954.

Finalmente, en la LOU, a raíz de una modificación que entra en vigor el 4 de mayo de 2007,<sup>44</sup> encontramos un mandato al Gobierno para aprobar el Estatuto del Estudiante Universitario que estudiaremos en el siguiente epígrafe.<sup>45</sup>

### 3.3 El Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, que regula el Estatuto del Estudiante Universitario, y su remisión al legislador para abordar la cuestión

Este instrumento normativo que ahora analizamos podría haber servido para, partiendo de los tipos de infracciones recogidos en el Decreto 1954 –que, como hemos destacado, son abiertos e indeterminados–, realizar una labor de desarrollo y concreción de las infracciones y sanciones administrativas que ofreciera una mayor seguridad jurídica en este ámbito. Su contenido nos demuestra que la pretensión de este Real Decreto ha sido otra<sup>46</sup> y no ha encarado la resolución de este problema en su articulado, sino que en relación con ello el Gobierno ha optado por hacer tabla rasa, desvinculándose del Decreto 1954 y estableciendo en el Real Decreto un mandato al Gobierno para que en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor presentara a las Cortes Generales un proyecto de ley regulador de la potestad disciplinaria.<sup>47</sup> De manera que este Real Decreto tampoco aporta, a través de su entrada en vigor, una solución al problema, que se posterga en el tiempo hasta la aprobación de la correspondiente ley, que ni se ha aprobado en los «tempos» previstos en el Real Decreto ni hay señales de que, al menos a corto y medio plazo, se lleve a cabo tal aprobación.

### 3.4 La propuesta del borrador de Anteproyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica en la Enseñanza Universitaria presentado en 2011 por el Ministerio de Educación: otra oportunidad perdida

A fin de proceder a derogar el «vetusto y obsoleto»<sup>48</sup> Decreto 1954 y a cumplir con la prescripción establecida en el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, que regula el Estatuto del Estudiante Universitario,<sup>49</sup> el Ministerio de Educación<sup>50</sup> presenta, en 2011, un borrador de anteproyecto de ley,<sup>51</sup> que no llega a tramitarse como proyecto de ley en las Cortes Generales por acabarse la legislatura en diciembre de 2011.

El borrador de Anteproyecto de Ley va más allá de la actualización de un régimen disciplinario clásico aplicable a los estudiantes, de acuerdo con el marco normativo y la realidad universitaria actual, y también desarrolla una serie de medidas de carácter educativo y recuperador para facilitar la reeducación, entre las que se encuentran, principalmente, la prestación de trabajos en la comunidad cuya realización «supondrá la extinción de la responsabilidad disciplinaria en sustitución de la sanción que corresponda por la comisión de infracciones leves y graves».<sup>52</sup> Además, el borrador de Anteproyecto introduce, entre otras, dos novedades importantes

44 Tampoco aquí se aprovechó la oportunidad que ofrecía esta reforma, como señala GÓMEZ GARCÍA, María Jesús, *op. cit.*, 2009, pp. 608-609.

45 Véase el apartado 5 del artículo 46 LOU.

46 El Real Decreto se dedica a crear el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado y a regular los derechos y deberes de los estudiantes, existiendo un desequilibrio entre estos a favor de los primeros.

47 En la parte expositiva del Real Decreto se dice que «establece compromisos para modificar el marco legal que rige la convivencia en la universidad, hasta la fecha regulada por una norma preconstitucional». Así, en la disposición adicional segunda, titulada «Regulación de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito universitario», se establece un mandato para materializar dicha modificación legal.

48 Expresión utilizada por el borrador de Anteproyecto que se estudia en este epígrafe.

49 Como hemos señalado en el epígrafe anterior, esta norma dispone que el Gobierno ha de presentar a las Cortes Generales, en el plazo de un año, un proyecto de ley regulador de la potestad disciplinaria.

50 Con funciones en aquel momento en educación, formación profesional y universidades, dirigido por el profesor Ángel Gabilondo.

51 En la disposición derogatoria única del borrador se dispone la derogación del Decreto 1954.

52 Véase el artículo 27.1 del borrador del Anteproyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica en la Enseñanza Universitaria presentado en 2011 por el Ministerio de Educación. Por lo tanto, estas medidas de carácter educativo y recuperador no se podrán utilizar si los hechos son constitutivos de una falta muy grave.

aplicables a todas las personas que integran la comunidad universitaria: por un lado, se contempla de manera explícita la mediación para la resolución de conflictos, fuera del ámbito disciplinario, que se presenten entre las personas integrantes de la comunidad universitaria,<sup>53</sup> y, por otro lado, se establece la previsión de que cada universidad apruebe un código de conducta, inspirándose en unos principios básicos, éticos y de conducta expresados en el articulado, que obligue a todos los miembros de la comunidad universitaria.<sup>54</sup>

#### **4 Los modelos de respuesta normativa de las universidades y su conformidad con la legalidad vigente**

Ante la realidad normativa plasmada en los epígrafes anteriores, ¿cómo se tienen que comportar las universidades? ¿Tienen que esperar a que se apruebe una norma con rango de ley o pueden regular sobre el régimen disciplinario de los estudiantes a partir de la normativa estatal existente (Decreto 1954) interpretándola de acuerdo con la CE? Ambas opciones son válidas, pero si las universidades optan por regular sobre la cuestión lo tendrían que hacer, por un lado, respetando el principio de legalidad, es decir, desarrollando la tipificación de infracciones y sanciones del Decreto 1954, y, por otro lado, realizando esta actuación a través de los Estatutos, en el caso de las universidades públicas, o a través de las normas de organización o funcionamiento, en el caso de las universidades privadas.<sup>55</sup> Pasamos a analizar cómo han procedido las universidades públicas, pero ya avanzamos que, seguramente debido a estas limitaciones, son pocas las universidades que han regulado sobre la cuestión, y cuando lo han hecho ha sido, en la mayoría de los casos, para adaptar el Reglamento estatal a nuestro ordenamiento actual y/o para llevar a cabo aclaraciones procedimentales y desarrollos sustantivos necesarios para su operatividad aplicativa.<sup>56</sup>

##### **4.1 Análisis de la normativa de las universidades que han regulado sobre el régimen disciplinario de los estudiantes**

Entre las pocas universidades públicas que han decidido ordenar sobre el régimen disciplinario,<sup>57</sup> hemos constatado que, desde el punto de vista formal, cada una ha optado por un modelo diferente: la URV ha aprobado un reglamento –que reproduce el Decreto 1954 adaptado a la Constitución Española– y una instrucción que aporta criterios que facilita la aplicación de dicho reglamento;<sup>58</sup> la Universitat Pompeu Fabra (en adelante, UPF) integra en un único texto normativo<sup>59</sup> la adaptación al marco legal vigente y las determinaciones interpretativas complementarias necesarias; la Universidad Carlos III de Madrid aprueba una instrucción<sup>60</sup> que informa sobre la vigencia y la interpretación de algunos artículos del Reglamento estatal de acuerdo con el marco normativo vigente actualmente;<sup>61</sup> la Universidade da Coruña aprueba unas normas procedimentales provisionales, hasta que no se apruebe la correspondiente norma estatal, para la instrucción y resolución

---

53 Véanse los artículos 10 y 11 del borrador objeto de estudio. La regla general de que la aplicación de la mediación no cabe en materia disciplinaria se excepciona cuando estamos ante la comisión de hechos que son constitutivos de infracciones que han supuesto un menoscabo al honor, la dignidad o la propia imagen de otra persona. En estos casos, «la responsabilidad disciplinaria se podrá extinguir a través de un acuerdo de mediación aceptado por ambas partes y adoptado ante una instancia que tenga atribuida estas funciones» (art. 28.1 del borrador). Para articular esta posibilidad, en estos supuestos, en el procedimiento disciplinario se ofrecerá la mediación, y si las partes la aceptan se trasladará el asunto al órgano mediador de la universidad y se suspenderá el procedimiento disciplinario. Si como resultado de la mediación hay acuerdo, el instructor dictará el archivo de las actuaciones; si no hay acuerdo, el instructor proseguirá el procedimiento (arts. 14.10 y 28.2 del borrador).

54 Véanse los artículos 4 a 8 del borrador objeto de estudio.

55 Véase el artículo 46.2 LOU.

56 A excepción de la normativa de la Universidad Rey Juan Carlos, que va más allá de estos cometidos.

57 La mayoría de las universidades no han entrado a regular sobre la cuestión. A fecha de 30 de octubre de 2017, hemos constatado que solo las universidades públicas estudiadas en este artículo lo han hecho.

58 Ambas normas aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de diciembre de 2013.

59 Aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de julio de 2012.

60 Sin fechar.

61 Se limita a informar someramente en notas a pie de página. Además, la Universidad Carlos III ha aprobado una instrucción sobre el régimen jurídico y procedimiento disciplinario aplicable solo a los procesos de evaluación académica, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2017.

de los expedientes universitarios abiertos a los estudiantes,<sup>62</sup> y la Universidad Rey Juan Carlos se dota de una normativa sobre conducta académica.<sup>63</sup> Pasamos a comentar con más detenimiento las manifestaciones normativas más desarrolladas, que son las de la URV, la UPF y la Universidad Rey Juan Carlos.

#### 4.1.1 La Universitat Rovira i Virgili

En la URV se aprobó, de acuerdo con la legalidad existente, el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Estudiantes de la URV, por acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de diciembre de 2013, con las siguientes características, entre otras:

- No cambia el sistema de infracciones y sanciones previsto en el Decreto 1954, añadiendo nuevas infracciones y sanciones, porque no lo puede hacer por la cobertura legal exigida.
- Adecua el Decreto 1954 a la realidad social y jurídica actual y, por tanto, incorpora claridad y seguridad jurídica en la aplicación del régimen disciplinario de los estudiantes. Por ejemplo, elimina, como infracción grave, las manifestaciones contra la religión y la moral católica, y, como infracción menos grave, la falta de asistencia a clase.
- Elimina también las sanciones más radicales, desproporcionadas o que afectan a derechos como la educación, el honor, la intimidad y la propia imagen, que solo se pueden regular por ley orgánica. En este sentido, elimina las siguientes sanciones: inhabilitación perpetua o temporal en todos los centros docentes; expulsión perpetua de los centros comprendidos en el distrito universitario; expulsión perpetua de la universidad; amonestación pública.

El Reglamento URV es fiel al texto del Decreto 1954 y, para facilitar su aplicación, se optó por elaborar una instrucción, con carácter de instrumento interno, donde se enumeran los comportamientos que se pueden subsumir en tipos abiertos y en infracciones con conceptos jurídicos indeterminados. De hecho, la finalidad de la Instrucción es facilitar la aplicación del Reglamento URV aclarando, a efectos interpretativos, qué comportamientos puede considerarse que se incluyen dentro de conceptos amplios e/o indeterminados como faltas contra los principios e instituciones del Estado social y democrático de derecho; faltas de injuria, ofensa o insubordinación contra las autoridades académicas o contra el profesorado en ejercicio de sus funciones académicas; faltas de ofensa grave, de palabra u obra, a compañeros, personal de administración y servicios u otro personal dependiente de la universidad; faltas de suplantación de personalidad en actos de la vida académica y de falsificación de documentos; falta de probidad, etcétera.

En relación con los comportamientos fraudulentos, la Instrucción de la URV establece:

- A la infracción grave tipificada como falta de probidad, donde entraría (según Instrucción URV) la conducta de «pretender o conseguir falsear o defraudar los sistemas de evaluación, tanto si se es beneficiario como cooperador necesario» y «plagiar en todo o en una parte significativa obras intelectuales», de manera que incida en la valoración del trabajo o ejercicio presentado,<sup>64</sup> la acompaña una sanción de expulsión temporal de la universidad.<sup>65</sup>
- A la infracción menos grave de resistencia, en cualquier forma, a las órdenes o a los acuerdos superiores, donde se ha ubicado la conducta de «realizar actos expresamente prohibidos en las normas emanadas de los órganos de gobierno de la URV» y de plagiar, cuando no afecte a una parte significativa de los trabajos o ejercicios, la acompaña la posibilidad de imponer dos tipos de sanciones: o «la pérdida del derecho a ser

62 Aprobadas por Consejo de Gobierno de 14 de abril de 2011. Como su nombre indica, son normas que regulan únicamente el procedimiento para otorgar de seguridad, en términos garantistas de acuerdo con nuestro marco legal vigente, la tramitación de los expedientes disciplinarios abiertos mientras no se dicte la norma básica estatal correspondiente.

63 Aprobada por Consejo de Gobierno de 28 de febrero de 2014.

64 Según el apartado A.e).2 de la Instrucción citada: «Cuando el plagio se realiza en el contexto de una asignatura hay que tener en cuenta qué peso puede tener la parte plagiada en la valoración del trabajo o ejercicio presentado».

65 Que comporta la pérdida de los derechos de matrícula y de curso durante el tiempo en que se cumpla la sanción y la prohibición de trasladar el expediente académico en el curso en que se ha dictado la sanción (art. 11 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Estudiantes de la URV).

evaluado [...] en todas las convocatorias» del curso académico de una o todas las asignaturas o «la pérdida del derecho a ser evaluado en las convocatorias ordinarias de una o más asignaturas».<sup>66</sup>

#### 4.1.2 La Universitat Pompeu Fabra

En lo que concierne a la UPF nos hemos de referir al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de julio de 2012, a través del cual se aprueba el Régimen Disciplinario de los Estudiantes de la UPF. Se trata de una regulación interna que, «sin innovar el sistema de infracciones y sanciones» contemplado en el Decreto 1954, complementa y adecua las previsiones de dicho reglamento. En definitiva, se trata de una norma de desarrollo del Reglamento estatal.

Sobre este desarrollo destacamos que los comportamientos fraudulentos en los actos de evaluación, los que se realizan de forma premeditada, consciente y relevante, se incardinan dentro del concepto de «falta de probidad», y los que carecen de tales calificativos se encuentran dentro de «los actos que perturban notablemente el orden académico». En relación con el plagio, hemos de decir que aquí, también, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, si se realiza en dimensiones no relevantes, implica la comisión de una falta menos grave; en cambio, si la cantidad plagiada se considera relevante, estaríamos ante una falta grave. En el segundo supuesto, el comportamiento de plagiar se subsume también dentro del concepto de «falta de probidad». A diferencia de lo que ocurre en el Reglamento de la URV, cuando el plagio no se considera relevante dicho comportamiento se subsume, como acabamos de mencionar, en «los actos que perturban notablemente el orden académico».

#### 4.1.3 La Universidad Rey Juan Carlos

La normativa sobre conducta académica aprobada por la Universidad Rey Juan Carlos tiene, como su título indica, un objeto amplio, donde se transcriben literalmente derechos y deberes que establece el Estatuto del Estudiante Universitario, se incorporan normas relativas al comportamiento de los estudiantes en las instalaciones universitarias, se dan al profesor herramientas para reponer la normalidad académica en clase y durante las actividades evaluables, y se regula el régimen disciplinario tomando, en teoría, como referencia el Decreto 1954.<sup>67</sup> En relación con esta norma, consideramos conveniente hacer las siguientes observaciones:

- Fuera del ámbito sancionador, se dota de instrumentos al profesor para restablecer el orden académico perturbado. Así, cuando los alumnos no cumplen con las normas de conducta establecidas –como, por ejemplo, no recurrir a procedimientos fraudulentos en el desarrollo de las pruebas evaluativas en el aula–, el profesor tiene la potestad de disponer la salida del aula del estudiante, «con independencia de las sanciones a las que, en su caso, hubiere lugar».<sup>68</sup> En este caso se ha considerado que el derecho del alumno a hacer las pruebas evaluativas, como manifestación del derecho a una determinada convocatoria, cede o decae ante el comportamiento fraudulento del estudiante.<sup>69</sup>

- Se ordena el régimen disciplinario sin ceñirse o limitarse a lo establecido en el Decreto 1954: se regulan las conductas sancionables sin determinar en qué falta concreta del Reglamento estatal se encuentran subsumidas<sup>70</sup> y se incorporan sanciones de las faltas menos graves que no se recogen tal y como se formulan

66 Artículo 9 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Estudiantes de la URV.

67 Artículo 6 de la citada normativa de la Universidad Rey Juan Carlos.

68 Punto 7 de la normativa.

69 El Reglamento de Convivencia de la Universidad de Córdoba, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en sesión ordinaria de 1 de julio de 2016, responde también a esta necesidad de conciliar el derecho del alumno a realizar las pruebas evaluativas que correspondan en las diferentes convocatorias con la obligación del estudiante de tener un comportamiento honesto y, por tanto, de no realizar actuaciones fraudulentas. Así, cuando el alumno realiza actuaciones deshonestas, decae el ejercicio de su derecho, ponderándose de esta manera los derechos de los alumnos con sus obligaciones. Hay autores que consideran la expulsión del estudiante del aula como medida cautelar. Véase ACALE SANCHEZ, María. «Cómo se gesta y cómo se contrarresta el fraude en los procesos de evaluación del conocimiento universitario». *Rued@ Revista Universidad, ética y derechos*, 2015, pág. 9. Nosotros consideramos como medidas cautelares que puede aplicar el profesor la retirada de la fuente u objeto que permite el comportamiento fraudulento, el traslado del alumno a otro pupitre para separarlo de los compañeros que le pasan información, etcétera. Como último recurso, y solo si el alumno no accede a seguir las indicaciones del profesor, consideramos fundamentado expulsar al estudiante del aula.

70 Así, se establece que es una falta grave, entre otras, «la utilización de medios fraudulentos, con el fin de obtener resultados no

en las del Reglamento estatal, como, por ejemplo, «la expulsión del centro o de determinadas instalaciones de la universidad, por un periodo comprendido entre ocho y treinta días» o «el suspenso de la prueba en la que se haya producido el fraude».

- En las faltas menos graves, por fraude en las pruebas de evaluación, es el profesor de la asignatura el que tiene la competencia para adoptar la correspondiente medida sancionadora. Si el estudiante está en desacuerdo, puede reclamar ante «la Comisión de Reclamación del Centro». Esta medida pretende que sea el profesor de la asignatura en la que el alumno ha realizado una prueba cometiendo fraude el que lo sancione suspendiéndolo. A partir de la redacción del texto del epígrafe 7.2 parece que la sanción se puede adoptar «en caliente», sin el correspondiente procedimiento administrativo, posibilidad que convierte esta prescripción en contraria a nuestro ordenamiento jurídico, por incumplir con las exigencias del derecho administrativo sancionador.<sup>71</sup> Además, esta disposición tampoco cumple con la exigencia de la necesidad de estructurar el procedimiento sancionador en dos fases, con la consiguiente intervención de un órgano instructor y un órgano decisor.<sup>72</sup>

## 4.2 Análisis de la normativa de las universidades que han articulado una respuesta evaluativa

Ante la evidente inadecuación de la respuesta que da el Decreto 1954 a los comportamientos fraudulentos, en general, y al plagio, en particular, las universidades han intentado solucionar el problema generalizando un sistema donde coexiste una respuesta disciplinaria, que ya hemos analizado, y una respuesta evaluativa, con una articulación de la respuesta evaluativa con modelos diferenciados. Pasamos a comentar, de forma general, los diferentes modelos detectados.

### 4.2.1 Modelo evaluativo de sanción encubierta

Para estudiar este modelo haremos referencia al artículo 6 de la Normativa académica de grado y máster de la URV, en su redacción anterior a la modificación introducida en el Consejo de Gobierno de 10 de julio de 2017,<sup>73</sup> que expresa: «1. La realización demostrativamente fraudulenta de alguna actividad evaluativa de alguna asignatura tanto en soporte material como virtual y electrónico comporta al estudiante la nota de suspenso de esta actividad evaluativa. 2. Con independencia de ello, ante la gravedad de los hechos, el centro puede proponer la iniciación de un expediente disciplinario, que será incoado a través de resolución del rector o rectora.» Deducimos que la intención de esta redacción era ofrecer, ante los comportamientos fraudulentos, dos canales o vías: una respuesta evaluadora del profesor, a través del apartado primero, y una respuesta sancionadora, a través de lo que se dispone en el apartado segundo. Pero la pregunta que nos planteamos es: ¿cuál era la cobertura legal del primer párrafo del artículo 6 de la Normativa académica de grado y máster de la URV? Y la respuesta, según nuestro parecer, es que no existía tal cobertura legal. Por este motivo, y fruto en parte de nuestros advertimientos, la redacción apuntada se ha modificado.

Nosotros consideramos que en el apartado 1 del artículo 6 del texto transcrito había una sanción encubierta. Se vestía como una actividad evaluativa cuando no se evaluaba nada –ni si la chuleta hacía referencia a las preguntas del examen, ni si había habido un poco de plagio o mucho–, que si se evaluara podríamos pensar en un aprobado, e incluso mejor nota si había poco plagio y el resto era original e impecable.<sup>74</sup> Este artículo establecía unas consecuencias sancionadoras automáticas –suspenso de la actividad evaluativa– según nuestro parecer sin cobertura legal –la sanción no está tipificada– y sin procedimiento y, por tanto, ilegales.

---

merecidos en pruebas de evaluación, que conlleven la colaboración de agentes externos», y que es una falta menos grave, entre otras, «el intento de obtener mejores resultados académicos utilizando medios ilícitos o fraudulentos».

71 El artículo 63.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, expresa: «En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento».

72 El artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, expresa: «Los procedimientos de naturaleza sancionadora [...] establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos».

73 Esta reciente modificación trae causa de las observaciones que trasladamos a toda la comisión y, en concreto, a la vicerrectora de Docencia, Estudiantes y Comunidad Universitaria para adecuar la Normativa académica de la URV a nuestro ordenamiento.

74 Véase CAVANILLAS, Santiago. «El ciberplagio en la normativa universitaria». EN: COMAS FORGAS, Rubén Lluç; SUREDA NEGRE, Jaume (coords.) *El ciberplagi acadèmic. Digithum*, núm. 10 (2008), pág. 11.

En este sentido, consideramos que existen sanciones encubiertas en la normativa de la Universitat Jaume I de Castelló,<sup>75</sup> de la Universitat de Lleida,<sup>76</sup> de la Universidad de Huelva,<sup>77</sup> de la Universidad del País Vasco,<sup>78</sup> de la Universitat Politècnica de Catalunya,<sup>79</sup> de la Universidad de Valladolid,<sup>80</sup> de la Universidad de Granada,<sup>81</sup> de la Universidad de Oviedo,<sup>82</sup> de la Universidad de La Laguna,<sup>83</sup> de la Universidad de Extremadura,<sup>84</sup> de la Universidad de Cádiz,<sup>85</sup> de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria,<sup>86</sup> de la Universidade da Coruña,<sup>87</sup> de la Universidad de Jaén,<sup>88</sup> de la Universidad de Burgos<sup>89</sup> y de la Universidad Miguel Hernández de Elche.<sup>90</sup>

#### *4.2.2 Modelo evaluativo que es coherente con nuestra legalidad vigente*

Hay una serie de universidades que, en la ordenación de las consecuencias académicas que tiene la utilización de medios fraudulentos, establecen la posibilidad de suspender al alumno y, por lo tanto, en estos casos el profesor puede llevar a cabo una labor de valoración del impacto del comportamiento fraudulento, en general, y del plagio, en particular, en la prueba evaluativa y decidir la nota en coherencia con los resultados de este trabajo valorativo. De manera que, si el profesor comprueba que el impacto de la actividad fraudulenta en el resultado final de la prueba es mínimo o de poca entidad, la nota final puede ser diferente al suspenso. En esta línea encontramos la normativa de la Universidad de Murcia,<sup>91</sup> de la Universitat de les Illes Balears,<sup>92</sup> de la Universidad Internacional de Andalucía,<sup>93</sup> de la Universidad de Valencia,<sup>94</sup> de la Universidad Autónoma

---

75 Véase el artículo 11 de la Normativa de evaluación de los estudios oficiales de grado y máster de la citada universidad.

76 Véanse los apartados 9, 10 y 11 del artículo 3.1 de la Normativa de evaluación y calificación de la docencia en los grados y másteres de la Universitat de Lleida.

77 Véanse los puntos 3 y 4 del artículo 10 de la Normativa de evaluación para las titulaciones de grado y máster oficial de la citada universidad.

78 Véase el artículo 67.2 del Reglamento de Alumnado de la Universidad del País Vasco.

79 La ilegalidad es clara cuando, en el caso de la normativa de la Universitat Politècnica de Catalunya, se establece que la acción irregular, que puede conducir a una variación significativa de la calificación, comportará un 0 no solo del acto de evaluación en el que se ha producido la acción irregular, sino también de la nota final de la asignatura. Véase el apartado 3.1.2 de la Normativa académica de los estudios de grado y máster de la Universitat Politècnica de Catalunya. Es evidente que aquí se suprime toda actuación evaluadora de las diferentes pruebas evaluativas de la asignatura.

80 Véanse los artículos 38.2, 44.1 y 44.2 del Reglamento de Ordenación Académica.

81 Véase el artículo 13.7 de la Normativa de evaluación y de calificación de los estudiantes.

82 Véase el artículo 25 del Texto Refundido del Reglamento de Evaluación de los Resultados de Aprendizaje y las Competencias Adquiridas por el Alumnado.

83 Véanse los artículos 10.3 y 12 del Reglamento de Evaluación y Calificación.

84 Véase el artículo 7.12 de la Normativa de evaluación de los resultados de aprendizaje y de las competencias adquiridas por el alumnado.

85 Véase el artículo 11.3 del Reglamento por el que se regula el Régimen de Evaluación de los Alumnos.

86 Véase el artículo 29 del Reglamento de Evaluación de los Resultados de Aprendizaje y de las Competencias Adquiridas por el Alumno en los títulos oficiales, títulos propios y de formación continua.

87 Véase el artículo 14.3 de las Normas de evaluación, revisión y reclamación de las calificaciones de los estudios de grado y máster universitario. En cambio, en el apartado 4 del mismo artículo se establece que el plagio en trabajos que presentan los alumnos puede ser considerado causa para calificar con un suspenso dicha actividad. Esta disposición sí que nos parece acorde con los postulados de nuestro ordenamiento jurídico, porque permite el desarrollo de una actividad evaluativa o valorativa por parte del docente.

88 Véase el artículo 23.3 del Reglamento de Régimen Académico y de Evaluación del Alumnado.

89 Véase el artículo 17.2 del Reglamento de Evaluación.

90 Véanse los apartados 4 y 6 del artículo 9 de la Normativa de evaluación de los estudiantes.

91 Véase el artículo 23 del Reglamento de Convocatoria, Evaluación y Actas.

92 Véase el artículo 33 del Reglamento Académico de la Universitat de les Illes Balears.

93 Véase el artículo 24 del Reglamento de Régimen Académico de la referida universidad.

94 Véanse los artículos 13 y 15 del Reglamento de Evaluación y Calificación para los Títulos de Grado y Máster.

de Madrid,<sup>95</sup> de la Universitat de Girona,<sup>96</sup> de la Universidad de Málaga,<sup>97</sup> de la Universidad de Alcalá<sup>98</sup> y de la Universidad Pública de Navarra.<sup>99</sup>

#### 4.2.3 Modelo evaluativo que necesita una interpretación forzada para salvar su legalidad

Otras universidades, como la Universitat de Barcelona,<sup>100</sup> la Universitat Autònoma de Barcelona<sup>101</sup> y la Universidad Politécnica de Cartagena,<sup>102</sup> formarían parte de un grupo de universidades que tiene una normativa que, en parte, se podría redimir legalmente, porque liga la calificación numérica de 0 a la realización por parte del estudiante de una irregularidad que dé o pueda conducir a un resultado con una variación significativa de la calificación de la prueba correspondiente. Podríamos argumentar que aquí se establece la realización de una actividad valorativa o evaluativa del peso de la actividad irregular en el resultado de la prueba evaluativa y, por tanto, como resultado de esta valoración, si se considera que la irregularidad implica una variación significativa de la calificación conducente a un 0, se califica al alumno con dicha nota.

De acuerdo con nuestra tesis, estas prescripciones solamente se pueden considerar acordes con los principios de nuestro ordenamiento si se interpreta la expresión «variación significativa», en cada supuesto concreto, como aquella variación que en el caso concreto que se ha de aplicar provoca que el resultado de la evaluación sea igual a 0. Si a la hora de aplicar estas prescripciones no se interpreta la expresión «variación significativa» en este sentido, estaremos ante una vulneración del derecho administrativo sancionador, porque se podrá considerar que se está ante una sanción encubierta. En definitiva, somos conscientes de que este criterio interpretativo que hemos expuesto para salvar la legalidad de estos preceptos es muy forzado, porque perfectamente una irregularidad puede conducir a una variación significativa de la calificación que no necesariamente ha de traducirse en un 0, y de la literalidad de la redacción se deduce que en todos los supuestos se calificará al alumno con un 0. Proponemos, por ello, un cambio en la redacción de los preceptos analizados, en el sentido de permitir que esta variación significativa de la calificación conduzca a un resultado evaluativo de suspenso, que, como sabemos, oscila entre el 4,9 y el 0.

Por otro lado, vemos muy difícil defender la legalidad de las disposiciones de la Universitat de Barcelona y de la Universitat Autònoma de Barcelona cuando expresan que, en el caso de que se produzca más de una irregularidad en la misma asignatura, sin calificar el impacto de esta irregularidad, la calificación final de la misma es un 0.

En este grupo también incluiríamos a la Universidad Carlos III de Madrid, que, ante una situación de defraudación, no siempre prevé el seguimiento de un procedimiento sancionador para suspender al alumno con un 0.<sup>103</sup> Es verdad que es importante destacar que se exige que se den dos requisitos que podrían salvar

95 Véase el artículo 3 de la Normativa de evaluación académica.

96 Véase el artículo 21.1 de la Normativa reguladora de los procesos de evaluación y calificación de los estudiantes. En cambio, el apartado 2 del artículo 21 establece, ante la copia y el plagio de los TFG o TFM, la respuesta directa y sin ningún tipo de valoración de la calificación de 0 (suspenso). Por lo tanto, aquí no se permite la realización de una actuación evaluativa, y estaríamos ante una sanción encubierta incompatible con nuestro derecho administrativo sancionador.

97 Véase el artículo 6.4 de las Normas reguladoras de la realización de las pruebas de evaluación del rendimiento académico de los estudiantes.

98 Véase el artículo 22 de la Normativa reguladora de los procesos de evaluación de los aprendizajes.

99 Véase el artículo 34 de la Normativa reguladora de los procesos de evaluación.

100 Véase el artículo 16.7 de la Normativa reguladora de los planes docentes de las asignaturas y de evaluación y calificación de los aprendizajes.

101 Véase el artículo 116.10 de la Normativa académica.

102 Véase el artículo 5 del Reglamento de las Pruebas de Evaluación de los Títulos Oficiales de Grado y Máster con atribuciones profesionales.

103 Acuerdo del Consejo de Dirección adoptado en sesión de 25 de septiembre de 2002 sobre tramitación de las situaciones de defraudación en que puedan haber incurrido los estudiantes en la realización de pruebas, ejercicios o exámenes: «En los casos en que, bien de forma flagrante o de la instrucción del correspondiente procedimiento, resulte acreditado que por un estudiante se ha incurrido, con ocasión de la realización de pruebas, ejercicios o exámenes, cuyo resultado haya de trasladarse a las actas, en una situación de defraudación que impida el ejercicio por los profesores de la potestad de verificación de los conocimientos, se hará constar en el lugar de las mismas destinado a la calificación la mención “suspenso (0)”».

la legalidad del precepto: que resulte acreditado<sup>104</sup> que el alumno ha cometido una actuación defraudadora y que esta actuación provoque la imposibilidad de los profesores de verificar los conocimientos del alumno, de manera que el propio alumno haya destruido y frustrado la posibilidad de que lo evalúen. Así, en este supuesto podríamos entender que no se está sancionando sino cualificando con un 0, porque la actuación defraudadora del alumno ha impedido que el profesor pueda verificar los conocimientos y, por tanto, no hay posibilidad de poner otra nota.

Por último, incluimos también en este grupo a la Universidad Pablo de Olavide, ya que la Normativa de evaluación de los estudiantes de grado<sup>105</sup> establece que los comportamientos fraudulentos y el plagio son considerados «causa de calificación de suspenso de la asignatura». Ahora bien, que estos comportamientos fraudulentos sean causa de tal calificación no significa que automáticamente se tenga que suspender al alumno, sino que el profesor lo puede suspender tras evaluar el impacto de la actividad fraudulenta en el ejercicio evaluativo correspondiente.

## 5 Conclusiones y propuestas de *lege ferenda*

Ante los déficits y la inadecuación de la respuesta que ofrece el Decreto 1954 como regulador del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, en general, y de los comportamientos fraudulentos y el plagio, en particular, hacemos una llamada al legislador para que ordene la materia de acuerdo con la realidad social actual y las hechuras de nuestro ordenamiento jurídico.

Para aplicar el Decreto 1954, la UPF, de acuerdo con el principio de economía en la producción normativa, la seguridad jurídica y la necesidad de evitar la dispersión normativa, ha introducido las aclaraciones, especificaciones y desarrollos necesarios en una única norma, evitando, de esta manera, dificultar el manejo y el conocimiento de las normas aplicables a los operadores jurídicos. Consideramos que la decisión de la URV respecto a aprobar dos normas –un reglamento, que adapta la norma estatal a nuestro ordenamiento jurídico postconstitucional, y una instrucción, que desarrolla qué comportamientos pueden considerarse subsumidos en las faltas establecidas en la norma estatal– puede obedecer a la existencia del mandato, en la LOU, de que el desarrollo de los mecanismos de garantía de los deberes de los estudiantes se ha de realizar a través de los Estatutos de cada universidad. De esta manera, si por el incumplimiento de este mandato se resuelve en los tribunales que dicha normativa de desarrollo es contraria al ordenamiento, siempre quedará a salvo el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Estudiantes de la URV, que adapta el Decreto 1954 a la CE.

Estimamos que ni la Normativa de régimen disciplinario de la URV ni el Acuerdo del Consejo de Gobierno que aprueba el régimen disciplinario de los estudiantes de la UPF violentan el principio de legalidad. En primer lugar, las citadas normas no están modificando, sustituyendo ni tipificando *ex novo* infracciones y sanciones, sino que se limitan a desarrollar la tipificación de infracciones o sanciones del Decreto 1954. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, en ningún momento en estas universidades se están dejando de aplicar las infracciones y sanciones del Decreto 1954, cuyo ámbito de aplicación abarca todo el territorio estatal. En definitiva, el Decreto 1954 preconstitucional no se ha modificado ni sustituido utilizando una norma reglamentaria posconstitucional, sino que lo que ha pasado, en estos casos, es que normativa universitaria posconstitucional ha desarrollado un reglamento disciplinario preconstitucional.

Un problema de calado es que, en el Decreto 1954, la falta de probidad, tipo donde se tendría que subsumir el fraude académico, está clasificada como falta grave y lleva aparejada una sanción –la expulsión temporal de la universidad– a nuestro entender desproporcionada. Además, opinamos que hace falta una interpretación un tanto forzada para considerar que esta actuación se pueda subsumir en alguna de las infracciones menos graves –como demuestra el hecho de que la UPF y la URV no hayan coincidido a la hora de subsumir estas

104 Esta acreditación existe cuando el alumno ha sido descubierto de forma flagrante. Según doctrina del TS consolidada desde hace años, «[...] los datos de naturaleza objetiva y especialmente en los referentes a la detención de los inculpados cuando de delitos flagrantes o cuasi flagrantes se trata, así como la ocupación “in situ” de armas, drogas u otros efectos del delito, son diligencias perfectamente valorables, y que, en ocasiones, exentas [sic] de la obligación de practicar otros acreditamientos de cargo». Véanse las STS de la Sala 2 de 4 y 17 de abril y de 24 de mayo de 1989.

105 Véase el artículo 18.

conductas en la misma falta administrativa menos grave del Reglamento estatal—, para que así la sanción que se imponga no sea desproporcionada.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad y con un régimen de disciplina académica que no tendría que centrarse tanto en la sanción ejemplarizante como en facilitar la convivencia y la reeducación de los estudiantes —en una edad en que algunos aún no tienen suficiente criterio—, lo más apropiado sería que, por ejemplo, a las infracciones graves les correspondieran sanciones de la magnitud de las previstas para las infracciones menos graves, a las infracciones menos graves las afectarían sanciones de la proporción de las dispuestas para las infracciones leves o medidas de carácter educativo y recuperador, y que estas últimas medidas se aplicaran, en todo caso, en la comisión de infracciones leves. En esta línea educativa consideramos positivo el establecimiento, por parte de las universidades, de códigos de conducta y/o declaraciones de integridad académica que tengan que firmar los alumnos en el momento de su matrícula.

A nuestro entender, es necesario que la normativa estatal que regula el régimen disciplinario de los estudiantes contemple, ante la falta de probidad —que representa «la realización demostrativamente fraudulenta de una actividad evaluativa o un examen de una asignatura»—, la sanción de suspender con un 0 en el caso de que se demuestre su comisión en el procedimiento sancionador. En definitiva, con el régimen jurídico actual hay una laguna muy importante en cuanto a las sanciones se refiere: falta contemplar de forma expresa el suspenso con un 0 como sanción, que solo se podrá imponer después de seguir el correspondiente procedimiento sancionador.

Ante las lagunas y la inadecuación de la normativa disciplinaria estatal para abordar de forma proporcionada el problema que representan los comportamientos fraudulentos, en general, y el plagio, en particular, muchas universidades, como hemos visto, han optado por afrontar este asunto a través de la normativa académica y/o de evaluación y/o de calificación. El problema es que algunas universidades no han entendido que el nombre no hace la cosa y, por tanto, por mucho que regulen la cuestión dentro de un articulado relativo a la evaluación, lo que están disponiendo en realidad no es una actuación evaluadora sino una reacción disciplinaria, prescindiendo de todas las garantías y requerimientos establecidos por el derecho administrativo sancionador para ejercer la potestad disciplinaria.

En consecuencia, se debe reformar la normativa evaluadora de las universidades que tengan un modelo de sanción encubierta o, incluso, un modelo que necesite una interpretación forzada para salvar su legalidad. La vía evaluadora, para que sea coherente con nuestro ordenamiento, se podría redactar de la siguiente forma: «La realización demostrativamente fraudulenta de alguna actividad evaluativa de alguna asignatura, tanto en soporte material como virtual y electrónico, *tendrá consecuencias en la nota de la actividad evaluativa* en función de la magnitud del fraude» o «La realización demostrativamente fraudulenta de alguna actividad evaluativa de alguna asignatura, tanto en soporte material como virtual y electrónico, *puede comportar* al estudiante la nota de suspenso de esta actividad evaluativa, en función de la magnitud del fraude». Todo ello sin perjuicio de indicar que, adicionalmente, se puede proponer la iniciación de un expediente disciplinario. La URV, como consecuencia de la puesta en evidencia de esta realidad, decidió modificar su normativa adoptando este último redactado.

Consideramos de forma positiva regular, como lo ha hecho alguna universidad, los recursos que tiene el profesor para restablecer el orden en el aula y fuera del aula cuando el comportamiento del alumno no es el apropiado, en aras de dotar de seguridad jurídica a los actores implicados. Además, valoramos favorablemente que, junto a estas normas de convivencia, se regule la materia disciplinaria. Mediante la integración de ambos aspectos en una sola norma se puede trabar mejor la ligazón entre estas cuestiones sin dejar cabos sueltos, saltos al vacío y lagunas sin cubrir. En este sentido, hacemos un llamamiento al legislador estatal para regular la materia integrando estas cuestiones.

## Bibliografía

ACALE SÁNCHEZ, María. «Cómo se gesta y cómo se contrarresta el fraude en los procesos de evaluación del conocimiento universitario». *Rued@ Revista Universidad, ética y derechos*, 2015.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Cizur Menor: Aranzadi, 2007.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel. «Una pincelada al hilo de una noticia periodística sobre la potestad sancionadora de las universidades en relación a los estudiantes universitarios». Publicaciones de los miembros de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), 16 de mayo de 2013.

CÁMARA DEL PORTILLO, Diego. «El régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración universitaria y del alumnado». En: BLASCO DELGADO, Carolina (coord.). *Estudios sobre régimen jurídico universitario*. Burgos: Universidad de Burgos, 2006.

CAVANILLAS, Santiago. «El ciberplagio en la normativa universitaria». En: COMAS FORGAS, Rubén Lluc; SUREDA NEGRE, Jaume (coords.). *El ciberplagi acadèmic. Digithum*, núm. 10 (2008).

GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. Madrid: Iustel, 2008.

GÓMEZ GARCÍA, María Jesús. «La potestad sancionadora de las Universidades». En: GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009.

JIMÉNEZ SOTO, Ignacio. «El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Un andamio difícil de sostener con algunas piezas sueltas». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168 (2015).

LOUIS CERECEDA, Miguel. «El fraude intelectual. La copia y el plagio». *Rued@ Revista Universidad, ética y derechos*, 2015.

MONTALBÁN PEREGRÍN, Francisco Manuel. «Algunas reflexiones sobre copia, plagio y fraude en la evaluación universitaria». *Rued@ Revista Universidad, ética y derechos*, 2015.

NIETO GARCÍA, Alejandro. «Régimen disciplinario del alumnado universitario: Perspectivas para su configuración». En: CORDERO SAAVEDRA, Luciano (coord.). *Las universidades públicas y su régimen jurídico*. Valladolid: Lex Nova, 1999.

– *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2012.

PEMÁN GAVÍN, Ignacio. *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs, 2000.

PEMÁN GAVÍN, Juan María. «El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)». *Revista de Administración Pública*, núm. 135 (1994).

PÉREZ NIETO, Rafael; BAEZA DÍAZ-PORTALES, Manuel José. *Principios del Derecho Administrativo Sancionador*. Vol. I. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2008.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. «Régimen disciplinario y estatuto del estudiante: elementos para un debate». <[http://sgcrue.usal.es/docs/Regimen\\_Disciplinario\\_Estudiantes.pdf](http://sgcrue.usal.es/docs/Regimen_Disciplinario_Estudiantes.pdf)>, sin fechar. [Consulta: 29 noviembre 2017].

TARDÍO PATO, José Antonio. *Legislación universitaria*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2003.

– «La problemática actual de la potestad disciplinaria sobre el alumnado de las universidades públicas». Ponencia en el XIII Congreso la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). <<http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-1876-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-XIII-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>>, febrero 2018, Salamanca. [Consulta: 29 noviembre 2017].