

LA IMPOSICIÓN DE PRESTACIONES PERSONALES EN CONCEPTO DE SANCIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

María Jesús García García*

Resumen

El examen de la normativa que regula el régimen jurídico de la enseñanza no universitaria pone de manifiesto que las normas que regulan la convivencia en los centros educativos prevén el recurso a unas medidas que permiten imponer al alumnado su colaboración en la realización de tareas «que contribuyan a la mejora y desarrollo de las actividades del centro y que pueden imponerse dentro o fuera del horario lectivo». Desde el punto de vista de su contenido, la adopción de estas medidas implica la realización de una prestación personal que comporta el surgimiento de una obligación positiva de hacer por parte del sujeto sancionado. Y la primera cuestión que suscitan es la de determinar su naturaleza jurídica, puesto que de ello dependerá su régimen jurídico. A pesar de la terminología eufemística empleada por algunas de las normas que regulan el régimen de la convivencia escolar y que hablan de conductas contrarias a las normas de convivencia y mecanismos de corrección, no se puede negar que en realidad estamos ante sanciones administrativas, aunque las finalidades establecidas para dichas sanciones no son de carácter estrictamente punitivo o sancionador, sino que buscan adicionalmente un efecto educativo sobre el alumno, dado que estamos hablando de sanciones que recaen sobre menores de edad, lo que plantea el problema de la edad mínima a partir de la cual pueden imponerse tales sanciones. Partiendo pues de su naturaleza jurídica sancionadora, hay que tener en cuenta que dichas medidas se imponen en el marco de una relación de sujeción especial, que es precisamente aquella que liga la Administración con los estudiantes, y ello implica ciertas peculiaridades en la aplicación de algunos de los principios que rigen el derecho sancionador, tales como el principio de legalidad.

Palabras clave: prestaciones personales, sanciones, derecho a la educación, relaciones de sujeción especial.

PERSONAL SERVICES AS SANCTIONS IN THE EDUCATIONAL SECTOR

Abstract

If one examines the body of regulations on legal issues in non-university education, it becomes evident that the standards regulating harmonious relations in schools provide the option of resorting to measures that allow the institution to impose a sanction on the students whereby they would collaborate on tasks "that contribute to the improvement and development of the school's activities and which could be engaged in during or after school hours." From the perspective of content, the adoption of these measures implies providing a personal service that entails a positive obligation to perform on the part of the person being sanctioned. The first question these measures pose is that of their legal nature, because the applicable body of legal provisions would depend on that. In spite of the euphemistic terminology used in some of the regulations governing harmonious relations in schools, which refer to behaviors contrary to the norms of harmonious relations and corrective mechanisms, it cannot be denied that in reality, these are administrative sanctions. This is the case although the goals established for said sanctions are not strictly punitive or of a sanctioning nature, but rather, seek to have an educational effect on the student. We are talking about sanctions that are applied to minors, which raises the issue of the minimum age at which such sanctions can be imposed. Since their legal nature has a sanctioning effect, one must bear in mind that these measures are imposed within a special framework, which is precisely that which binds the school administration to the students. This relationship implies certain peculiarities in the application of some of some of the principles governing the law on the imposition of sanctions, such as the principle of legality.

Key words: personal services; sanctions; the right to education; relations falling within a special framework.

* María Jesús García García, profesora titular de derecho administrativo, Universitat de València, Avda. dels Tarongers s/n, 46022 València, M.Jesus.Garcia@uv.es.

Artículo recibido el 3.09.2014. Evaluación ciega: 30.09.2014 y 06.10.2014. Fecha de aceptación de la versión final: 20.10.2014.

Citación recomendada: GARCÍA GARCÍA, María Jesús. «La imposición de prestaciones personales en concepto de sanción en el ámbito educativo». *Revista catalana de dret públic*, Núm. 49 (diciembre 2014), pp. 130-150, DOI: [10.2436/20.8030.01.36](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.36).

Sumario

- 1 La previsión de prestaciones personales en las normas jurídicas
- 2 Concepto y naturaleza jurídica de las prestaciones personales impuestas en el ámbito educativo
 - A Las prestaciones personales como sanciones administrativas
 - 1) Concepto y naturaleza jurídica
 - 2) La imposición de sanciones administrativas en el marco de las relaciones especiales de sujeción en materia educativa
 - B Distinción de figuras afines
 - 1) Las sanciones y las medidas educativas correctoras
 - 2) La actividad de inspección y control en los centros escolares
 - 3) El deber de colaboración en el marco de la relación de sujeción especial educativa
- 3 Las prestaciones personales como sanción administrativa. Requisitos para su aplicación
 - A El principio de legalidad sancionadora. Las peculiaridades en el marco de las relaciones de sujeción especial en el ámbito educativo
 - B La capacidad de culpa. La edad mínima para imponer una sanción y los criterios de imputabilidad
 - C La necesidad de consentimiento personal y expreso para poder imponer la sanción

1 La previsión de prestaciones personales en las normas jurídicas

El examen de la normativa que regula el régimen jurídico de la enseñanza no universitaria, especialmente aquellas normas que se refieren a la convivencia en los centros educativos y a los derechos y deberes de la comunidad educativa, revela que es relativamente frecuente el recurso a unas medidas que permiten imponer al alumnado su colaboración en la realización de tareas «que contribuyan a la mejora y desarrollo de las actividades del centro, y que pondrán imponerse dentro o fuera del horario lectivo». El recurso a dichas medidas está presente tanto en normas con rango de ley como en normas de carácter reglamentario, supuesto que parece más habitual.

Así por ejemplo, la Ley 4/2011 de la Comunidad Autónoma de Galicia de convivencia y participación de la comunidad educativa, tras establecer las conductas que se consideran contrarias a la convivencia en los centros educativos, establece, en sus artículos 21 y 22, las posibles medidas correctoras a aplicar. En el artículo 21 señala que las conductas gravemente perjudiciales para la convivencia en los centros docentes pueden ser corregidas con la «realización, dentro y fuera del horario lectivo, de tareas que contribuyan a la mejora y desarrollo de las actividades del centro». Y en el artículo 22 establece similares previsiones como medidas de corrección de las conductas leves. Pero, con excepción de esta norma con rango de ley, la mayoría de las normas que contemplan el recurso a este tipo de prestaciones son normas de carácter reglamentario. Los ejemplos en este sentido son muy amplios. Por señalar solo algunos de ellos, puede citarse el Decreto 73/2011, de 22 de marzo del Gobierno de Aragón, que establece la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón.¹ Igualmente el Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, prevé estas mismas medidas en los artículos 13.2 y 14.2 en relación con las faltas graves y muy graves, con la diferencia respecto al decreto aragonés de que en este caso tales medidas son consideradas expresamente como sanciones.²

El recurso a las prestaciones personales no es del todo ajeno al ámbito administrativo, ya que medidas similares están presentes en otras normas jurídicas, especialmente ordenanzas municipales, que contemplan la posibilidad de imposición de las mismas no solo a los menores de edad, sino también a otros sujetos, unas veces en concepto de sanción y otras como forma de reparar los daños y perjuicios causados como consecuencia de la infracción de una norma administrativa.

1 Dicho decreto prevé, en su artículo 65, como medida correctora de las conductas gravemente perjudiciales, la realización en horario no lectivo de tareas que contribuyan al mejor desarrollo de las actividades del centro o que reparen el daño causado al material, equipamiento o instalaciones del centro.

2 La mayoría de las Comunidades Autónomas han dictado normas relativas a la convivencia escolar. En Andalucía se aprobó el Decreto 19/2007, de 23 de enero, sobre medidas para la promoción de la cultura de paz y la mejora de la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos. En Asturias se dictó el Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, que regula los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos. En Canarias se aprobó el Decreto 114/2011, de 11 de mayo, que regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias. En Cantabria se dispone de la Ley 6/2008, de 26 de diciembre, que establece las normas reguladoras de educación de Cantabria, y del Decreto 53/2009, de 25 junio, que regula la convivencia escolar y los derechos y deberes de la comunidad educativa en la Comunidad Autónoma de Cantabria. En Castilla-La Mancha se dictó la Ley 7/2010, de 20 de junio, de educación, y el Decreto 3/2008, de 8 de enero de convivencia escolar, así como la Ley 3/2012 de 10 de mayo, de autoridad del profesorado. En Castilla y León se aprobó el Decreto 51/2007, de 17 de mayo, regula los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y establece las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de la comunidad. En Cataluña se dispone de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, y del Decreto 279/2006, de 4 de julio, sobre derechos y deberes del alumnado y regulación de la convivencia en los centros educativos no universitarios de Cataluña. En Galicia se aprobó la Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa de Galicia, así como la Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Igualmente, en Madrid se dispone de la Ley 2/2010, de 15 de junio, de autoridad del profesor de la Comunidad Autónoma de Madrid. En Murcia se dictó la Ley 1/2013, de 15 de febrero, de autoridad docente de la región de Murcia. En el caso de Navarra se aprobó el Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra. En el País Vasco se dispone de una normativa a nivel reglamentario, concretamente el Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, de derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y, para finalizar, en el caso de la Comunidad Autónoma valenciana cabe citar la Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de autoridad del profesorado, así como el Decreto 39/2008, de 4 de abril, de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, y sobre los derechos y deberes del alumnado, padres, madres, tutores, tutoras, profesorado y personal de administración y servicios.

2 Concepto y naturaleza jurídica de las prestaciones personales impuestas en el ámbito educativo

A Las prestaciones personales como sanciones administrativas

1) Concepto y naturaleza jurídica

Tal y como hemos visto en el epígrafe anterior, es relativamente frecuente que las normas que regulan la convivencia escolar establezcan medidas consistentes en la realización de tareas fuera del horario lectivo que contribuyan a la mejora y desarrollo de las actividades del centro y cuya imposición está prevista en relación con aquellos alumnos que realicen actuaciones contrarias a las normas de convivencia del centro donde cursan sus estudios.³ La primera cuestión que suscitan estas medidas es la de determinar su naturaleza jurídica, en la medida en que de su inclusión en una u otra categoría dependerá su régimen jurídico.

Desde el punto de vista de su contenido, la adopción de estas medidas implica la imposición de una prestación personal que comporta el surgimiento de una obligación de hacer y que se concreta en la realización de una actividad que tiene una incidencia positiva en el funcionamiento del centro.

Ahora bien, teniendo en cuenta su contenido, ¿podría considerarse que estamos hablando de sanciones administrativas o, dado el ámbito en el que se imponen, deberían considerarse como medidas de carácter educativo o correctoras, con un tratamiento diferenciado de las primeras? Las normas que se ocupan de su regulación las definen en la mayoría de las ocasiones como «medidas correctoras de carácter educativo», sin conferirles el calificativo de *sanciones*. Solo alguna norma les da expresamente la consideración de sanción, como, por ejemplo, el Decreto de la Comunidad de Madrid 15/2007, de 19 de abril de 2007, y la Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

E incluso cabe hablar de ciertos pronunciamientos jurisprudenciales que expresamente les niega la condición de actos administrativos sancionadores, considerándolas como medidas de carácter educativo, de lo que resulta la ausencia de necesidad de cualquier garantía que tuviera que ver con su consideración como medida punitiva.

Concretamente, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 16 de enero de 2008, resuelve el recurso planteado por la Federación Regional de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado en el que se plantea la nulidad de determinados preceptos del Decreto 15/2007, de 19 de abril de 2007, al entender que vulneraba el artículo 25 de la Constitución, que exige que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa tenga cobertura legislativa. La sentencia citada, justifica la innecesidad de la reserva de ley que se alegaba infringida por el decreto en la naturaleza jurídica de las medidas previstas en él, a las que niega el carácter de sanciones. Así, en su fundamento jurídico cuarto, la citada sentencia señala: «Consiguientemente, con independencia y al margen de que la relación que liga a los alumnos del Centro educativo sea de las que se han dado en llamar de sujeción especial, es que las conductas tipificadas como infracciones disciplinarias y sus correspondientes sanciones no tienen propiamente tal naturaleza, sino que su finalidad es esencialmente educativa, constituyendo uno más de los instrumentos encaminados a la formación integral del alumno, imprescindible, en todo caso, para la correcta concienciación de la responsabilidad de sus actos cuando incumple los deberes —correlato inexcusable de todo derecho— que, como docente, le corresponden para garantizar el imprescindible respecto hacia el resto de los miembros de la comunidad educativa y que, en definitiva, se traduce, igualmente, en el respeto a uno mismo [...]».

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 16 de diciembre de 2009,⁴ que resuelve el recurso de casación planteado contra la sentencia arriba mencionada, admite la naturaleza jurídica sancionadora de

³ Estas medidas se prevén junto con otras tales como: prohibición temporal de participar en las actividades extraescolares o complementarias del centro por un periodo máximo de tres meses, cambio de grupo del alumno, expulsión de determinadas clases por un periodo superior a seis días e inferior a dos semanas, expulsión del centro por un periodo superior a seis días lectivos e inferior a un mes, cambio de centro cuando no proceda la expulsión definitiva por tratarse de un alumno de enseñanza obligatoria, y expulsión definitiva del centro.

⁴ Núm. de recurso 1198/2008.

las medidas contenidas en aquel decreto, si bien admite la legalidad del reglamento en atención a la especial relación de sujeción especial que liga a los estudiantes con el centro escolar. Por tanto, el Tribunal Supremo sí reconoce naturaleza sancionadora a algunas de las medidas previstas en el decreto, en cuanto forman parte del régimen disciplinario propio de los centros docentes.

Así pues, a pesar de la terminología eufemística empleada en algunas de las normas que regulan el régimen de la convivencia escolar, y que hablan de conductas contrarias a las normas de convivencia y mecanismos de corrección, no se puede negar que en realidad estamos ante sanciones administrativas,⁵ si bien las finalidades establecidas para dichas sanciones no son de carácter estrictamente punitivo o sancionador, sino que buscan adicionalmente un efecto educativo sobre el alumno.⁶ Sin embargo, sería un error pensar que tales medidas, por estar dirigidas a un colectivo específico —los estudiantes—, por la minoría de edad de sus destinatarios y por la escasa duración de las mismas, constituyen otra cosa que sanciones administrativas. Lo son, y ello aunque se establezcan en un contexto en el que las medidas impuestas lo son en beneficio del menor y en el que el principio de proporcionalidad entre la gravedad de la infracción cometida y la sanción impuesta cede en interés de los menores.

Ello no puede hacernos olvidar que estamos hablando de sanciones administrativas en las que las garantías⁷ han de ser las mismas, o superiores, que las que rigen en el ámbito de las sanciones administrativas previstas para los adultos. En efecto, cuando estamos hablando de la imposición de una prestación personal que se aplica como consecuencia de la realización de una conducta tipificada como infracción por las normas jurídicas, cometida por un sujeto que el ordenamiento jurídico administrativo considera responsable (y aquí surge el problema de la edad mínima para sancionar), y que es una respuesta o reacción jurídica frente a esa infracción, no podemos por menos que hablar de sanciones administrativas. Y este argumento adquiere más fuerza si tenemos en cuenta que, en ámbitos y contextos diferentes al educativo, medidas de similar naturaleza y efectos tienen la consideración de sanciones administrativas, y su imposición está sometida a las garantías que rigen en la imposición de sanciones. Así sucede, por ejemplo, con relativa frecuencia en el ámbito de la Administración Local, donde un relativamente importante número de ordenanzas contempla las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción administrativa, prevista a veces con carácter general y en otras ocasiones con carácter específico para los menores de edad a los que el ordenamiento jurídico administrativo les reconoce capacidad de culpa.⁸ Si en el ámbito educativo, medidas de similar naturaleza e impuestas en similares circunstancias, es decir, derivadas de una infracción administrativa, no se consideraran sanciones, se produciría una aparente paradoja, ya que siendo en ambos casos el autor de la infracción responsable de sus actos, la misma medida tendría o no la naturaleza jurídica de sanción dependiendo del ámbito de aplicación, circunstancia que no está exenta de consecuencias jurídicas. Así, al considerarse sanciones, están sometidas a las garantías y principios del derecho sancionador,⁹ que en otro

5 En algunos casos, las normas autonómicas distinguen claramente entre medidas correctoras y sanciones. Así, por ejemplo, el artículo 10 de la Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja establece que las conductas calificadas como contrarias a las normas de convivencia podrán, en función de su gravedad, ser objeto de aplicación de medidas educativas de corrección o dar lugar a la imposición de sanciones, junto a medidas educativas, que pueden suponer, entre otras:

a) La suspensión del derecho a participar en las actividades extraescolares o complementarias.

b) El cambio de grupo o clase en todas o algunas materias por un periodo no superior a dos semanas.

c) La suspensión del derecho a la asistencia a clase o al centro por un periodo de tiempo no superior a diez días, con la adopción, en este caso, de las medidas necesarias para garantizar que no se vea interrumpido el proceso educativo del alumno.

6 Así, por ejemplo, el artículo 17 del Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, señala que la imposición de sanciones tendrá finalidad y carácter educativo, y procurará la mejora de la convivencia en el centro.

7 Conforme a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 1101/1998, de 10 de diciembre, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de aplicación de las garantías constitucionales de orden procesal se concreta en el derecho a la defensa, es decir, formular alegaciones o ser oído en el procedimiento; derecho a la prueba, esto es, a proponer y que se admitan y se practiquen los medios propuestos por el administrado para su defensa; derecho a la presunción de inocencia, lo que exige que la imposición de una sanción a un administrado sólo se efectuará cuando en el expediente administrativo se haya desarrollado una actividad probatoria de cargo, practicada con garantías para aquel, determinante de una infracción y sanción tipificada legalmente.

8 Sobre este tema puede verse GARCÍA GARCÍA, M. J. *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2014.

9 La jurisprudencia constitucional en el ámbito sancionador administrativo implica la aplicación de los siguientes principios:

caso no tendrían razón de ser, con lo que se produciría la paradoja de estar dando un tratamiento diferenciado en la aplicación de la misma medida según el contexto en que se utilizara.

Y de la misma manera que está fuera de duda que la expulsión del centro educativo es una sanción,¹⁰ también la imposición de una prestación como consecuencia de una infracción normativa cometida por un sujeto responsable admite su tratamiento como sanción y no meramente como medida educativa. De este modo, afirmamos que las prestaciones impuestas fuera del horario escolar son siempre sanciones. Otra cosa es que en su consideración como sanción administrativa, la medida se encuadre en una categoría especial cuyos efectos pretenden hacer que el menor tome conciencia de la infracción cometida, pero ello no excluye que en su aplicación proceda un reconocimiento expreso de todas las garantías que derivan del derecho sancionador y también de las especiales exigencias del interés del menor. En este sentido cabe señalar, como hemos dicho antes, que la terminología empleada por algunas normas elude los conceptos de *infracción* y *sanción administrativa* y los sustituye por eufemismos tales como «conductas contrarias a las normas de convivencia», «conductas gravemente perjudiciales para la convivencia del centro» o «mecanismo de corrección»,¹¹ pero ello no debe plantear dudas sobre la verdadera naturaleza de las mismas.

De hecho, todas las medidas que se adopten en relación con los menores deben tender siempre a esa finalidad educativa. Así se deduce de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de protección jurídica del menor, y de la Constitución española, que en el capítulo III del Título I, al hacer referencia a los principios rectores de la política social y económica, establece el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y dentro de esta, la de los menores. Así resulta también de diversos tratados internacionales ratificados por España, como, por ejemplo, la Convención de Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989. Con base en todas estas normas, se parte de un principio general de primacía del interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, y de ahí la consecuencia de que las medidas que se adopten con relación a los mismos hayan de tener un carácter educativo.¹² Todo ello implica que el régimen sancionador dirigido a los menores de edad atiende a finalidades específicas respecto a las que resultan del régimen sancionador¹³ previsto para los adultos, de forma que desaparece o se mitiga la exigencia de proporcionalidad entre el hecho y la sanción prevista para los destinatarios de la norma. Pero ello no obsta que estemos hablando de medidas que formalmente tienen el carácter de sanción, que resultan de la responsabilidad jurídica de los menores. Es decir, se trataría de una reacción jurídica dirigida al menor, orientada a una finalidad educativa, que, sin embargo, no excluye la consideración de la medida como sanción administrativa.¹⁴

a) de legalidad, pues exige rango de ley ordinaria respecto de la tipificación de infracciones y sanciones (SSTC15/1981, 25/1984 y 1407/1986, entre otras); b) proporcionalidad o de «prohibición del exceso» en el ejercicio de la potestad sancionadora (STC 62/1982), que finalmente ha tenido su plasmación legal en el artículo 131 de la Ley 30/92; y c) del «non bis in idem». Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de aplicación de las garantías constitucionales de orden procesal es la siguiente: a) derecho a la defensa, bien formulando alegaciones, bien a través del derecho a no autoincriminarse (SSTC 107/1985, 197/1995 y 161/1997); b) derecho a la prueba, en el sentido de proponer que se admitan y practiquen los medios propuestos por el administrado para su defensa (SSTC 2/1987, 212/1990); c) derecho a la presunción de inocencia, que exige que la imposición de una sanción a un administrado sólo se efectuará cuando en el expediente administrativo se halla desarrollada una actividad probatoria de cargo, practicada con garantías para aquel, determinante de una infracción y sanción tipificadas legalmente (SSTC 31/1986 y 341/1993, entre otras). Véase la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1101/1998, de 10 de diciembre.

10 Así, por ejemplo, se reconoce claramente en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 352/2003, de 26 de marzo, que confirma la sanción impuesta a un alumno consistente en la expulsión del centro y traslado a otro diferente. Así, en su fundamento jurídico tercero señala que «[...] habían de tomarse medidas de carácter educativo y recuperador que sirviesen para la educación del menor sancionado y, al mismo tiempo, para garantizar el respeto a los derechos del resto de los alumnos, procurando la mejora en las relaciones de todos los miembros de la comunidad educativa, como se afirma acertadamente en la sentencia apelada».

11 En este sentido puede citarse el Real Decreto, de 2 de junio de 1995, de derechos y deberes de los alumnos y normas de convivencia, que, si embargo, en sus artículos 54 y siguientes alude al procedimiento para la tramitación de los expedientes disciplinarios, certificando así con el uso de esta terminología la naturaleza sancionadora de las medidas que prevé.

12 En este sentido puede hacerse referencia a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, recurso contencioso-administrativo 1587/1997, en su fundamento jurídico sexto.

13 El contenido punitivo de la sanción no excluye la posibilidad de que esta puede tener una finalidad adicional, en este caso de carácter educativo, que no es incompatible con el concepto de *sanción*. En este sentido puede verse REBOLLO PUIG, M. «El contenido de las sanciones». *Justicia Administrativa* [Valladolid: Lex Nova], núm. extraord. (2001), p. 153 y ss. También del mismo autor puede verse *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid: Lex Nova, 2009.

14 Al respecto, puede ser interesante considerar las argumentaciones que realiza la sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de

2) La imposición de sanciones administrativas en el marco de las relaciones especiales de sujeción en materia educativa

El reconocimiento del derecho a la educación que deriva del artículo 27 de la Constitución es perfectamente compatible con la existencia de un régimen disciplinario que se sustenta en la relación de sujeción especial¹⁵ que se articula entre la Administración educativa y los estudiantes y que impone una serie de deberes y obligaciones respaldados por la existencia de preceptos de carácter sancionador. De este modo, la imposición de medidas disciplinarias a las estudiantes, basadas en la inobservancia de los deberes legales, no constituye una vulneración del derecho a la educación, sino que se sustenta precisamente en la garantía del derecho a la educación. Y este argumento se puede sostener aún en el caso de que tales sanciones impliquen la expulsión temporal del alumno o incluso el cambio de centro, puesto que ni siquiera los derechos fundamentales son derechos absolutos, sino que caben modulaciones o limitaciones de los mismos amparadas en una finalidad constitucional, que según la jurisprudencia constitucional solo será posible cuando esta relación especial venga reconocida en la propia Constitución o en una ley dictada conforme a la misma.

Y en el caso que nos ocupa, el fin que justifica la especial sujeción deriva de artículo 27.2 de la Constitución, de forma que la imposición de específicos deberes a los estudiantes y las restricciones de derechos que puedan resultar de ellos se justifican por la necesidad de garantizar el buen funcionamiento de la Administración educativa y los objetivos de interés general ligados a ella. Por tanto, las normas sancionadoras en el ámbito educativo y el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración alcanzan su justificación en la finalidad que persiguen.

Que los estudiantes están sometidos a una relación de sujeción especial con la Administración educativa es algo que está fuera de duda. Así lo establece, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de diciembre de 2009, que señala: «[...] pues si en principio, existe una reserva de ley en materia sancionadora, en el supuesto que enjuicamos, en el que se trata de dirimir si por vía reglamentaria pueden tipificarse y por ende, sancionarse determinadas conductas que puedan ser, en cierta medida, perturbadoras para el buen orden y funcionamiento de los centros docentes, debemos indicar que en esta específica materia existe un singular precedente judicial que abona la tesis que cuando la potestad disciplinaria se proyecta en materia educativa, es preciso examinar el vínculo jurídico que une a los alumnos con el centro educativo, ya que estos están sometidos a una relación jurídica de especial sujeción».

En este sentido, la adscripción del régimen disciplinario educativo en el ámbito de las relaciones de especial sujeción viene amparada por el artículo 27 de la Constitución. Ese vínculo de sujeción especial deriva de la necesidad de tutelar el pacífico disfrute del derecho a la instrucción del conjunto del alumnado, razón por la cual se establece un deber del estudiante de respetar las normas de convivencia del centro docente. En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que el ejercicio del derecho a la educación y el disfrute de la libertad de enseñanza no es un derecho absoluto, «sino que está sujeto a ciertos límites positivos y negativos, dada la inexistencia de derechos absolutos e ilimitados, a fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás miembros de la comunidad educativa, de tal modo que el derecho del alumno a recibir la formación que asegure el pleno desarrollo de su personalidad, de acuerdo con sus propias convicciones y las de su familia, debe compatibilizarse con el respeto del derecho al estudio de sus compañeros asumiendo las normas de convivencia dentro del centro docente, lo que constituye un deber de los alumnos. La infracción del citado deber por la comisión de una conducta tipificada como muy grave produce el resultado de privar al alumno del derecho a recibir educación en el concreto centro, sin que se merme con esta medida su derecho a la escolaridad en el caso de la educación básica obligatoria, facultando al centro docente para rescindir unilateralmente el contrato por causa justificada al frustrarse el fin del mismo

noviembre de 2006 en su fundamento jurídico tercero en relación con la impugnación del reglamento de la Ley de responsabilidad penal de los menores.

15 Un análisis de la relación de sujeción especial en el ámbito educativo puede verse en CHINCHILLA MARÍN, C. «El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios». *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid: Aranzadi], núm. 64 (1989), p. 547 y ss. La citada autora analiza las consecuencias de la calificación de relación especial de sujeción existente entre la Administración educativa y los alumnos a la luz del R. D. 1543/1988, de 5 de mayo, sobre los derechos, deberes y normas de convivencia de los alumnos de centros sostenidos con fondos públicos.

para la parte que cumple y por razón del incumplimiento obstativo de la contraria».¹⁶

Y en el auto del Tribunal Constitucional núm. 382/1996, de 18 de diciembre, se hace referencia a la posibilidad de limitar el derecho a la educación al señalar: «[...] esta faceta del derecho a la educación puede ser lícitamente limitada a fin de salvaguardar otros derechos o bienes de naturaleza constitucional. De ahí que el legislador orgánico, al objeto de tutelar el pacífico disfrute del derecho a la instrucción del conjunto del alumnado, haya establecido como un deber básico del discente, además del estudio, el respeto a las normas de convivencia dentro del centro docente (art. 6.2 de la LODE), normas cuyo establecimiento se confía a la autonomía de los centros privados no concertados (art. 25 de la LODE). El incumplimiento de las normas de convivencia puede, por consiguiente, justificar suficientemente la expulsión de la escuela, sin que ello suponga en modo alguno vulneración del derecho fundamental. Sólo en suma, en los supuestos en que la sanción se haya impuesto arbitrariamente cabría plantearse la hipotética lesión del derecho en cuestión».

Así pues, la imposición de sanciones administrativas a los escolares, aunque consistan en la propia expulsión del centro, no implica por sí misma una vulneración del derecho a la educación¹⁷ siempre que cumplan dos requisitos: primero, que las sanciones no se hayan impuesto de manera arbitraria y, segundo, que cumplan los requisitos mínimos exigidos para su imposición, tales como la instrucción del expediente, nombramiento de instructores, audiencia del menor, práctica de pruebas etc., sobre la base del régimen disciplinario que deriva de una norma con rango de ley orgánica que establece un deber genérico del estudiante de respetar las normas de convivencia del centro docente.¹⁸

B Distinción de figuras afines

1) Las sanciones y las medidas educativas correctoras

Obviamente, no todas las medidas previstas en las normas de convivencia escolar pueden considerarse como sanciones administrativas. En ocasiones, nos encontramos ante ciertas medidas que son una respuesta inmediata a ciertos comportamientos realizados por los alumnos y que no entran en la categoría de sanciones administrativas.

Las medidas correctoras no serían propiamente sanciones, sino medidas establecidas en el caso de la realización de conductas irregulares que ni siquiera tengan la consideración de faltas leves por su irrelevancia, pero que en todo caso son contrarias a los principios y normas que rigen en los centros escolares y en el ámbito educativo. Podrían dar lugar a medidas correctoras carentes del carácter de sanción aquellas infracciones cometidas por escolares de edades inferiores a aquella que podría considerarse relevante para atribuirles responsabilidad administrativa. También podrían considerarse como medidas correctoras carentes

16 Sentencia de la Audiencia Provincial de Oviedo, de 19 de diciembre de 1994.

17 Así por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de 7 de junio de 1999 señala que «[...] la sanción impuesta no vulnera el derecho a la educación reconocido en el artículo 27 de la Constitución, pues la titularidad y goce de tal derecho es compatible con las atribuciones de la Administración educativa para restringir su disfrute a quien, con motivo de las pruebas encaminadas a verificar sus conocimientos, incumple obligaciones que son exigibles en la situación de sujeción especial en que se hallan los estudiantes matriculados en los centros universitarios, siempre que tales sanciones sean congruentes al fin del mantenimiento de la disciplina académica y proporcionadas a la gravedad de la infracción [...]».

18 En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Málaga, de 16 de junio de 2002, anuló la sanción impuesta por un centro educativo a un menor, consistente en la suspensión del derecho de asistencia al centro por un periodo de quince días lectivos. Consideró la sala que en el presente caso había existido una extralimitación en el ejercicio de la corrección del menor por resultar esta desproporcionada respecto de la infracción cometida. La citada sentencia señalaba: «Esta sala, a la vista de los hechos que se han declarado probados y de la legislación aplicable que hemos citado, considera que efectivamente tiene razón la recurrente en el sentido de que la falta cometida por su hijo no tiene la entidad suficiente para ser calificada de gravemente perjudicial para la convivencia en el centro, pues el daño que se ha causado ha sido de carácter leve y no intencionado, y además el menor, a su manera —que quizá podía haber sido más correcta pero que dada su edad es perfectamente comprensible— ha tratado de reparar el daño causado y de hacerse cargo del coste económico de reparación, sustituyendo el periférico sustraído por otro nuevo y, al parecer, adecuado para el uso del ordenador. La sanción impuesta carece de proporcionalidad en relación con los hechos y con la personalidad, conducta y circunstancia del menor, y, desde luego, en ningún caso puede decirse que haya contribuido a la mejora de su proceso educativo. Hubiera bastado con una simple amonestación, comparecencia ante el jefe de estudios, realización de trabajos o tareas en beneficio del centro para que el reproche de la conducta anteriormente descrita se hiciera efectivo, sin necesidad de apartar a un, al parecer, buen alumno de su asistencia a clase en periodos tal vez cruciales para el buen desenvolvimiento del curso escolar en cuestión».

del carácter de sanción aquellas adoptadas en el caso de conductas contrarias a las normas de convivencia, cometidas por menores responsables administrativamente de sus acciones, cuando la relevancia de la acción realizada no justifique la imposición de una sanción. Entre estas medidas, podrían mencionarse aquellas que consisten en la realización de tareas o actividades de carácter académico, amonestaciones verbales o comparecencia inmediata ante el jefe de estudios o el director.

Todas ellas obedecen a la necesidad de garantizar la función docente, ya que el profesor tiene que resolver diariamente situaciones que no pueden ser previstas de antemano, ni tampoco ser objeto de regulación. Se trataría, por tanto, de un régimen especial de medidas para la corrección rápida de aquellas conductas que no perjudiquen gravemente la convivencia en el centro, caracterizadas por su inmediatez y que carecen de la condición de sanción administrativa dado que el fundamento de las mismas no sería en ningún caso la comisión de una infracción administrativa, sino la realización de actos que no alcancen la consideración de falta leve o que, siéndolo, son realizadas por alumnos que desde el punto de vista administrativo no tienen la condición de responsables. Un ejemplo de este tipo de medidas lo proporciona el artículo 10 de la Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Según este artículo, las conductas calificadas como contrarias a las normas de convivencia podrán, en función de su gravedad, ser objeto de aplicación de medidas educativas de corrección o dar lugar a la imposición de sanciones,¹⁹ junto a medidas educativas.

2) La actividad de inspección y control en los centros escolares

Una buena parte de las actuaciones realizadas por los centros públicos se inscribe no tanto en el marco de una actividad sancionadora, cuanto de policía o control, cuya finalidad es la de mantener el orden en el centro, y dentro de la cual se podría inscribir un deber de colaboración de los alumnos. La actividad de inspección y control se encuadraría en el marco de una actividad preventiva, dirigida a impedir la comisión de hechos contrarios a las normas de convivencia del centro. De hecho, con este tipo de actividad se trata de conseguir un marco de convivencia que haga prácticamente innecesaria la adopción de medidas de carácter disciplinario, según rezan las normas que las prevén en su exposición de motivos. Ejemplos de tales medidas podrían ser la expulsión de clase con comparecencia inmediata ante el jefe de estudios o director, o la retirada del teléfono móvil, medidas que algunas normas autonómicas configuran erróneamente como sanciones,²⁰ pero que son manifestación de una actividad dirigida a mantener el orden en el centro.

Sobre la base de este tipo de actividad administrativa, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 352/2003, de 26 de marzo justificó la posibilidad de realizar «inspecciones rutinarias» en las aulas, que pudieran consistir incluso en el registro de mochilas. Planteada la posibilidad de que dicha medida pudiera vulnerar el artículo 18 de la Constitución, la sentencia mencionada señala que en el decreto que regula las normas de convivencia, «[...] no sólo no se prevé la inviolabilidad alegada, sino que lo marcado en negrita en los artículos transcritos dejan claro que los órganos directivos del Centro deben, con la colaboración de los alumnos, impedir la comisión de hechos contrarios a las normas del convivencia del Centro, y hacer que se respete a todos los miembros de la comunidad educativa. Eso, por tanto, lleva a que se pueda hacer las inspecciones rutinarias que, como la realizada en esta ocasión, sirvan para que la comunidad educativa pueda cumplir con sus fines en la mejor forma posible».

Es importante destacar también, en el marco de esta actividad de inspección y control, la condición de autoridad pública que algunas normas reconocen al profesorado, con los efectos que le reconoce el ordenamiento jurídico, de forma que los hechos constatados por los docentes en el ejercicio de sus competencias gozarán

¹⁹ Entre otras:

- a) La suspensión del derecho a participar en las actividades extraescolares o complementarias.
- b) El cambio de grupo o clase en todas o algunas materias por un periodo no superior a dos semanas.
- c) La suspensión del derecho a la asistencia a clase o al centro por un periodo de tiempo no superior a diez días, con la adopción, en este caso, de las medidas necesarias para garantizar que no se vea interrumpido el proceso educativo del alumno.

²⁰ Así, por ejemplo, el artículo 13.2 del Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.

de la presunción de veracidad, del mismo modo lo habilita para adoptar medidas dirigidas a mantener y garantizar el orden y buen funcionamiento de los centros educativos. En este sentido puede citarse la Ley 2/2010, de 15 de junio, de autoridad del profesor, de la Comunidad Autónoma de Madrid.²¹

En definitiva, tanto las medidas correctoras como aquellas que se adoptan en ejercicio de la potestad de control del buen orden y disciplina escolar carecen del carácter de medidas sancionadoras, de forma que no están sometidas a las garantías que rigen el régimen sancionador administrativo y al carecer del carácter de sanciones se caracterizan por su inmediatez, de forma que la necesidad de instrucción de un expediente disciplinario no tienen ninguna razón de ser.

3) El deber de colaboración en el marco de la relación de sujeción especial educativa

La imposición de prestaciones personales a los alumnos de centros públicos docentes también puede derivar de la relación especial que se establece entre el centro y su alumnado. En este sentido, la asistencia del alumno a un centro educativo comporta el nacimiento de una relación jurídica especial en virtud de la cual cada una de las partes asume derechos y obligaciones recíprocos, y donde la Administración educativa ha de velar por la seguridad y buen orden del centro, de forma que las necesidades de funcionamiento del mismo pueden justificar la imposición de obligaciones positivas de hacer de carácter personal, que no derivan de una infracción administrativa, sino de las razones expuestas. Más bien responderían a la necesidad de garantizar el buen funcionamiento de la institución educativa, y atienden a las exigencias del interés general.

En todo caso, cabe señalar que la imposición de prestaciones personales por parte de la Administración está sujeta a ciertos límites que derivan del propio texto constitucional.²² Por esta razón, los poderes públicos no gozan de absoluta libertad en la creación y regulación de las prestaciones personales, sino que, por el contrario, están sometidos a un conjunto de principios y exigencias que derivan directa o indirectamente de la Constitución. En efecto, la creación e imposición de tales prestaciones por parte de los poderes públicos debe obedecer a una finalidad constitucionalmente tutelada y respetar el resto de principios y exigencias que derivan de la norma fundamental. El cumplimiento de estos requisitos permite al Tribunal Constitucional²³ justificar la exigencia de tales prestaciones, de modo que las mismas derivan de una imposición establecida unilateralmente por el poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamada a satisfacerla, siempre que tenga una inequívoca finalidad pública amparada por el texto constitucional. La concurrencia de tales requisitos es lo que ha determinado que el Tribunal Constitucional haya aceptado la posibilidad de exigir a los administrados la realización de prestaciones personales de carácter tributario, o incluso la constitucionalidad de prestaciones personales en los ámbitos penitenciarios. En efecto, en su sentencia 116/2002, de 20 de mayo, y tras diferenciar tales prestaciones de los trabajos forzados, el Tribunal justifica la exigencia de las mismas en la relación de sujeción especial que se establece entre la Administración penitenciaria y el recluso, y en la necesidad de mantener el buen orden, la salubridad e higiene en los centros penitenciarios. Por tanto, de acuerdo con la jurisprudencia citada, la imposición de prestaciones personales se justifica en la consecución de un fin constitucionalmente lícito y en el respeto de los límites, exigencias y principios que derivan del texto constitucional.²⁴

En el caso de los estudiantes, es innegable que estamos hablando también de un colectivo que tradicionalmente

21 Otras leyes similares son la Ley 3/2012, de 10 de mayo, de autoridad del profesorado de la Comunidad de Castilla-La Mancha; la Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de la Rioja; la Ley 1/2013, de 15 de febrero, de autoridad docente de la región de Murcia; y la Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de autoridad del profesorado.

22 En este sentido, por ejemplo, puede verse la sentencia del Tribunal Supremo 233/1999, de 13 de diciembre.

23 Así, por ejemplo, en la sentencia 185/1995 o en la ya citada 233/1999, de 13 de diciembre.

24 Igualmente, como ejemplo del nacimiento de una relación de especial sujeción y de las consecuencias que lleva aparejada cabe citar la sentencia del Tribunal Constitucional 188/1999, de 25 de octubre, que señala: «[...] el internamiento de una persona en un centro penitenciario en los supuestos legalmente previstos hace nacer entre el sujeto internado y la Administración penitenciaria, una relación jurídica especial que la jurisprudencia de este Tribunal ha incardinado dentro de las relaciones especiales de sujeción. La naturaleza especial de aquella relación jurídica y la peculiaridad del marco normativo constitucional derivado del artículo 25.2 de la Constitución supone que entre la Administración penitenciaria y el recluso se establezcan un conjunto de derechos y deberes recíprocos que deben ser entendidos en un sentido reductivo y a la vez compatible con el valor preferente de los derechos fundamentales».

ha estado incluido en este ámbito de especial vinculación con la Administración. En concreto, el artículo 27.2 de la Constitución, establece que el derecho a la educación deberá ejercerse en el marco del respeto a los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales. De esta manera, y como forma de garantizar la educación y formación, es imprescindible que se establezcan prestaciones personales, que en algunos casos supongan incluso restricciones de su libertad de actuación.

Así el respeto a las normas de convivencia dentro del centro docente implica la realización de ciertas actuaciones o la participación en ciertas actividades que forman parte de la actividad diaria o cotidiana del centro, y que quedan ubicadas en el marco de estas relaciones especiales de sujeción,²⁵ tales como asistir a clase con puntualidad y cumpliendo y respetando los horarios, participar en la vida y en el funcionamiento del centro, cuidar y utilizar correctamente los bienes muebles, las instalaciones del centro y de los demás miembros de la comunidad educativa.²⁶ Esto implica el establecimiento de una serie de obligaciones de los

25 Sobre este tema, GALLEGO ANABITARTE, A. «Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración» *Revista de Administración Pública* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 34 (1994), p. 11-51; LASABASTER HERRARTE, I. *Las relaciones de sujeción especial*. Madrid: Civitas, 1994; LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*. Madrid: Civitas, 1994; GARCÍA MACHO, R. «Sanciones administrativas y relaciones de sujeción especial». *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid: Aranzadi], núm. 72, 1991, p. 515 y ss.; y del mismo autor, *La relación de sujeción especial en la Constitución española*. Madrid Tecnos, 1992.

26 Así, el artículo 5 del Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra, que establece los deberes de los estudiantes, implicando algunos de ellos verdaderas prestaciones personales que comportan una obligación positiva de hacer. Así: «a) Estudiar, deber fundamental de los alumnos y las alumnas. Este deber implica:

- a.1) Asistencia y participación activa en todas las actividades escolares obligatorias.
- a.2) Puntualidad y respeto a los horarios de las actividades del centro, independientemente de que estas se desarrollen dentro o fuera de las instalaciones.
 - a.3) Estudio y esfuerzo para conseguir el máximo desarrollo según sus capacidades.
 - a.4) Ejercicio de los hábitos en lo referente a descanso, alimentación e higiene.
- b) Respetar la labor educativa y la autoridad del profesorado y de la dirección, así como seguir las indicaciones de otros agentes de la comunidad educativa o que presten sus servicios a la misma. Este deber implica:
 - b.1) Respetar la labor educativa del profesorado y de la dirección, reconociendo su autoridad, y seguir las indicaciones de otros agentes de la comunidad educativa o que presten sus servicios a la misma, tanto en el ejercicio de su labor educativa como en el control del cumplimiento de las normas de convivencia y de las normas de organización y funcionamiento del centro.
 - b.2) Realizar los trabajos o tareas encomendadas por el profesorado.
 - b.3) Respetar el Proyecto educativo y el carácter propio del centro.
 - c) Participación y colaboración de manera positiva en la mejora de la convivencia escolar y en la consecución de un adecuado clima de estudio, tanto en el aula como en el centro. Este deber implica:
 - c.1) Cumplir las normas de organización y funcionamiento y las normas de convivencia del centro.
 - c.2) Participar y colaborar activa y positivamente con el resto de miembros de la comunidad educativa para favorecer el desarrollo de todas las actividades educativas.
 - c.3) Cooperar con el profesorado en la generación y mantenimiento de un adecuado clima de estudio, tanto en el aula como en el centro.
 - c.4) Participar, en la medida de sus posibilidades, en la prevención y en la resolución pacífica y justa de los conflictos que pudieran producirse.
 - c.5) Ofrecer y prestar ayuda a quienes la precisen.
 - c.6) Participar activamente a favor de las personas más vulnerables, de quienes puedan sufrir acoso escolar, respetando, defendiendo e integrando a cualquier posible víctima y colaborando en las medidas que el centro establezca a través del protocolo “antibulling” incluido en su Plan de convivencia.
 - c.7) Participar, en el ámbito de su competencia, en la elaboración de las normas de convivencia y de las normas de funcionamiento del centro y, en su caso, del aula.
 - c.8) Participar activamente con el centro para la inclusión del alumnado que presenta necesidades educativas especiales en las actividades y en la vida del centro.
 - d) Respetar a las personas. Este deber implica:
 - d.1) Actuar haciendo del trato respetuoso con los demás la norma fundamental de convivencia.
 - d.2) Permitir y facilitar que todos sus compañeros y compañeras ejerzan los derechos y deberes establecidos en este Decreto Foral, especialmente el derecho al estudio.

alumnos que forman parte de la actividad cotidiana del centro.

Así pues, en el marco del vínculo especial de sujeción en el que se inscribe la relación jurídica entre el estudiante y la Administración educativa pueden establecerse por parte de esta última obligaciones positivas de hacer basadas en la necesidad de mantener el buen orden, la seguridad, la salubridad o la higiene en los centros escolares, y ajenas totalmente al concepto de *sanción*.²⁷

3 Las prestaciones personales como sanción administrativa. Requisitos para su aplicación

Las prestaciones personales en concepto de sanción se inscriben en el marco del régimen disciplinario que resulta tras la infracción de las normas jurídicas que rigen la convivencia en los centros educativos, y que se impone a menores a los que se les reconoce responsabilidad jurídica por la infracción cometida y precisamente como consecuencia de la misma.²⁸

Por consiguiente, las prestaciones personales en el ámbito educativo constituyen una sanción que no puede imponerse sin el consentimiento del sancionado, y que lo obliga a prestar su colaboración en determinadas actividades en beneficio del centro educativo en el que ha tenido lugar el incumplimiento normativo. Constituyen, por tanto, una prestación de carácter personal que impone al menor una obligación positiva de hacer. La medida se impone y es consecuencia de la responsabilidad administrativa de los alumnos que infringen las normas de convivencia, de forma que es trasunto de culpabilidad y, por lo tanto, también de responsabilidad por la infracción. En todo caso, aunque su finalidad es de carácter educativo, mantiene su carácter punitivo, pues es la respuesta que el ordenamiento jurídico da a la comisión de la infracción administrativa.

Con todo, para que esta medida pueda aplicarse como sanción, es necesario que concurren tres requisitos:

- Que la prestación se imponga como consecuencia de esa misma contravención del ordenamiento, lo que conlleva la previa existencia de una infracción administrativa, de modo que la sanción funciona a modo

d.3) Promover y practicar una actitud pacífica, rechazando la violencia en todas sus formas.

d.4) Respetar la libertad de conciencia, las convicciones ideológicas, religiosas y morales a las que toda persona tiene derecho, y que se encuentran amparadas y reconocidas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por la Constitución Española, así como la dignidad personal, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa o de quienes presten sus servicios a la misma, evitando cualquier discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

d.5) Respetar los bienes de todos los miembros de la comunidad educativa o de los que prestan sus servicios a la misma.

e) Asistir al centro educativo con la vestimenta y la higiene personal adecuadas. Este deber implica:

e.1) Utilizar una indumentaria acorde con la consideración del centro escolar como lugar de estudio, que permita y facilite la adecuada realización de las tareas y actividades educativas y no dificulte la identificación del alumnado.

e.2) Respetar las indicaciones del centro educativo, que podrá regular la utilización del atuendo del alumnado. Esta regulación tendrá en cuenta los criterios de igualdad de trato entre hombres y mujeres, y considerará la diversidad de atuendos y sus implicaciones en la convivencia desde la reflexión crítica y desde una perspectiva de integración y respeto por la diversidad.

e.3) Practicar hábitos adecuados de higiene y limpieza personal que favorezcan un estado de salud apropiado y dificulten la transmisión de enfermedades.

f) Conservar y utilizar adecuadamente las instalaciones, equipamiento, mobiliario y materiales del centro, así como de su entorno y del transporte escolar. Este deber implica:

f.1) Respetar y cuidar las instalaciones, el equipamiento del centro, los sistemas de emergencia y los distintos materiales empleados en la actividad educativa.

f.2) Respetar el medio ambiente cuidando la limpieza en el centro, haciendo un uso adecuado del agua y de la energía, separando los residuos, etc.

f.3) Respetar el entorno del centro, manteniendo el orden y la limpieza en jardines, aceras, portales, fachadas, paredes, etc.

²⁷ La sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2006 ha establecido en este sentido que las necesidades de funcionamiento de la institución pueden hacer prevalecer los intereses generales sobre los individuales.

²⁸ Como hemos visto, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2009 reconoció la naturaleza jurídico-sancionadora de las medidas previstas en el Decreto de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/2007, de 19 de abril,

de reacción frente a la infracción cometida. Esto plantea el problema del rango de la norma que contiene la tipificación de las infracciones y las sanciones aplicables a las mismas, y si es suficiente con que estos extremos se recojan en normas de carácter reglamentario. En definitiva, estamos hablando de la aplicación del principio de legalidad²⁹ en el marco de las relaciones especiales de sujeción.

- La responsabilidad, esto es, la capacidad de culpa del sujeto que contraviene con su conducta lo establecido por el ordenamiento jurídico; en este caso, las normas sobre convivencia que rigen en los centros educativos.
- La necesidad de consentimiento por parte del sujeto afectado, que en este caso entendemos que ha de ser el menor, por las razones que más adelante se explicarán.

A El principio de legalidad sancionadora. Las peculiaridades en el marco de las relaciones de sujeción especial en el ámbito educativo

El principio de legalidad en materia sancionadora instituido en el artículo 25 de la Constitución viene a suponer la predeterminación de la infracción y la consecuencia jurídica que lleva aparejada la misma, exigiendo, por tanto, la existencia de una ley que regule los aspectos esenciales de la conducta antijurídica (o los criterios mínimos de antijuridicidad en el caso de las Administraciones Locales), así como la naturaleza y los límites de las sanciones a imponer, permitiendo una colaboración reglamentaria en el desarrollo y concreción de los elementos establecidos en la norma por rango de ley.³⁰ La jurisprudencia sobre este principio es abundante y pacífica cuando se refiere a las relaciones generales de la Administración con los administrados.

Sin embargo, cuando la cuestión afecta a las relaciones especiales de sujeción, el principio de legalidad adquiere determinados matices que «acomodan» sus exigencias al vínculo especial que existe entre la Administración y el colectivo que con ella se relaciona. La regulación reglamentaria requiere, ciertamente, una habilitación legal, aunque esta no se suele exigir con igual rigor o intensidad en todas las relaciones jurídico-administrativas. Tratándose de relaciones de sujeción especial, la debilitación de la garantía formal de reserva de ley ha sido admitida por el Tribunal Constitucional. Así por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional 2/1987 señaló que la referencia a la legislación vigente tiene un alcance diferente en el seno de una relación de sujeción especial ya que, en esta clase de relación, el *ius puniendi* no es el genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación de la Administración y, en tal medida, la propia reserva de ley pierde parte de su fundamentación material. Ahora bien, ¿qué características imprime en el principio de legalidad la existencia de una relación de sujeción especial en el ámbito educativo? Es evidente que, aunque asociada a un ámbito de sujeción en concreto, la adaptación del principio de legalidad no se puede desligar de los criterios generales que rigen cualquiera que sea el ámbito de sujeción especial sobre el que se proyecte el principio en los términos en que ha sido admitido por el Tribunal Constitucional.

En principio el citado órgano ha admitido que las relaciones de sujeción especial permiten modular los derechos fundamentales de los ciudadanos imponiendo límites en el disfrute de los mismos.³¹ Ya vimos cómo ese especial vínculo existente entre la Administración y los alumnos justificaba la existencia de un régimen sancionador específico que en ningún caso implicaba una vulneración del derecho a la educación. Pues bien, esa misma relación de supremacía o poder de la Administración justifica también la flexibilización o modulación de otros derechos constitucionales. Nos estamos refiriendo al derecho a la legalidad sancionadora del artículo 25.1 de la Constitución, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha configurado como un derecho subjetivo de carácter fundamental cuyo contenido implica «no sufrir sanciones sino en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente pueden imponerlas»³². Ahora bien, para que esa modulación o limitación sea posible, es necesario que esa relación administrativa especial de sujeción venga reconocida como tal, bien en la propia Constitución, bien en una ley dictada de acuerdo con la misma. Pero esa modulación del principio de legalidad amparada por preceptos constitucionales no implica que

29 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid: Aranzadi], núm. 29 (1981), p. 339-386.

30 NIETO, A. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos, 2005.

31 Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio.

32 Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre.

puede llegar a prescindirse de la norma de rango legal, sino que, aun en el ámbito de las relaciones de supremacía, resulta inexcusable que las normas reglamentarias especifiquen o desarrollen un núcleo básico de antijuridicidad que ha sido enunciado en la norma con rango de ley de forma que aquellos no den lugar a una regulación autónoma o independiente. O en otras palabras, que las relaciones de sujeción especial no justifiquen la imposición de sanciones carentes de cobertura legal. Las relaciones de sujeción especial no son, por tanto, un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o donde la Administración pueda dictar normas sancionadoras sin habilitación legal previa, porque estas relaciones no se dan al margen del derecho, sino dentro de él y, por lo tanto, también dentro de estas relaciones tienen vigencia los derechos fundamentales; de manera que, en este ámbito, la Administración no goza de un poder sancionador carente de habilitación legal, aunque este puede otorgarse en términos que no serían aceptables si no estuviéramos en el ámbito de una relación como la que se menciona.³³

De las anteriores afirmaciones se deduce la existencia de un régimen disciplinario que queda amparado desde el punto de vista del cumplimiento del principio de legalidad en la imposición por parte de las correspondientes normas con rango de ley de un conjunto de deberes que se justifica en la necesidad de garantizar el derecho a la educación. Con base en las anteriores argumentaciones, la jurisprudencia³⁴ ha entendido que la cobertura legislativa al régimen de infracciones y sanciones en el ámbito educativo encuentra su justificación, entre otros, en los artículos 124.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y en el 6.4.g de la Ley Orgánica 8/95 de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, que remite a los centros docentes la organización de normas de organización y funcionamiento, que deberán incluir aquellas medidas que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia. De acuerdo con lo dicho anteriormente, la jurisprudencia entiende que los preceptos de las anteriores leyes que establecen los deberes básicos de los alumnos, y entre ellos los de respetar las normas de organización, convivencia y disciplina del centro educativo, satisfacen las exigencias del principio de reserva de ley. El deber de respeto a las normas de convivencia del centro conduce a la tipificación de comportamientos positivos que encajan en la finalidad constitucional que garantiza la educación.

La sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de diciembre de 2009, desestima así el recurso que se había planteado por la Federación Regional de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado contra el Decreto 15/07, de 19 de abril de 2007, que establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid por entender que no existía norma habilitante que hiciera posible la tipificación de conductas contrarias a la convivencia escolar.

Más recientemente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 21/2013, de 9 de enero, establece conclusiones muy similares a las anteriores, porque considera ajustada a derecho la sanción impuesta a un estudiante universitario por la realización de determinadas actuaciones en un colegio mayor. La sentencia justifica la sanción impuesta y el cumplimiento del principio de legalidad sobre la base legislativa proporcionada por la Ley Orgánica de Universidades, que establece los deberes y obligaciones que incumben a los estudiantes universitarios y a los colegiales residentes en los colegios mayores. Constituye esta la única norma con rango legal que sustenta el régimen de infracciones y sanciones previstas posteriormente por normas reglamentarias tales como los Estatutos de los Colegios Mayores de fundación directa de la Universidad o el Reglamento del régimen interior del colegio mayor en el que se realizaron los hechos. La sentencia mencionada alude al régimen disciplinario de la enseñanza superior. Sin embargo, desde el momento en que estamos hablando de estudiantes sometidos a una relación especial de sujeción basada en fundamentos similares, los razonamientos de la sentencia y la adaptación del principio de legalidad a las circunstancias peculiares del caso son perfectamente extrapolables a otros ámbitos educativos distintos de la enseñanza superior.

Como conclusión, puede decirse que, en el ámbito educativo, las exigencias del principio de legalidad sancionadora parecen satisfechas con la existencia de una ley que establezca el deber genérico de los alumnos de respetar las normas de convivencia y funcionamiento del centro; con lo cual, en este ámbito, el principio de legalidad se reduce, en mi opinión, a su mínima expresión.

33 Sentencias del Tribunal Constitucional 2/1987, 42/1987, 61/1991.

34 Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2009, entre otras.

Si comparamos el tratamiento dado a las relaciones especiales de sujeción en el ámbito educativo y las exigencias del principio de legalidad en este ámbito con las conclusiones a las que ha llegado la jurisprudencia en relación con otros ámbitos donde también rigen las relaciones de sujeción especial, llegamos a la conclusión de que, de acuerdo con la jurisprudencia examinada anteriormente, el ámbito educativo es uno de los que ha permitido una aplicación más laxa del principio de legalidad. Esta afirmación viene al caso tras examinar determinados pronunciamientos jurisprudenciales relativos a este principio en el ámbito de la función pública. En concreto, por ejemplo, la sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 10 de junio de 1999 se pronunció sobre la legalidad del Reglamento de Disciplina de los Funcionarios Públicos, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, examinado a la luz del principio de legalidad sancionadora. La referida sentencia señala: «Aplicando dicha doctrina al Reglamento aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, se observa que la Ley de Funcionarios de 1964, modificada por la Ley 30/84, de 2 de agosto, viene a establecer la clasificación de las faltas en muy graves, graves y leves, que enuncia las faltas muy graves, que contiene una remisión expresa a la actividad reglamentaria para la enumeración de las faltas graves y leves (art. 89), que señala los elementos para llevar a cabo tal enumeración, como son la intencionalidad, perturbación del servicio, atentado a la dignidad del funcionario o de la Administración, falta de consideración con los administrados y reiteración o reincidencia, que establece de manera expresa taxativa las sanciones a imponer (art. 91 y art. 31.2 Ley 30/84) y su relación de acuerdo con la calificación de la falta (art. 91.2), y que regula los demás efectos como anotaciones y cancelaciones (art. 93), así como la prescripción de las faltas y sanciones (artículo 87). Todas estas circunstancias permiten incluir el referido Reglamento entre las excepciones a que se refiere la doctrina del Tribunal Constitucional, dado que existe una remisión normativa expresa de la Ley al desarrollo reglamentario, y tal remisión no permite una regulación independiente, sino que se efectúa fijando los elementos necesarios para la determinación de las infracciones, su sanción y límites; todo ello en el marco de una relación como la funcionarial, que por su contenido y elaborada regulación permite una razonable previsión de la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de infracción. En consecuencia ha de concluirse, que el referido Reglamento de Régimen Disciplinario, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, goza de la suficiente cobertura legal y no infringe el principio de reserva de ley en materia de infracciones administrativas contemplado en el artículo 25 de la Constitución. En semejantes términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1995. Por lo que debe rechazarse la alegación en contrario que se formula en la demanda».

En definitiva, en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, la exigencia del artículo 25.1 de la Constitución se cumple con la existencia de una *lex certa* que predetermine las conductas ilícitas, entendiéndose satisfecha cuando los rasgos esenciales de la conducta prohibida se encuentra en una norma con rango de ley.³⁵ En el caso de las relaciones especiales de sujeción en materia educativa, tal principio se entiende cumplido al establecer la ley un deber genérico para la comunidad educativa de respetar las normas de conducta o de convivencia que rigen el funcionamiento de centros.

Sin embargo, quedan por resolver las exigencias impuestas por el principio de legalidad con relación a la previsión de las sanciones y sus límites, donde los requisitos del principio de legalidad parecen más difíciles de conformar a la vista de la regulación vigente y donde las normas con rango de ley no contemplan, salvo alguna excepción a nivel autonómico, el recurso a las prestaciones personales como sanción.³⁶ Efectivamente, en el ámbito disciplinario educativo la imposición de sanciones, y no solo de las prestaciones personales, se realiza en muchas ocasiones en ausencia de cobertura legislativa de las mismas —es decir, por remisión a los deberes de los estudiantes establecidos en una ley—, pero sin establecer el catálogo de medidas punitivas posibles, y ello rige también en el caso de las prestaciones personales, que carecen de cobertura legislativa que legitime a la Administración a su imposición. Ya hemos señalado que la jurisprudencia ha admitido esta posibilidad sustentando el régimen sancionador en normas legales que, como decimos, solo de manera

35 La sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de noviembre de 2006, resuelve el recurso planteado contra el reglamento que desarrolla la Ley de responsabilidad penal de los menores. En esta sentencia se analiza el principio de legalidad en relación con los menores de edad internados por orden judicial en un centro de menores, quienes, de acuerdo con la sentencia, se encuentran en una relación de sujeción especial respecto a la Administración competente. En tales supuestos, la sentencia reconoce que las necesidades de funcionamiento de la institución pueden hacer prevalecer los intereses generales sobre los individuales.

36 Así, por ejemplo, la Ley 4/2011 de la Comunidad Autónoma de Galicia de convivencia y participación de la comunidad educativa, en sus artículos 21 y 22; asimismo la Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja

genérica aluden a los deberes de los estudiantes, pero que no concretan ni las sanciones a imponer ni su límite máximo.³⁷ Por tanto, y como conclusión, puede decirse que el principio de legalidad se manifiesta de una forma más laxa en el ámbito educativo, ya que parece admitirse la imposición de sanciones carentes de cobertura legal.³⁸

En su descargo podría argumentarse que, de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales ratificados por España, las sanciones impuestas a los menores han de primar el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, debiendo tener las sanciones que se adopten con relación al mismo un carácter educativo. Pero ello no es excusa para olvidar que en todo caso estamos hablando de sanciones administrativas, ni justificar una relajación de los principios que rigen la imposición de las mismas, que en todo caso deberían aplicarse con la misma, sino más exigencia que en el resto de los supuestos que rigen las relaciones de sujeción especial.

B La capacidad de culpa. La edad mínima para imponer una sanción y los criterios de imputabilidad

La consideración de las prestaciones personales como medidas disciplinarias obliga a aplicar algunos de los principios que son de aplicación en el ámbito del derecho administrativo sancionador, y entre ellos, los que toman en consideración el ámbito subjetivo del ilícito administrativo. La primera cuestión que plantea la exigencia de responsabilidad administrativa a los menores por la comisión de infracciones administrativas es la edad a partir de la cual puede ser exigida dicha responsabilidad y, por consiguiente, la edad mínima a partir de la cual es posible aplicar la correspondiente sanción.³⁹ Esta cuestión entronca directamente con uno de los principios del derecho sancionador, que es el principio de culpabilidad.⁴⁰ En atención a dicho principio, para poder imputar a un sujeto la responsabilidad por unos hechos antijurídicos tipificados como tales en una ley, es necesario, además, que concurra el elemento subjetivo; es decir, que la conducta antijurídica sea atribuible a su autor a título de dolo, negligencia, o en un espectro más amplio por malicia, imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.⁴¹ De este modo, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora precisará no solo la existencia de una infracción creada y tipificada por la ley, sino, además, la existencia de un sujeto imputable.⁴²

Las normas sectoriales que regulan la exigencia de responsabilidad administrativa de carácter sancionador a los menores evidencian la necesidad de concurrencia del elemento subjetivo como elemento esencial del tipo administrativo a través de la fijación de un límite de edad a partir del cual el ordenamiento jurídico presupone la capacidad de culpa; esto es, la capacidad para comprender la significación antijurídica del hecho y dirigir su actuación conforme a dicho entendimiento.

37 Así, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de febrero de 1997, que admite que en las relaciones de sujeción especial se abran mayores espacios a la colaboración del reglamento.

38 En este sentido, Hernández González, F. L., señala que «[...] una flexibilidad excesiva del principio de reserva de ley en materia sancionadora no sólo carece de amparo constitucional, sino que adultera significativamente el mandato del artículo 25.1 de la CE, al transformar la garantía formal del principio de legalidad sancionadora en mera cobertura legal; confundiendo el principio de reserva de ley con el más amplio principio de legalidad de la actuación administrativa» («La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.». *Revista de Administración Pública* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 166 (2005), p. 198.

39 Sobre esta cuestión puede verse el Informe del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, «Responsabilidad administrativa de los menores por infracciones administrativas». En: *Estudios e Investigaciones 2007. Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de Estudios Sociales, 2008, p. 195 y ss.

40 Véase la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que, tras algunas vacilaciones iniciales, así lo reconoce en las sentencias de 25 de enero y 9 de mayo de 1983 y ya en las posteriores. En el plano doctrinal puede verse PALMA DEL TESO, A. *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996.

41 Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 24 de abril de 1998, (recurso contencioso-administrativo 1450/1997).

42 En este sentido puede citarse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 30 de marzo de 2007, que pone de manifiesto cómo la culpabilidad es un requisito de toda infracción administrativa, por lo que no basta que la conducta sea antijurídica y típica, sino que es necesario que sea culpable; es decir, que la acción u omisión sea imputable a su autor por imprudencia, negligencia o ignorancia, siendo esto una exigencia derivada del artículo 25 de la Constitución Española. Como consecuencia, nadie puede ser sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados, de lo que se deriva la individualización de la responsabilidad y la imposibilidad de establecer una responsabilidad objetiva de orden sancionador.

Ahora bien, ¿cuál es la edad mínima a partir de la cual puede apreciarse la concurrencia de estos elementos subjetivos determinantes de responsabilidad administrativa y, por ende, de la posibilidad de imponer sanciones?

La Ley 30/92, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común, carece de previsión en este sentido, dejando que sean las leyes especiales, estatales o autonómicas las que determinen esta cuestión en cada ámbito sectorial concreto. La diversidad de realidades y fines perseguidos por las normas sectoriales administrativas dificulta establecer con carácter general una edad mínima para la exigencia de dicha responsabilidad, de forma que la imputabilidad del menor —esto es, su capacidad de culpa— debe inferirse de cada norma sectorial en función de sus fines, objetivos y la posibilidad o no de ser comprendida por el menor.⁴³

Así pues, la edad para la exigencia de responsabilidad por infracciones administrativas será la que fijen sectorialmente las normas administrativas en función de la capacidad de obrar otorgada al menor⁴⁴ en este ámbito, o de otros criterios que permitan hacer recaer sobre ellos el régimen punitivo previsto en un determinado sector material. Por tanto, los límites cronológicos de la imputabilidad han de ser específicamente marcados por las normas administrativas, de modo que solo cabe sancionar en este ámbito a un menor cuando el ordenamiento jurídico administrativo prevea expresamente esta posibilidad, bien a través de una norma sectorial, o bien con carácter general⁴⁵ al establecer una edad mínima para la imputabilidad.

Los límites cronológicos establecidos por las normas sectoriales están muy relacionados con los criterios de atribución de responsabilidad que tienen en cuenta esas mismas normas sectoriales. En ocasiones las normas prevén la responsabilidad administrativa del menor como resultado del reconocimiento previo de su capacidad de obrar en el ámbito administrativo.⁴⁶

Otras normas especiales prevén sanciones a los menores, no como consecuencia de un especial reconocimiento de capacidad administrativa para actuar en dicho ámbito, sino por tratarse de ámbitos en los que los jóvenes vienen a incurrir en comportamientos antisociales y reiterados que el ordenamiento jurídico administrativo considera necesario prevenir y en su caso sancionar. Se trata de normas dirigidas primordial o específicamente a los menores, que presuponen la capacidad para entender el significado ilícito de determinadas conductas y la capacidad para preverlas y evitarlas usando la diligencia y el deber de cuidado exigible. Ejemplos de este tipo de normas sectoriales son las que regulan los aspectos relativos a las drogodependencias y otros trastornos adictivos,⁴⁷ que regulan y tipifican como infracción administrativa el consumo de alcohol en la

43 Por otra parte, las normas autonómicas que han previsto un sistema de protección integral de la infancia y la adolescencia tampoco regulan las sanciones administrativas impuestas a menores. Así, por ejemplo, la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Comunidad Valenciana, de protección integral de la infancia y la adolescencia, alude en el artículo 131 y siguientes al sistema de reeducación de menores infractores, integrando el conjunto de acciones en materia de prevención y atención de menores orientadas a procurar el desarrollo integral y la inserción social y familiar del «menor infractor», entendiéndose por tal aquel sobre el que se ha adoptado una medida judicial como consecuencia de haber cometido un hecho constitutivo de infracción penal. Así pues, la regulación queda referida únicamente a las infracciones penales, pero no a las administrativas.

44 Recordemos que conforme al artículo 30 de la Ley 30/92 tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico administrativo.

45 En este sentido cabe citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 30 de marzo de 2007, que anuló la resolución de la Delegación del Gobierno en Andalucía, por la cual se imponía una sanción administrativa a un menor, cuya edad en el momento de comisión de la infracción era de quince años.

46 Así, por ejemplo, la Ley de circulación de vehículos a motor y el reglamento que la desarrolla, Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, de Circulación Urbana e Interurbana. Según el artículo 4 de dicho reglamento, a partir de los dieciséis años, los menores se encuentran habilitados para obtener la licencia y el permiso de conducción de la clase A-1, e incluso a partir de los quince años es posible obtener el permiso de conducción de la clase AM, que habilita para conducir ciclomotores de dos o tres ruedas. Pues bien, cuando el ordenamiento jurídico reconoce a los menores aptitud para conducir determinados vehículos, es porque les reconoce capacidad para discernir lo que es lícito de lo que no lo es, y les otorga la facultad de actuar en dicho ámbito como mayores de edad, de forma que asumen también las obligaciones que se derivan de dicha facultad, y entre ellas la de responder en el ámbito administrativo sancionador.

47 Así, por ejemplo, la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid; la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de Extremadura; y la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

vía pública, y que expresamente prevén la imposición de las sanciones a los menores de edad. Estas leyes proporcionan la cobertura legal necesaria para que las ordenanzas municipales de convivencia ciudadana puedan tipificar estas conductas y establecer las correspondientes sanciones.⁴⁸

Y en el ámbito sectorial de las normas orientadas exclusivamente a los menores en su condición de sujetos sometidos a relaciones de especial sujeción,⁴⁹ cabría destacar las normas que regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia de los centros docentes sostenidos con fondos públicos. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación⁵⁰ señala que todos los centros deben incluir en su proyecto educativo un plan de convivencia, así como establecer las normas que garanticen su cumplimiento. Asimismo la ley prevé que sean las Comunidades Autónomas quienes establezcan el marco regulador que permita a los centros elaborar dicho proyecto educativo. Pues bien, las normas que regulan estas cuestiones no concretan la edad mínima para imponer sanciones,⁵¹ sino que el criterio cronológico será un elemento a tener en cuenta al valorar la procedencia de la sanción.⁵²

Y esta indeterminación normativa en cuanto a la edad a partir de la cual un menor puede ser objeto de una sanción disciplinaria, plantea varias cuestiones. Así, en primer lugar, cabría plantearse si es admisible que las normas jurídicas guarden silencio sobre esta cuestión, o si debería existir una indicación normativa a este respecto, bien efectuada por una norma con rango de ley, bien por una norma con rango reglamentario, si tenemos en cuenta que estamos hablando de relaciones de especial sujeción, donde podría admitirse una relajación de las exigencias del principio de legalidad. Hay que tener en cuenta que la culpabilidad, es decir, la capacidad jurídica que se presupone al sujeto para hacerle responsable de sus actos, es un requisito de toda infracción administrativa, de forma que no basta que la conducta sea antijurídica y típica y que una ley defina, al menos, los elementos esenciales de la antijuridicidad, sino que es necesario que sea culpable, es decir, que la acción u omisión sea imputable a su autor por imprudencia, negligencia o ignorancia. De ahí la importancia de definir la edad mínima a partir de la cual se presupone esa responsabilidad, como manifestación del principio de seguridad jurídica.⁵³

48 En este sentido puede verse ARIAS MARTÍNEZ, M. A. «Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales». En: CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (coord.). *La modernización del gobierno local: estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*. Barcelona: Atelier, 2005.

49 En este sentido puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de marzo de 2005, que considera como una relación de sujeción especial la que vincula a un menor de edad con un centro de educación especial. También como sanciones administrativas previstas en el marco de relaciones de sujeción especial hay que considerar las que establece el Real Decreto, de 30 de julio de 2004, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Orgánica de responsabilidad penal del menor. La sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de noviembre de 2006, resolvió el recurso planteado contra el mismo estableciendo su conformidad a derecho, así como la de de las sanciones en él contempladas para los menores de edad internados en centros de menores. En este sentido cabe citar la sentencia del Tribunal Constitucional 188/1999, de 25 de octubre, que señala que el internamiento de una persona en un centro penitenciario hace nacer entre el sujeto internado y la Administración penitenciaria una relación jurídica especial que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional define dentro de las relaciones especiales de sujeción.

50 Modificada por Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

51 Es llamativo señalar que en algunas ocasiones la jurisprudencia ha negado el carácter de sanciones a las medidas previstas en las normas reguladoras de las relaciones de convivencia en los centros públicos. En este sentido cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2009 (recurso de casación 1198/2008).

52 En este ámbito normativo cabe citar el Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid. También el Decreto 50/2007, de 20 de marzo, por el que se establecen los derechos y deberes del alumnado y las normas de convivencia en los centros docentes sostenidos por fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, entre otros. Este último decreto, señala, en su artículo 34.2.e, que los órganos competentes para la instrucción del expediente o para la imposición de las correcciones deberán tener en cuenta la edad del alumnado, así como sus circunstancias personales, familiares o sociales, tanto en el momento de decidir la incoación o sobreseimiento como para graduar la aplicación de la sanción cuando proceda.

53 Y esta ausencia de concreción en las normas administrativas plantea la posibilidad de aplicar los límites previstos en el ámbito penal para la imputabilidad de los menores, lo que supone una remisión a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad de los menores. De hecho, existen algunos pronunciamientos jurisprudenciales que han justificado esta solución en ausencia de un límite mínimo para la exigencia de responsabilidad administrativa. En principio, cuando el Código penal fijaba la edad penal en los dieciséis años, cierta jurisprudencia entendió que este podía ser el punto de partida para exigir responsabilidad administrativa y establecer las correspondientes sanciones en defecto de previsión legal. Así la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 492/2000, de 16 de mayo, que señala que: «Ante la falta de previsión expresa de la Ley, la doctrina mayoritaria sostiene que en el ámbito administrativo sancionador debe proyectarse la exigencia de la edad de dieciséis años para ser responsable, contenida en el artículo 8.2 del anterior Código Penal, o el artículo 19 del actual en relación con su disposición derogatoria única 1ª a), tesis que viene avalada por la exigencia que en tal sentido se contenía en el artículo 24.1 de la derogada Ley de Orden Público.»

En todo caso, y como hemos señalado, las normas en materia de educación no concretan esta edad, sino que establecen únicamente un criterio orientador para los órganos competentes para la instrucción del expediente o para la imposición de las correcciones, señalando que deberán tener en cuenta la edad del alumnado, así como sus circunstancias personales, familiares o sociales, tanto en el momento de decidir la incoación o archivo como para graduar la aplicación de la sanción cuando proceda.⁵⁴

De cualquier forma, la ausencia de ese criterio cronológico mínimo de imputabilidad y la indeterminación normativa en el ámbito educativo, que prevé la posibilidad de imponer sanciones los menores, pero que no concreta la edad para ello, pueden justificarse si partimos de una interpretación de estas normas según la cual esa omisión se establece con base en el principio del superior interés del menor; es decir, si partimos de que dicha indeterminación normativa está prevista en beneficio del menor⁵⁵ (para poder ajustar la aplicación de la sanción al grado de madurez o desarrollo del mismo), de la misma forma que la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, no concreta las sanciones que

En su redacción vigente, el Código penal eleva la edad penal a los dieciocho años, estableciendo un tratamiento específico para los menores de edad que incurrir en infracciones tipificadas como delitos o faltas, y que se regula en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores. De acuerdo con esta ley, la edad a partir de la cual es posible exigir esa responsabilidad se concreta en los catorce años. Pues bien, ¿debe ser este el límite de edad para el legislador sectorial cuando prevea la imposición de sanciones a menores en el ámbito administrativo? Es decir, ¿podría entenderse que en el ámbito administrativo sancionador debe proyectarse también el límite de edad que determina la responsabilidad en el ámbito penal por ser ambas manifestaciones del mismo *ius puniendi* del Estado?

En mi opinión existen distintas razones que deben llevar a descartar la aplicación de los criterios cronológicos establecidos en el ámbito penal y en la Ley de responsabilidad penal del menor al ámbito de la potestad sancionadora de la Administración. Estas razones tienen en cuenta las peculiaridades propias del derecho administrativo sancionador, su propia sustantividad y las diferencias existentes respecto del régimen punitivo previsto en el caso de la comisión de delitos y faltas (bien sea en el marco de la regulación prevista por el Código penal, bien en el ámbito de la Ley 5/2000, de 12 de enero). En primer lugar, el derecho penal es un derecho fundamental y únicamente punitivo que contempla la imputabilidad con carácter general, en tanto que el derecho sancionador administrativo se inscribe en un marco normativo donde cada ámbito sectorial va acompañado de su correspondiente régimen sancionador, y donde se trata de adaptar el ámbito subjetivo y las sanciones adoptadas a la pretendida finalidad de la norma, de forma que, atendiendo a ello, la edad prevista para que sea factible una posible sanción podrá variar de una norma sectorial a otra. El ordenamiento jurídico administrativo es muy amplio y contempla realidades muy diversas respecto de las cuales los menores pueden tener reconocida capacidad administrativa para obrar, o bien referirse a ámbitos donde el menor ostente, respecto de la Administración, una relación de sujeción especial, como así sucede, por ejemplo, en el ámbito educativo; y, atendiendo a estas circunstancias, el ámbito subjetivo de la imputabilidad puede sufrir variaciones para acomodarlo a la finalidad específica de ese ámbito sectorial. Por tanto, los límites cronológicos de la imputabilidad han de ser específicamente marcados por las normas administrativas, de modo que solo cabe sancionar en este ámbito a un menor cuando el ordenamiento jurídico administrativo prevea expresamente esta posibilidad, bien a través de una norma sectorial, o bien con carácter general al establecer una edad mínima para la imputabilidad. Descartado que el carácter punitivo de las normas penales y administrativas sancionadoras y su integración en el *ius puniendi* del Estado justifique un límite idéntico a la imputabilidad, el recurso al límite de edad previsto en la Ley 5/2000, de 12 de enero, en defecto de previsión administrativa solo podría basarse en la aplicación analógica de la norma, proscrita en principio en el ámbito del derecho administrativo sancionador, salvo en beneficio del sujeto infractor, circunstancia que no concurre en este supuesto.

Todas estas razones han sugerido la conveniencia de fijar con carácter general una edad mínima para la exigencia de responsabilidad administrativa de orden sancionador y así lo han hecho algunas leyes autonómicas como la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuya Ley 2/98 de 20 de febrero sobre ejercicio de la potestad sancionadora ha establecido la edad de 14 años como criterio para la punibilidad de los menores por las infracciones administrativas que cometan. La Ley establece un límite a la imputabilidad que al mismo tiempo funciona como umbral a partir del cual es posible exigir responsabilidad. Tal y como está redactado el precepto, el límite de la edad administrativa para responder por las infracciones cometidas viene determinado por lo que establezca la legislación sectorial administrativa, y en su defecto la responsabilidad administrativa será exigible a partir de los 14 años. En mi opinión, no es ésta una buena solución legislativa, pues al establecer con carácter subsidiario y general una edad para la atribución de responsabilidad administrativa de orden sancionador, se está desligando dicha responsabilidad de los criterios a los que debe ir vinculada su exigencia, tales como el reconocimiento de la capacidad de obrar en el ámbito administrativo, o la capacidad para entender la significación jurídica de las normas y exigir un comportamiento acorde a las mismas, criterios que no admiten consideraciones de carácter general sino que deben ir referidos a cada ámbito sectorial concreto.

54 Así por ejemplo el Decreto 17/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, señala en su artículo 17.e que, a la hora de establecer los criterios para la adopción de sanciones, se valorarán la edad, situación y circunstancias personales, familiares y sociales del alumno, y demás factores que pudieran haber incidido en la aparición de las conductas o actos contrarios a las normas establecidas. Igualmente se refleja en el artículo 54 del Decreto 53/2009, de 25 de junio, que regula la convivencia escolar y los derechos y deberes de la comunidad educativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

55 De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

corresponden a cada infracción, ni aplica el principio de proporcionalidad, porque lo que quiere establecer es una adecuación de la sanción al menor, de forma que esta se establece en atención a sus circunstancias personales, aunque no resulte proporcional a la gravedad de la conducta o la infracción cometida. En todo caso, dicha interpretación comporta la aplicación de ciertos límites inexcusables en el ámbito disciplinario educativo. En primer lugar, las prestaciones personales impuestas fuera del horario escolar son siempre sanciones, no medidas correctoras, de manera que solo podrán aplicarse a un menor cuyo grado de madurez sea suficiente como para comprender la ilicitud de su conducta, estableciendo un umbral objetivo y mínimo, que bien podría fijarse en los catorce años. Ello impediría aplicar la sanción a menores de esa edad, sin implicar una aplicación inmediata a los menores comprendidos en dicha edad o mayores, puesto que habrá que considerar las características individuales y personales de cada sujeto. De esta forma, con anterioridad a dicha edad, lo único que cabría imponer son medidas correctoras, nunca sanciones, sin que la imposición de prestaciones personales caiga dentro de la categoría de las medidas correctoras.

Por supuesto, y puesto que estamos hablando de infracciones cometidas por un sujeto responsable, tales medidas habrán de ser impuestas por el órgano competente, esto es, por el consejo escolar, y nunca de manera individual por un profesor, y con la tramitación del procedimiento administrativo oportuno.

C La necesidad de consentimiento personal y expreso para poder imponer la sanción

Las prestaciones personales no se configuran como obligaciones cívicas normales, como por ejemplo ocurre en el caso de las prestaciones personales de carácter tributario,⁵⁶ sino que su finalidad tiene un marcado carácter punitivo, de reacción frente al ilícito administrativo en que incurre la actividad del sujeto, y es precisamente su naturaleza sancionadora lo que obliga a plantearse la posibilidad de su imposición coactiva y su adecuación a los principios, exigencias y límites constitucionales. A diferencia de las prestaciones personales de carácter tributario, o de las previstas en el contexto del deber de colaboración con la Administración derivado de una relación de sujeción especial, las prestaciones personales de carácter sancionador no pueden inscribirse en el ámbito de los deberes que son exigibles a los administrados, bien en su consideración de sujetos obligados a contribuir a las cargas públicas, bien en su consideración de sujetos sometidos a una relación de sujeción especial. Por el contrario, la imposición coactiva de las prestaciones personales en concepto de sanción no goza de respaldo constitucional, ni en el marco de los deberes de los ciudadanos, basados en la necesidad de su contribución al sostenimiento de los gastos y cargas públicas, ni con base en la existencia de una relación de especial sujeción con la Administración. La imposición de prestaciones personales como sanción administrativa carece de justificación constitucional, por lo que la perspectiva desde la que cabe su imposición es totalmente distinta, y se justifica solamente en el caso de que concurra la aceptación del sujeto. Solo bajo este presupuesto los poderes públicos podrán imponer este tipo de medida como sanción. Ello significa que dichas prestaciones no pueden ser objeto de una imposición coactiva, es decir, la obligación de hacer en que consisten no puede establecerse unilateralmente por la Administración sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla, pues otra cosa vulneraría los principios constitucionales relativos a la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico y el libre desarrollo de la personalidad. En definitiva, cuando el artículo 31.3 de la Constitución se refiere a la posibilidad de que los poderes públicos establezcan prestaciones personales y patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley no está amparando la imposición de las mismas en concepto de sanciones administrativas. Por tanto, ningún precepto o finalidad constitucionalmente amparada justifica la incidencia en la libertad personal del sujeto a través de la imposición de obligaciones personales de hacer en su consideración como sanciones administrativas. Cabe señalar, por tanto, que en el marco del derecho administrativo sancionador, la imposición coactiva de la prestación personal o, lo que es lo mismo, el establecimiento de la obligación sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla, daría lugar a la inconstitucionalidad de la medida sancionadora.

Y estas conclusiones rigen para la categoría genérica de las prestaciones personales en concepto de sanción, categoría en la que se incluyen las obligaciones impuestas en el ámbito de las medidas disciplinarias en materia educativa. Otra cosa es que, en el ámbito del vínculo especial de sujeción en el que se inscribe la

⁵⁶ Las prestaciones personales tributarias son, en palabras del Tribunal Constitucional, una forma de cooperación vecinal que responde a criterios de solidaridad aún vigentes en pequeños municipios y que suponen al mismo tiempo un modo de participación de cada vecino en el levantamiento, en beneficio de toda la comunidad, de las cargas municipales. Su finalidad legítima la imposición coactiva de esas prestaciones por el legislador.

relación jurídica entre el estudiante y la Administración educativa, pueden establecerse por parte de esta última obligaciones positivas de hacer basadas en la necesidad de mantener el buen orden, la seguridad, la salubridad o la higiene en los centros escolares, y ajenas totalmente al concepto de *sanción*.

Fuera de este supuesto, la imposición de una medida punitiva de estas características, que exige la colaboración activa del sujeto con base en el deber de colaboración del estudiante para su ejecución, requerirá del consentimiento del sujeto responsable, que en el caso de los menores entendemos que ha de ser su propio consentimiento personal y expreso, sin que el mismo pueda ser sustituido o satisfecho por sus representantes legales. En otras palabras, que es la voluntad del menor y no la de su representante legal la que ha de manifestarse para que la sanción pueda ser válidamente impuesta; de modo que será su capacidad volitiva, sin necesidad de la intervención de su representante legal, la que determine la prestación o no del consentimiento necesario para la imposición de la sanción.

El ordenamiento jurídico no puede suponer la capacidad de discernimiento del menor para hacerlo responsable de las consecuencias de una infracción administrativa sin otorgarle al mismo tiempo la capacidad de decidir sobre la aplicación de una medida que requerirá la participación activa del mismo para su ejecución. De esta manera, el mismo grado de entendimiento y voluntad que determina la atribución de responsabilidad administrativa a un sujeto es suficiente para afirmar su plena capacidad para decidir sobre la asunción de las consecuencias punitivas dimanantes de su actuación ilícita. Los términos *capacidad* y *responsabilidad* son en suma correlativos y no pueden ser disociados sin quebrantar una regla de elemental lógica jurídica.

Por otra parte, el contenido de esta sanción implica la realización de una actividad positiva de hacer que solo puede ser ejecutada si concurre la voluntad del sujeto afectado, de modo que no tiene sentido que sean los padres quienes presten el consentimiento si finalmente la ejecución de la sanción depende del menor, con lo que por lógica, debería ser este quien prestara el citado consentimiento.

Y esto enlaza con otro aspecto importante derivado de la prestación del consentimiento que es exigible al menor. Porque el consentimiento no solo es necesario para que los poderes públicos puedan imponer prestaciones personales en concepto de sanción. También es necesario que ese consentimiento se mantenga a posteriori y durante todo el tiempo que se prolongue el cumplimiento de la prestación, puesto que su ejecución ha de ser siempre voluntaria, de forma que no cabe la ejecución forzosa de este tipo de actos administrativos; es decir, no cabe un cumplimiento coactivo basado en los mecanismos de la autotutela ejecutiva, de manera que si el sujeto rechaza el cumplimiento y revoca el consentimiento, desaparece uno de los requisitos esenciales para la aplicación y ejecución de la sanción. En efecto, la sanción de prestaciones personales presenta unas características particulares que derivan de su propia naturaleza jurídica y que repercuten en la forma de su cumplimiento, que precisa de una especial colaboración del sujeto para poder llevarla a efecto. De este modo, el cumplimiento efectivo de la sanción implica la realización material del trabajo asignado, que no es posible si no concurre la voluntad de colaboración del sujeto sancionado. El consentimiento es necesario cuando, como en el presente caso, la solución prevista por la ley y adoptada por la Administración requiere de una prestación por parte del interesado cuya ejecución es de impracticable imposición unilateral, de forma que la sanción no podrá ejecutarse sin la voluntad del infractor por tratarse de una obligación positiva de hacer que en última instancia siempre requiere de la previa colaboración activa del sujeto afectado. Por ello el consentimiento debe ser previo, expreso y constante, de manera que su ausencia o revocación condiciona la viabilidad de la sanción impuesta.