

El marco legal del respeto en la comunidad universitaria

Severiano Fernández Ramos

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cádiz

Resumen

Por mandato de la Constitución, la formación en valores democráticos forma parte de la misión de las Universidades como centros educativos, y esta exigencia se materializa en la nueva norma sobre organización de las enseñanzas universitarias. Al mismo tiempo, una vez se apruebe el actual proyecto de Ley de Convivencia Universitaria, las universidades públicas deberán realizar un esfuerzo notable para su implementación, sobre todo para articular las normas propias de convivencia, lo cual requerirá del más amplio consenso posible en la comunidad universitaria.

Palabras clave: Universidad, convivencia, respeto.

Abstract

By mandate of the Constitution, training in democratic values is part of the mission of the Universities as educational centers, and this requirement is materialized in the new regulation on the organization of university education. At the same time, once the current draft of the University Coexistence Law is approved, public universities will have to make a significant effort for its implementation, especially to articulate their own rules of coexistence, which will require the broadest possible consensus in the university community.

Keywords: University, coexistence, respect.

1. El deber de respeto en la comunidad universitaria

Las Universidades públicas no son Administraciones públicas al uso: por encima de calificaciones legales (ya sea como entidades públicas o personas jurídicas, etc.), las Universidades, todas, son primariamente comunidades de personas, en las que se traban de continuo relaciones, tanto formales como informales: p. ej., cuando profesores y alumnos intervienen en clase, cuando se defiende y evalúa un TFG ante una comisión juzgadora, cuando se concierta y atiende una tutoría o, en fin, cuando se formula una reclamación ante cualquier instancia universitaria. Y el respeto mutuo en estas relaciones es fundamental para la buena convivencia, y con ella para el adecuado cumplimiento por la Universidad de sus misiones.

En el fondo, ese respeto al interlocutor no es más que una manifestación primaria del derecho fundamental a la dignidad de toda persona, que constituye uno de los fundamentos de la paz social, tal como declara el artículo 10 de la Constitución. A partir de esta constatación, que a pesar de ser elemental no hay que dar por sentado, la respuesta normativa se bifurca, por un lado, para PDI y PAS en el Estatuto de los empleados públicos, y, por otro, para los estudiantes en su Estatuto propio.

Así, en relación con los primeros, PDI y PAS, el Estatuto Básico del Empleado Público tuvo en su día el acierto de introducir un conjunto de *principios éticos*, entre los cuales se declara que la conducta de los empleados públicos se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (art. 53.4), Y, además, en el elenco de *principios de conducta* se sitúa en primer lugar el deber de tratar con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos (art. 54.1). Por su parte, el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, establece, entre el elenco de deberes de los estudiantes, el de «respetar a los miembros de la comunidad universitaria, al personal de las entidades colaboradoras o que presten servicios en la universidad» (art. 13.2.b).

Una vez efectuada esta constatación normativa, expondré el tratamiento de esta cuestión desde una perspectiva jurídica, en tres planos: primero, la formación en los valores constitucionales y democráticos; segundo, las medidas e instrumentos preventivos; y, tercero, en caso de conflicto, las medidas para su solución, incluidas las disciplinarias. Para terminar, me referiré a las principales novedades que aporta el Proyecto de Ley de Convivencia Universitaria que se encuentra ahora tramitándose en el Congreso.

2. La formación en valores democráticos

2.1. La formación en valores democráticos en las enseñanzas universitarias

El art. 27.2 de nuestra Constitución, cuando reconoce el derecho a la educación como derecho fundamental, declara que: «la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Pues bien, en la medida en que la Universidad tiene por misión el servicio público de la educación superior, es indudable que (la Universidad) está concernida por este mandato constitucional.

Es cierto que la vigente Ley Orgánica de Universidades de 2001 no contuvo una referencia expresa a esta cuestión, centrando su diseño en la formación de profesionales y en la creación, desarrollo y transmisión de la ciencia y de la técnica. No obstante, la reforma de la LOU efectuada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, sí fue permeable a este mandato constitucional. Así, la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 2007 declara que «no olvida el *papel de la universidad como transmisor esencial de valores*. El reto de la sociedad actual para alcanzar una sociedad tolerante e igualitaria, en la que se respeten los derechos y libertades fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, debe alcanzar, sin duda, a la universidad. Esta Ley impulsa la respuesta de las universidades a este reto a través de la incorporación de tales valores como objetivos propios de la universidad y de la calidad de su actividad». Por tanto, los valores democráticos deben constituir un principio, un vector que vertebre no sólo las enseñanzas universitarias sino toda la actividad universitaria, incluyendo su autogobierno, su extensión cultural o su proyección internacional.

Pero, sin duda, los valores democráticos deben estar presentes primariamente en las enseñanzas universitarias. La Universidad no es, no puede ser, sólo la mera transmisión de conocimientos técnicos para el ejercicio profesional. Ni en cuanto a los contenidos ni en cuanto a las metodologías. Y, en coherencia con esta declaración de la Ley Orgánica de abril de 2007, el posterior Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se estableció la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, dispuso que, entre los principios generales que deberán inspirar el diseño de los títulos universitarios oficiales, las Universidades deberán tener en cuenta que cualquier actividad profesional debe realizarse (art. 3):

- a) Desde el respeto a los derechos fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, debiendo incluirse, en los planes de estudios en que proceda, enseñanzas relacionadas con dichos derechos.
- b) Desde el respeto y promoción de los Derechos Humanos y los principios de accesibilidad universal y diseño para todos de conformidad con lo dispuesto en la disposición final décima de la Ley de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, debiendo incluirse, en los planes de estudios en que proceda, enseñanzas relacionadas con dichos derechos y principios.
- c) De acuerdo con los valores propios de una cultura de paz y de valores democráticos, y debiendo incluirse, en los planes de estudios en que proceda, enseñanzas relacionadas con dichos valores.

Ahora bien, es cierto que el Real Decreto 1393/2007 se expresó en términos marcadamente ambiguos, al limitarse a declarar que tales valores democráticos debían «inspirar el diseño de los planes de estudio». Y esta circunstancia probablemente esté en la base de la, hasta donde me consta, escasa recepción efectiva de estos principios y valores en los planes de estudio, más allá de las obligadas apelaciones retóricas o *pro forma* a los mismos contenidas en las memorias de los títulos para su verificación.

Con todo, debe advertirse que el reciente Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias, que deroga y sustituye al Real Decreto 1393/2007, ha redoblado la apuesta por los principios y valores democráticos. De entrada, el nuevo Real Decreto (art. 4) sitúa al inicio de su regulación lo que denomina *Principios rectores en el diseño de los planes de estudios de los títulos universitarios*

oficiales, y tras los principios específicamente académicos (como el rigor académico del proyecto formativo), establece que los planes de estudios deberán tener *como referente* los principios y valores democráticos, a los se añaden los Objetivos de Desarrollo Sostenible (los ya famosos ODS) y, en particular:

- a) el respeto a los derechos humanos y derechos fundamentales; los valores democráticos –la libertad de pensamiento y de cátedra, la tolerancia y el reconocimiento y respeto a la diversidad, la equidad de todas las ciudadanas y de todos los ciudadanos, la eliminación de todo contenido o práctica discriminatoria, la cultura de la paz y de la participación, entre otros–;
- b) el respeto a la igualdad de género atendiendo a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y de hombres, y al principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, origen nacional o étnico, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad o expresión de género, características sexuales, enfermedad, situación socioeconómica o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- c) el respeto a los principios de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre;
- d) el tratamiento de la sostenibilidad y del cambio climático, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. («El Gobierno promoverá que las universidades procedan a la revisión del tratamiento del cambio climático en los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales en los que resulte coherente conforme a las competencias inherentes a los mismos, así como la formación del profesorado universitario en este ámbito»).

Tal vez puedan parecer fuera de lugar las referencias específicas a Leyes, sin embargo, creo que aportan certidumbre, pues no se trata de principios o valores propios de un Derecho Natural o de creencias propias de una confesión, sino de los propios de una sociedad democrática, y que se expresan mediante las Leyes.

Pero además el Real Decreto 822/2021 (art. 4.3) añade lo siguiente: «Estos valores y objetivos deberán incorporarse como contenidos o *competencias de carácter transversal*, en el formato que el centro o la universidad decida, en las diferentes enseñanzas oficiales que se oferten, según proceda y siempre atendiendo a su naturaleza académica específica y a los objetivos formativos de cada título». De este modo, se refuerza el mandato de recepción de estos principios y valores, al tiempo que se viene a reconocer que no alcanza por igual a todos los grados y másteres, sí bien creo que se puede afirmar que concierne especialmente a las enseñanzas de ciencias sociales y de humanidades.

Pues bien, esto va a suponer un reto para las Universidades. Y como no parece que debamos incurrir en la praxis de la aplicación del Real Decreto de 2007, creo que los Defensores Universitarios, como garantes de los derechos de la comunidad universitaria, pueden (y deben) desempeñar un papel relevante para impulsar el cumplimiento de este mandato en las futuras reformas de los planes de estudio.

En definitiva, creo que sería un error que las competencias técnicas fueran el objeto exclusivo de las enseñanzas universitarias. La integración de los valores democráticos

posiblemente exija un cambio de mentalidad, en los responsables académicos, pero también en el profesorado, pero entiendo que es una exigencia ineludible en la sociedad actual. Y nosotros, que somos primordialmente profesores, debemos creer más que nadie en la virtualidad de la educación para transmitir los valores.

2.2. La formación en valores democráticos en la vida universitaria

Pero, como señalaba antes, la formación en valores no sólo debe inspirar los planes de estudios de las titulaciones universitarias, sino la entera actividad y vida universitaria. Y así lo proclama el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, el cual dedica el Capítulo XIII expresamente a la formación en valores.

Según este Real Decreto, en una norma de carácter básico (art. 63, norma que pasó tal cual del borrador de 2009 al texto definitivo), la universidad debe ser un espacio de formación integral de las personas que en ella conviven, estudian y trabajan. Para ello la universidad debe reunir las condiciones adecuadas que garanticen en su práctica docente e investigadora la presencia de los valores que pretende promover en los estudiantes: la libertad, la equidad y la solidaridad, así como el **respeto** y reconocimiento del valor de la diversidad asumiendo críticamente su historia. Asimismo, promoverá los valores medioambientales y de sostenibilidad en sus diferentes dimensiones y reflejará en ella misma los patrones éticos cuya satisfacción demanda al personal universitario y que aspira a proyectar en la sociedad. En consecuencia, deberán presidir su actuación la honradez, la veracidad, el rigor, la justicia, la eficiencia, el **respeto** y la responsabilidad. Respeto que, por tanto, se exige por dos veces.

Y, en consecuencia, se declara que la actividad universitaria (ya de modo genérico) debe promover las condiciones para que los estudiantes, entre otras cuestiones, «sean responsables, dispuestos a asumir sus actos y sus consecuencias». Por lo demás, el Real Decreto 1791/2010 ordena a las universidades a promover actuaciones encaminadas al fomento de estos valores en la formación de los estudiantes.

3. Mecanismos preventivos para garantizar el cumplimiento de los valores democráticos

El mismo Real Decreto 1791/2010 sobre el Estatuto del Estudiante Universitario declara que «Corresponde al Rector de cada universidad adoptar las decisiones relativas al fomento de la convivencia y el respeto a derechos y deberes de los miembros de la comunidad universitaria» (art. 44). Aun cuando no existiera este precepto, habría que entender igualmente que la responsabilidad última sobre la convivencia y el respeto a derechos y deberes compete al Rector, como máxima autoridad académica de la Universidad.

Pero en este plano preventivo es innegable la corresponsabilidad de otros actores del gobierno universitario, como son los Centros respecto a los estudiantes, los Departamentos en relación con los profesores y las Gerencias respecto al PAS, entre otros. O específicamente respecto a los estudiantes, cabe recordar que el propio Real Decreto 1791/2010 prevé que los servicios o unidades de atención al estudiante podrán ofrecer asesoramiento sobre derechos y responsabilidades internas y externas a la universidad (art. 65.2). También en este plano preventivo es innegable la función de

las unidades o departamentos de igualdad y diversidad de las Universidades, y que están realizando una encomiable labor de prevención de conductas discriminatorias y de acoso.

También es innegable el papel del Defensor universitario, al que recordemos corresponde por mandato legal (disposición adicional decimocuarta LOU), velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios. Y, en tal sentido, el Real Decreto 1791/2010 (art. 46) contiene tres reglas de interés:

- Los Defensores Universitarios promoverán la convivencia, la cultura de la ética, la corresponsabilidad y las buenas prácticas.
- Los Defensores Universitarios asesorarán a los estudiantes sobre los procedimientos administrativos existentes para la formulación de sus reclamaciones. Esta regla tiene origen en el dictamen del Consejo de Estado, según el cual sería conveniente señalar que el Defensor universitario, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos, asesorara a la comunidad universitaria (obsérvese, no sólo a los estudiantes) sobre los procedimientos administrativos existentes para la formulación de sus reclamaciones. «Se trata con ello de evitar que se presenten reclamaciones directamente ante el Defensor universitario sin que previamente se haya reclamado ante el órgano administrativo competente, lo cual podría cargar en exceso de trabajo las oficinas del Defensor además de provocar distorsiones indeseables».
- Los estudiantes podrán acudir al Defensor Universitario cuando sientan lesionados sus derechos y libertades en los términos establecidos por los Estatutos de las universidades y sus disposiciones de desarrollo. Y obvio es decir que igualmente puede hacer el resto de la comunidad universitaria.

Ahora bien, el Real Decreto 1791/2010 sobre el Estatuto del Estudiante Universitario introdujo también una apuesta por lo que llamó finalmente *Comisiones de corresponsabilidad* (el Borrador de Real Decreto hablaba de «Comisiones de Ética y Responsabilidad»). De acuerdo con esta disposición legal (art. 45.1), cada Universidad «podrá crear, en sus centros, comisiones de corresponsabilidad, constituidas por profesorado, estudiantes y personal de administración y servicios. Como puede verse, la creación de estas llamadas Comisiones de corresponsabilidad no es obligatoria, y lo cierto es que ya, en ejercicio de su autonomía, las Universidades están facultadas para crear los órganos que estimen oportunos.

Pero además la función de estas Comisiones en el Real Decreto es marcadamente ambigua: «2. Estas comisiones tendrán como objeto el análisis, debate, crítica y formulación de propuestas sobre todas aquellas cuestiones que por sus implicaciones éticas, culturales y sociales permitan a la comunidad universitaria realizar aportaciones al discurso público sobre las mismas y también sobre las que afecten a la propia universidad como espacio de aprendizaje y convivencia y a su relación con la comunidad. En ningún caso estas comisiones tendrán carácter sancionador» (matiz que no estaba en el Borrador).

Tal vez debido a estas dos circunstancias (su carácter potestativo y la vaguedad de sus funciones), hasta donde me consta, no parece que esta previsión haya tenido mucho predicamento.

Como contraste, creo que merece la pena señalar que en el mismo año 2010 en Italia se reformó la Ley del sistema universitario, y entre otras muchas cuestiones se obligó

a las Universidades a adoptar un código de la comunidad universitaria formada por los tres colectivos de profesores, estudiantes y personal técnico-administrativo. Este código debía plasmar las reglas de conducta en el ámbito de la comunidad universitaria, dirigidas a evitar toda forma de discriminación y de abuso, así como a regular los casos de conflictos de intereses, creándose en cada Universidad una Comisión de ética integrada por representantes de los tres colectivos. Pues bien, a fecha de hoy prácticamente todas las Universidades italianas disponen de estos códigos éticos y tienen constituidas sus comisiones éticas. Códigos en los que se regulan cuestiones como el rechazo a toda discriminación, el acoso en sus distintas manifestaciones, la propiedad intelectual y el plagio, los conflictos de intereses, el nepotismo y favoritismo, el abuso de la propia posición, o el uso de los recursos de la Universidad, entre otros. A título de ejemplo, se reconoce la libertad de crítica de todo miembro de la comunidad sobre la actividad de gobierno de la Universidad, pero se añade que esta crítica debe estar presidida por el respeto a la persona y la moderación en el lenguaje (ej., Universidad de Ferrara).

4. Medidas de resolución de conflictos

4.1. Mecanismos de resolución de conflictos disciplinarios: PDI y PAS

En caso de posible incumplimiento de los deberes estatutarios por parte de los empleados públicos, el ordenamiento estatal no contempla otra vía que la aplicación del régimen disciplinario. Otra cosa es que, en la praxis universitaria, bajo la cobertura de instrumentos aprobados por la propias Universidades (como los extendidos protocolos en materia de acoso) o incluso sin ellos, se despliegan actuaciones más o menos informales orientadas a la resolución de los conflictos a través de mediaciones, a menudo impulsadas y presididas por los Defensores Universitarios. Pero, en todo caso, se trata de actuaciones preliminares, que no suspenden la prescripción de la posible falta y, una vez incoado el expediente disciplinario, la norma no contempla ya posibilidad alguna alternativa a su tramitación y resolución conforme al procedimiento reglado.

En coherencia con el deber de conducta de respeto a ciudadanos y otros empleados públicos, al que hacía referencia al inicio, las normas estatales prevén sendas faltas disciplinarias, en función de la gravedad de los hechos. En concreto, debido a la derogación de la parte del Reglamento de Disciplina Académica de 1954 referida al personal docente, por el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre el régimen del profesorado universitario, es de aplicación una norma propia del régimen general de los funcionarios, el ya añejo Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

Así, el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, tipifica como falta grave, entre otras, la «grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados»; y, de otro lado, la «grave falta de consideración con los administrados» (art. 7.1). Aquí habría que encuadrar el trato gravemente irrespetuoso a cualquier persona con la cual se relacione el empleado público en el ejercicio de las funciones, lo que podría considerarse una «agresión o abuso verbal» (Anteproyecto de Ley de Función Pública de Andalucía –art. 167–). Y, de otro lado, se califica como falta leve (art. 8.c): «La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados». (De modo similar, el anteproyecto de Ley de Función Pública de Andalucía –art. 168–: «La incorrección con la ciudadanía, superiores, compañeros y

compañeras y personal subordinado, cuando no sea constitutiva de falta grave»). Todo ello sin olvidar que en determinadas circunstancias los hechos pueden ser constitutivos de delito, pues aun cuando el Código Penal no contempla un delito específico de insultos, sí se tipifican dentro de los llamados delitos contra el honor, los delitos de injurias y calumnias, (la injuria supone una acción o expresión que lesiona la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación). De este modo, existe un continuo de conductas y acciones entre la mera falta leve de desconsideración y el delito de injuria, pasando por los abusos verbales.

Pues bien, en relación con estas faltas disciplinarias existe un cierto número de pronunciamientos jurisdiccionales referidos específicamente al ámbito universitario, incluidos algunos del propio Tribunal Constitucional. Por lo común, se suscita la posible justificación de expresiones que el destinatario considera atentatorias de su dignidad, sobre todo en el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información (pues la libertad de cátedra presenta un ámbito más estricto referido a las “ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza”, STC 212/1993, de 28 de junio).

De entrada, el Tribunal Constitucional estableció tempranamente (STC 81/1983, de 10 de octubre) que hace ya tiempo que la condición de empleado público de la persona que ejerce el derecho a la libertad de expresión ha perdido relevancia para modular la libertad de expresión, pues deben considerarse superados los tiempos en que era exigible una lealtad acrítica a los servidores públicos, que gozan del derecho reconocido en el art. 20.1 a) CE, y menos aún en un ámbito como el de la Universidad, presidido por el diálogo y la libertad de crítica. Ahora bien, a partir de aquí, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que “la libertad de crítica ... no cubre el insulto y la descalificación” (STC 241/1999, de 20 de diciembre, FJ 5; en el mismo sentido SSTC 107/1988, de 8 de junio; 105/1990, de 6 de junio; 172/1990 de 12 de noviembre; y ATC 20/1993, de 21 de enero).

Si bien la libertad de expresión abarca también la crítica de la conducta de otro, sobre todo cuando se trata de un cargo público, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, sin embargo, «desde la STC 107/1988 hemos excluido del ámbito de protección de dicha libertad de expresión las frases y expresiones indudablemente ultrajantes u ofensivas, sin relación con las ideas u opiniones que se expongan y, por tanto, que sean innecesarias a este propósito, dado que el Art. 20.1.a) CE no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería por lo demás incompatible con la Norma Fundamental (STC 204/1997, de 25 de noviembre)». Es doctrina constitucional consolidada (por todas, STC 49/2001, de 26 de febrero) que “no puede estar amparado por la libertad de expresión quien, al criticar una determinada conducta, emplea expresiones que resultan lesivas al honor de quien es objeto de la crítica, aun cuando tenga carácter público”.

A partir de aquí, poco más se puede afirmar, sin contextualizar las circunstancias de cada caso, pues se trata de normas generales de la legislación de empleo público pensadas para un escenario bien diverso: el de una Administración pública burocrática en la cual la relación entre empleados públicos y administrados suele ser episódica y tangencial (de la que es expresiva el término “público” del RD 1986). Nada que ver con la convivencia que se produce en los campus entre profesores y estudiantes. Por ello, son necesarias normas pensadas específicamente para el ámbito universitario.

4.2. *Mecanismos disciplinarios para garantizar el cumplimiento de los valores democráticos: estudiantes*

En relación con los estudiantes, nos topamos con el viejo problema de la vigencia del anacrónico Decreto de 8 de septiembre de 1954, por el que se aprueba del Reglamento de Disciplina Académica. Una norma manifiestamente obsoleta, aprobada en un contexto autoritario, diseñada principalmente para controlar el orden público en las universidades, a lo que hay que añadir la marcada ambigüedad de algunas de las faltas, que generan un elevado grado de indeterminación incompatible con el principio de legalidad en materia sancionadora que proclama la CE (art. 25). Es el caso de la falta de «probidad» (art. 5.a.5). Recordemos que el Tribunal Constitucional tiene declarada la exigencia de previsibilidad de la norma sancionadora, lo que comporta la razonabilidad de la subsunción de los hechos en la norma sancionadora. Con todo, pese a sus insuficiencias, este Decreto se mantiene formalmente en vigor, debido a la doctrina de inaplicación retroactiva de las exigencias constitucionales de reserva de ley.

En todo caso, el Decreto se ha aplicado a los estudiantes la falta grave consistente en la «ofensa grave, de palabra u obra, a compañero, funcionarios y personal dependiente del Centro, así como la menos grave consistente en las palabras o hechos indecorosos o cualesquiera actos que perturben notablemente el orden que debe existir en los establecimientos de enseñanza, dentro o fuera de las aulas [art. 5.a) y b)]. De nuevo nos encontramos ante el dilema de calificar los hechos en una u otra falta. Así, en un caso de insultos realizados por un alumno a otro alumno que pertenecía al órgano de representación de los estudiantes en la Universidad de Murcia (al que se imputaban gastos elevados realizados en unas jornadas, durante la crisis económica de 2008, con expresiones como «panda de mercenarios, sicarios del poder, canallas, mafia, miserables, cueva de ladrones», difundidas por escrito y con la publicidad de Internet), la resolución rectoral calificó el supuesto como la infracción grave citada, si bien la STSJ de Murcia 100/2013, de 15 de febrero, invocando el principio de proporcionalidad, se decantó por su calificación como falta leve.

Asimismo, y al igual que sucedía con las faltas de empleados públicos, son recurrentes las alegaciones a la libertad de expresión. Así, en relación con una sanción a una alumna que, al mostrarse disconforme con el resultado de la revisión de su examen, utilizó en sus escritos términos ofensivos frente a los profesores y frente a la institución, con invocación por su parte de arbitrariedad, misoginia, nepotismo, corporativismo, abuso de poder e inutilidad de los cargos académicos, la Sentencia 15/2008, de 14 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (FJ 3º) declaró que «las expresiones recogidas [...] no pueden considerarse amparadas en el derecho a la libertad de expresión [...], en cuanto que, además de ser injustificadamente lesivas para la universidad, el profesorado y las personas que han intervenido en el procedimiento de revisión de los exámenes, poniendo en cuestión la integridad y la consideración que merecen las personas y la Institución [...], resultan innecesarias para el ejercicio del derecho a la revisión de las calificaciones, que puede ejercerse sin necesidad de lesionar la consideración y la dignidad que merecen las personas y las Instituciones».

Y, de modo similar, en un caso de descalificaciones recogidos en diversos correos electrónicos dirigidos por un alumno a una profesora, ante la invocación por el recurrente de la lesión de la libertad de expresión, la Sentencia 102/2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 3, de 6 de septiembre, contestó que no se había producido

tal lesión, porque el derecho fundamental no tiene carácter ilimitado y porque «el propio concepto de la libertad de expresión implica poner fuera de su ámbito propio todas aquellas expresiones o comportamientos que bien pueden tener una traducción penal o contrarios a la ética o a la deontología, a las costumbres sociales, o a los usos académicos normalmente observados en nuestro caso». «La libertad de expresión no puede abarcar expresiones injuriosas, en su caso calumniosas, o en su caso socialmente denigrantes, o desusadas en el ámbito académico, que constituyen verdaderas faltas de respeto o de decoro para con un profesor, siempre y cuando esas expresiones se profieren desde el ámbito propio de sujeción especial de la disciplina académica [...]».

En todo caso, parece evidente que en los campus universitarios se traban auténticas relaciones de convivencia que exigen un tratamiento específico y actualizado.

5. La renovación de las normas de convivencia uiniversitaria

5.1. El Estatuto del Estudiante de 2010

Cuando se preparó en 2009 el Borrador del Real Decreto sobre el Estatuto del Estudiante Universitario, este texto contenía una norma según la cual las universidades debían establecer «normas respecto al incumplimiento de los deberes previstos en este estatuto, en los estatutos propios y en la legislación general». Y por si existiera alguna duda sobre el tipo de normas al que se refería el borrador, éste añadía: «En el plazo de un año se tipificarán como infracciones leves, graves o muy graves los comportamientos, acciones u omisiones que supongan el incumplimiento de los deberes de los estudiantes. Asimismo, determinarán las sanciones disciplinarias que correspondan en cada caso».

Esta remisión a las normas propias de las Universidades para el establecimiento de las infracciones y sanciones disciplinarias de los estudiantes se quería fundamentar en un precepto de la vigente LOU, según el cual «los estatutos y las normas de organización y funcionamiento desarrollarán [...] los deberes de los estudiantes, así como *los mecanismos para su garantía*» –art. 46-. Sin embargo, aun cuando los pronunciamientos de los tribunales no han sido unánimes, mayoritariamente se considera que «la Ley Orgánica de Universidades no establece la menor base normativa de tipificación de infracciones y sanciones, *nisiquiera de los principios que habrían de inspirar tipificaciones reglamentarias*» (STSJ de la Comunidad de Madrid 230/2015, de 25 marzo, JUR\2015\135648).

En tal sentido, estos preceptos se suprimieron del texto, finalmente aprobado, del Real Decreto 1791/2010. En cambio, se añadió una disposición (adicional segunda), según la cual el Gobierno se comprometía a presentar a las Cortes Generales, en el plazo de un año, un proyecto de ley reguladora de la potestad disciplinaria, en donde se contendrá la tipificación de infracciones, sanciones y medidas complementarias del régimen sancionador para los estudiantes universitarios de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Pero el nuevo Gobierno que entró al año siguiente de la aprobación del Real Decreto 1791/2010 declaró públicamente que esta cuestión no estaba entre sus prioridades.

5.2. El Proyecto de Ley de Convivencia Universitaria

En estas circunstancias, como es sabido, el Ministerio de Universidades retomó a inicios de este 2021 el compromiso del Real Decreto de 2010 de aprobar una Ley que abordase el

régimen disciplinario y permitiese, por fin, la derogación del Decreto de 1954 sin provocar un vacío normativo, peor que el remedio.

En tal sentido, el Ministerio de Universidades diseñó un Anteproyecto de Ley de Convivencia Universitaria, como norma básica común al Sistema Universitario Español, y que como se desprende de su denominación, no se limita a ordenar la potestad disciplinaria, tal como reclamaba el Real Decreto de 2010, sino que el enfoque punitivo se inserta en un marco convivencia universitaria. El anteproyecto fue objeto de cierto consenso con las Conferencias de Rectores y de Estudiantes de las Universidades Españolas (si bien, curiosamente, no se sometió a dictamen del Consejo de Estado), y tras su aprobación como proyecto de Ley por el Gobierno, el 21 de octubre superó el debate a la totalidad en sesión plenaria, y fue asignado para su tramitación a una Comisión permanente con competencia legislativa plena (delegada), en la cual terminó la semana pasada el plazo de enmiendas, encontrándose en estos momentos pendiente de Informe.

En todo caso, la última noticia es que los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno, es decir, los Grupos Socialista y Confederal de Unidas Podemos, han acordado la presentación de enmiendas con el Grupo de Esquerra Republicana (que retiró en el último momento su enmienda a la totalidad), y estas enmiendas tiene por objeto reducir sustancialmente los contenidos básicos del texto, salvo el régimen disciplinario, sujeto – como nos consta – a la reserva de Ley. En el resto se deja abierto, el mecanismo de mediación, el cual podrá ser desarrollado por las Comunidades Autónomas y las universidades. La justificación está, según los grupos parlamentarios que suscriben las enmiendas, en que “serán las universidades las que, en el ejercicio de su autonomía, desarrollarán los medios oportunos para la resolución alternativa de los conflictos en el ámbito universitario”.

Tanto la CRUE como el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado han expresado en un comunicado la semana pasada su rechazo a estas enmiendas, pues consideran que con estos cambios se anula la principal aportación del proyecto de Ley consensuado con el Ministerio, que es el desplazamiento del eje del sistema de convivencia del ámbito puramente disciplinario a la resolución pactada de los conflictos. Al tiempo que al trasladar a las universidades la regulación de mecanismos y procedimientos de resolución de conflictos se impide el establecimiento de un marco común para todo el Sistema Universitario Español.

Dicho esto, no pretendo abordar en detalle este Proyecto de Ley, pero sí creo de interés apuntar sus aspectos más destacables. De entrada, importa subrayar que el Título Preliminar, referido a las Normas de Convivencia y medidas de prevención, así como el Título Primero relativo a los medios alternativos de solución de los conflictos de convivencia, es de aplicación a toda la comunidad universitaria, mientras que Título Segundo, que regula el régimen disciplinario, es de aplicación en exclusiva a los estudiantes, derogando por fin el Decreto de 1954, al tiempo que permanece el régimen disciplinario actual de los empleados públicos (probablemente debido a cuestiones competenciales).

En relación con el Título Preliminar, cabe destacar que se obliga a las universidades (públicas y privadas) a aprobar en el plazo de un año (DA 4ª) sus propias *Normas de Convivencia*, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros de la comunidad universitaria, tanto respecto de sus actuaciones individuales, como colectivas. En cuanto al contenido de estas Normas, la Ley establece tanto contenidos obligatorios, como opcionales. En cuanto a los primeros, deben incluir las medidas de prevención (primaria y secundaria) y respuesta frente a la violencia, la discriminación y/o el acoso (art. 4.3, DA

4^a). Pero también se ordenan otros contenidos más variados, como la transparencia en el desarrollo de la actividad académica (¿?); la utilización y conservación de los bienes y recursos de la universidad de acuerdo con su función de servicio público; el respeto de los espacios comunes, incluidos los de naturaleza digital, y la utilización del nombre y los símbolos universitarios de acuerdo con los protocolos establecidos (art. 4.2). Además, estas Normas desarrollarán el procedimiento del llamado «mecanismo de mediación» (art. 9.3), que es a la postre el mismo que el del llamado «procedimiento de mediación» (art. 25.2 y 5). De otro lado, la Ley (art. 22) prevé expresamente que las Universidades puedan desarrollar el procedimiento disciplinario regulado en la misma, y aunque no lo explicita, ¿qué norma mejor para hacerlo que la Norma de Convivencia? E igualmente sucede con la posibilidad que contempla la Ley de que las universidades prevean medidas de carácter educativo y recuperador en sustitución de las sanciones establecidas por la Ley (art. 23.1) ¿Dónde desarrollar estas medidas sustitutivas si no es las Normas de Convivencia?

Asimismo, la Ley (art. 4.4) conmina a las universidades a que elaboren estas Normas de Convivencia con la participación y audiencia de todos los sectores de la comunidad universitaria, a través de sus respectivos órganos de representación, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar otros procesos de participación y/o consulta, y teniendo en cuenta diagnósticos, protocolos y planes previos o cualesquiera otros instrumentos existentes sobre la materia. No determina la Ley cuál sea el órgano universitario competente para aprobar estas Normas de Convivencia, pero en la medida en que muchos Estatutos de Universidades otorgan al Claustro la competencia para aprobar el reglamento de régimen disciplinario, aunque estas normas no sean en sentido estricto disciplinarias, creo que sería el más adecuado. Pues bien, creo que los Defensores Universitarios están llamados a desempeñar un papel activo, no sólo en el impulso sino también en la elaboración de estas Normas de Convivencia, en coordinación con las unidades de igualdad y de diversidad y con las Inspecciones Generales de Servicios.

Pero, además, la Ley (art. 8) obliga a las universidades a crear una *Comisión de Convivencia*, integrada de manera paritaria por representantes del estudiantado, del personal docente e investigador, y del personal de administración y servicios, elegidos por el Claustro a propuesta de cada uno de los sectores, garantizando el principio de composición equilibrada entre mujeres y hombres. Si bien sus funciones se orientan al impulso de la mediación, para intentar dar respuesta a los conflictos que pudieran plantearse entre miembros de la comunidad universitaria, por la vulneración de las Normas de Convivencia, sin perjuicio de las competencias en materia de prevención de riesgos psicosociales de los órganos de salud y seguridad en el trabajo en las universidades. Aunque no lo mencione el texto legal, parece lógico entender que estas Comisiones de Convivencia deben regularse en las indicadas Normas de Convivencia. Y, de nuevo, aquí la relevancia de los Defensores Universitarios, a los que se asigna, si no se determina otra cosa, la presidencia de la Comisión.

Como puede verse, con otras denominaciones y unos contenidos y funciones parcialmente diversos, este diseño institucional es similar al que se estableció en Italia en 2010 con los códigos y comisiones de ética.

En cuanto a los medios alternativos de solución de conflictos de convivencia, el Proyecto de Ley apuesta decididamente por la mediación, si bien no descarta que las Universidades puedan introducir otros medios alternativos, eso sí «en todo caso con base en los principios y directrices de convivencia que para el ámbito universitario establece esta Ley» (art. 3.2). En concreto, el Proyecto de Ley (art. 6) contempla dos niveles de mediación: los llamados

mecanismo y procedimiento de mediación. El primero, el *mecanismo de mediación* será aplicable a todos los sectores de la comunidad universitaria, porque tiene lugar al margen de cualquier procedimiento disciplinario. En realidad, esto es lo que ya se está haciendo, como decía antes. El problema que veo es que no se ha previsto que el inicio de la mediación suspenda el plazo de prescripción de las infracciones (la Ley dice que el plazo de prescripción de las faltas comenzará a contarse a partir de su comisión, o del día en que cesa su comisión cuando se trate de faltas continuadas –art. 20.3–), lo cual creo que potenciaría más el uso de la mediación.

Por su parte, el llamado no ya mecanismo sino *procedimiento de mediación* (debe reconocerse que la terminología es confusa, pues el llamado mecanismo de mediación debe efectuarse también mediante un procedimiento), es exclusivo para los estudiantes, pues se inserta en el procedimiento disciplinario.

Por lo demás, el *régimen disciplinario* que establece el Título II de la Ley para los estudiantes sigue de cerca el régimen del procedimiento disciplinario de los empleados públicos, con algunas peculiaridades, como el indicado procedimiento de mediación que se inserta como alternativa al pliego de cargos (art. 22.c), y la posibilidad que contempla la Ley de que las universidades prevean, con limitaciones, medidas de carácter educativo y recuperador en sustitución de las sanciones establecidas por la Ley (art. 23.1).

Hasta aquí, a grandes rasgos el diseño del Proyecto de Ley. Pero, ¿cómo trata el texto la cuestión del respeto? Recordemos que el Real Decreto 2010 declara el deber de los estudiantes universitarios de respetar a los miembros de la comunidad universitaria, y al personal de las entidades colaboradoras o que presten servicios en la universidad (art. 13.2.b). Pues bien, mi sorpresa es que la falta de respeto en las relaciones desaparece como falta de los estudiantes, en todas sus graduaciones. Es decir, ni siquiera se contempla como falta leve. Si se recoge como falta muy grave las conductas o actuaciones vejatorias, física o psicológicamente, que supongan un grave menoscabo para la dignidad de las personas (art. 14.a), pero que, con toda evidencia, se trata de supuestos extremos, que no cubren la amplia gama de hechos que se presentan en los campus, además en virtud de un elemental principio de proporcionalidad.

¿A qué se debe esta omisión? Personalmente no encuentro una explicación.

Pero si la Ley se aprueba así, tendremos un deber de los estudiantes que, en caso de infracción estará desprovisto de consecuencias jurídicas, salvo que la persona perjudicada active la vía penal. Y debe añadirse que la Ley no habilita a las Normas de Convivencia de las Universidades a añadir faltas al catálogo de la Ley, ni siquiera las leves. Únicamente el legislador autonómico podría cubrir este vacío.

De este modo, se puede producir un evidente desequilibrio entre el tratamiento de las conductas de PDI y PAS, sujetas a las faltas antes indicadas, y las equivalentes de los estudiantes, no sujetas a sanción alguna, salvo en casos extremos.

6. Conclusiones

Los valores y principios democráticos entroncan plenamente con las bases de convivencia en las universidades, donde no sólo debe desarrollarse una formación adecuada, sino que debe fomentarse el espíritu crítico y la extensión de la cultura, como funciones ineludibles de la institución universitaria. Y, por ello, la necesidad de potenciar en la Universidad la formación en los valores democráticos.

En este contexto, el fomento de la convivencia en el seno de la comunidad universitaria no puede afrontarse, al menos exclusiva ni siquiera preferente, mediante un régimen disciplinario al uso en la Administración.

En tal sentido, soy firme partidario de la bondad y virtualidad de los códigos o normas de conducta que aprueben las organizaciones. Creo en el valor pedagógico de estas normas, pues mientras las normas sancionadoras se expresan necesariamente de modo negativo y abstracto, las reglas y pautas de conducta permiten definir de modo positivo y adaptado a las circunstancias de cada organización, las conductas y deberes de los distintos miembros de la comunidad. Por eso aplaudo la obligación de aprobar Normas de Convivencia, siguiendo el criterio de otros países.

Pero para que estas Normas sean efectivas, y no se queden en mera retórica, son imprescindibles varias condiciones: primero, la elaboración debe ser lo más participada y consensuada posible, y, en consecuencia, la aprobación debería corresponder al órgano universitario más representativo de la comunidad, como es el claustro; segundo; una vez aprobadas, debe existir una estrategia decidida orientada a su divulgación y pedagogía entre sus destinatarios; tercero, deben contemplarse los mecanismos que garanticen la aplicación y seguimiento de la Norma, y aquí el papel de las Comisiones de Convivencia será clave.

En este contexto, me declaro también firme convencido de las bondades de la mediación como medio alternativo de resolución de conflictos, pues se trata de una metodología que, bien planteada y gestionada, puede resultar más eficaz para afrontar determinadas conductas y conflictos entre miembros de la comunidad universitaria que el recurso al régimen disciplinario. Por ello aplaudo la consagración de la mediación que supone la Ley (otra cosa es el detalle de la regulación). Pero si esto es así, lo que es bueno para los estudiantes, también lo es para los PDI y PAS, sobre todo, si se tiene presente que con frecuencia los conflictos en la comunidad universitaria son cruzados.

Ahora bien, todo lo anterior es perfectamente compatible con la necesidad por simple coherencia del ordenamiento jurídico de mantener un régimen disciplinario para aquellas conductas antijurídicas que suponen una ruptura de la convivencia universitaria, eso sí, un régimen disciplinario provisto de todas las garantías propias de un Estado democrático de Derecho.

Todo esto son, creo, son cuestiones fáciles de compartir. Lo que ya no puedo entender es la supresión de las faltas de respeto a cargo del estudiantado. ¿Tendremos que echar de menos al vetusto Reglamento de 1954? ¡Quién nos lo iba a decir!