

# LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR: NUEVOS MATERIALES DOCENTES

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucia <sup>(1)</sup>; BUENO ARMIJO, Antonio <sup>(2)</sup>;  
IZQUIERDO CARRASCO, Manuel <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup>Universidad de CÓRDOBA, España, Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Derecho Público y Económico, e-mail: [lucia.alarcon@uco.es](mailto:lucia.alarcon@uco.es)

<sup>(2)</sup>Universidad de CÓRDOBA, España, Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Derecho Público y Económico, e-mail: [antonio.bueno@uco.es](mailto:antonio.bueno@uco.es)

<sup>(3)</sup>Universidad de CÓRDOBA, España, Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Derecho Público y Económico, e-mail: [manuel.izquierdo@uco.es](mailto:manuel.izquierdo@uco.es)

## RESUMEN

El sistema ECTS ha supuesto la necesidad de diseñar materiales docentes y actividades académicas novedosas que contribuyan a facilitar el nuevo proceso de enseñanza-aprendizaje creado por el EEES. Con ese fin, los profesores de Derecho Administrativo de la UCO, en el marco de un proyecto de mejora de la calidad docente, hemos elaborado un fondo de materiales adaptados al crédito europeo para las asignaturas correspondientes a la Parte General del Derecho Administrativo, en colaboración con profesores de otras Universidades Españolas dentro del proyecto estatal denominado “DaBolonia. Red de profesores de Derecho Administrativo”. En concreto, nuestro trabajo se ha centrado en la parte relativa a la potestad sancionadora de la Administración Pública. Partiendo de los objetivos que proclama el propio sistema europeo de créditos hemos pretendido que el estudiante se viera necesitado de operar con los siguientes técnicas: aplicación del razonamiento jurídico a la resolución de problemas concretos; manejo de las principales fuentes normativas; lectura crítica de jurisprudencia; consulta de páginas de Internet; utilización de formularios de las principales actuaciones administrativas y del interesado; lectura crítica de trabajos científicos... . A partir de estas premisas, hemos realizado cinco casos prácticos, tres análisis jurisprudenciales, una actividad de seminario, una prueba de autoevaluación y una actividad complementaria sobre la Actividad Sancionadora de la Administración. Todo este material ha sido publicado en el portal jurídico [www.iustel.com](http://www.iustel.com), al que está suscrita la Universidad de Córdoba, y ya está siendo utilizado por estudiantes y profesores de esta y otras Universidades españolas.

**Palabras clave:** DaBolonia. Red de profesores de Derecho Administrativo., Materiales docentes adaptados al crédito europeo, Actividad administrativa sancionadora en el EEES.

## 1. Introducción

Los profesores de Derecho Administrativo de la UCO hemos participado en la elaboración de un fondo de materiales docentes, adaptados al crédito europeo y correspondientes a la Parte General del Derecho Administrativo (asignaturas Derecho Administrativo I, II y II), en colaboración con otros profesores de dicha asignatura de otras Universidades Españolas.

Como consecuencia de la implantación del proceso de convergencia en el espacio europeo de educación superior (EEES), estamos afrontando un profundo cambio de los métodos y actividades docentes y discentes. De un sistema de enseñanza universitaria tradicional que se centraba en la docencia del profesor se pretende implantar un nuevo sistema que pivote en torno al aprendizaje del alumno, valorando su esfuerzo, su trabajo individual, sus horas de estudio. Pero, para lograrlo, es necesario que los profesores universitarios diseñemos nuevos materiales docentes y actividades novedosas que fomenten ese estudio y aprendizaje individual de los alumnos. Es decir, el llamado crédito europeo supone la necesidad de crear actividades y materiales que contribuyan a facilitar el nuevo proceso de enseñanza-aprendizaje. A tal fin, más de cincuenta profesores de Derecho Administrativo de todas las Universidades españolas nos decidimos a poner en común nuestros esfuerzos para acometer esta tarea, con el propósito de ofrecer un cuadro de actividades que permita a cada profesor elegir después la que entienda conveniente llevar a la práctica en las asignaturas a su cargo. Pretendíamos de esta forma optimizar nuestro empeño individual poniéndolo en común, articulando una muestra de cooperación en red que, esperamos, pueda allanar el camino a la transformación docente que se avecina. El proyecto, vinculado a la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, se llamó “DaBolonia. Red de profesores de Derecho Administrativo para la elaboración de materiales docentes adaptados al crédito europeo”.

En un primer momento, esta iniciativa se ha contraído a la parte general del Derecho Administrativo, sin perjuicio de ampliarla más adelante a materias de la parte especial o a la docencia de asignaturas específicas impartidas por el área, ya sean optativas de la Licenciatura en Derecho, ya troncales u optativas de otras titulaciones.

La articulación de esta red tuvo lugar mediante la división de la parte general de la asignatura en grandes bloques temáticos, y la organización de profesores en grupos de trabajo de la misma o distinta Universidad, que diseñasen las actividades correspondientes a su bloque, aportándolas al fondo común, al que luego todos tienen acceso. Se incluyó, asimismo, un bloque temático *horizontal*, de actividades atemporales o que deben tener lugar al comenzar o finalizar el curso académico como recapitulación o síntesis de contenidos fundamentales.

## 2. Objetivos

Los objetivos de esta experiencia se identifican con los que proclama el propio sistema europeo de créditos [1], fundado en un enfoque metodológico que promueva un modelo interactivo de aprendizaje asentado en tres principios:

- Mayor implicación y autonomía del estudiante;
- Utilización de metodologías más activas: casos prácticos, trabajo en equipo, tutorías, seminarios, tecnologías multimedia...;
- Potenciación del papel del profesorado como agente creador de entornos de aprendizaje que estimulen a los alumnos y les inciten al trabajo activo para la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas.

Las actividades diseñadas en cada bloque temático debían lograr que, al realizar una o varias de ellas, el estudiante se viera necesitado de operar con los siguientes materiales y técnicas:

- Aplicación del razonamiento jurídico a la resolución de problemas concretos, con interpretaciones que supongan juicios de valor (esto es, la decantación por una solución determinada).
- Manejo de las principales fuentes normativas aplicables en el sector.
- Lectura crítica de sentencias significativas, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo principalmente.
- Consulta de páginas o sitios de Internet con información relevante.
- Utilización de formularios de las principales actuaciones administrativas y del interesado que se realizan comúnmente en ese campo material (redacción de una demanda, de una solicitud o de un acto sancionador, por ejemplo). Como es sabido, el servidor del MAP ofrece tales formularios; no se ha tratado tanto de que nosotros los incluyamos en nuestros materiales sino de ofrecer el enlace a los estudiantes para que deban localizarlos, descargarlos y cumplimentarlos, aplicándolos a un caso concreto.
- Lectura crítica de algún trabajo científico, preferiblemente artículos de revistas de disposición habitual para evitar colapso en el préstamo de monografías.

Las actividades a realizar con esta iniciativa debían ser meros materiales de apoyo docente. Por tanto, no debían incluir textos didácticos desarrollados ni referencias a manuales concretos de la disciplina. Además, la red de profesores de Derecho Administrativo creada carece de interés lucrativo y no aspira a competir en ningún caso con productos comerciales, ya se ofrezcan en soporte papel o por medios telemáticos.

El resultado habría de publicarse, en un primer momento, en el portal jurídico de Internet, [www.iustel.com](http://www.iustel.com), al que está suscrita la Universidad de Córdoba. Asimismo, también estaba prevista la publicación del material docente elaborado en una edición impresa que sería llevada a cabo por la editorial Iustel.

### **3. Método de trabajo**

Para elaborar estos materiales docentes hemos utilizado:

- Sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. También del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia;
- Leyes administrativas, tanto de carácter general como sectorial; estatales y autonómicas. Sobre todo, hemos tomado como referente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También hemos trabajado con reglamentos y ordenanzas locales.
- Artículos publicados en revistas científicas de administrativistas especialistas en Derecho Administrativo Sancionador y Manuales Básicos en esta materia.
- Expedientes de procedimientos sancionadores reales tramitados por la Administración Pública.

Por otro lado, los materiales docentes elaborados sobre la Actividad Administrativa Sancionadora se han clasificado en cinco contenidos distintos [2], conforme a la siguiente metodología:

#### **3.1. Casos prácticos**

Esta es una sección tradicional en los planes docentes y no merece mayor aclaración. Se marcó el objetivo general de que cada bloque temático contara al menos con cinco casos prácticos.

### **3.2. Actividades de seminario**

Uno de los componentes estandarizados del sistema ECTS es la celebración de seminarios con grupos reducidos de estudiantes. Era preciso generar un grupo de materiales docentes especialmente idóneos para el trabajo en este tipo de sesiones. Aunque también existen otras actividades o herramientas que pueden servir a este efecto, en las ciencias jurídicas parece claro que el comentario de jurisprudencia constituye una fórmula particularmente adecuada al perfil del seminario, pero dada la especificidad de ese producto lo hemos comentado más adelante en un apartado específico, centrándonos ahora en el resto de actividades que pueden realizarse en formato de seminario.

Con este tipo de materiales, pensados para grupos no mayores de 15 ó 20 estudiantes, se ha tratado de lograr los siguientes objetivos: promover la reflexión y el razonamiento jurídico, estimular la intervención activa de los estudiantes, adquirir conocimientos de orden experimental (como la consulta de expedientes administrativos) que no pueden lograrse mediante la enseñanza teórica en formato de gran grupo, y que exigen *ratios* reducidas de estudiantes/profesor. Cada bloque temático debería crear al menos una actividad de seminario de este perfil, que sumadas a las que a continuación se verán sobre comentarios de jurisprudencia, permiten nutrir el fondo con un volumen suficiente de materiales.

### **3.3 Jurisprudencia para comentario**

Para cubrir la necesidad de contar con un volumen significativo de actividades de seminario parecía oportuno centrarse en la generación de una selección o cuerpo de sentencias pertinentes para ser comentadas en grupos reducidos de estudiantes.

Los objetivos a cubrir con las actividades de seminario dedicadas a comentario de jurisprudencia han sido: familiarizar a los estudiantes con el manejo directo de los pronunciamientos jurisprudenciales, desarrollar la capacidad de interpretación y síntesis de los estudiantes, evidenciar la volatilidad de las líneas jurisprudenciales existentes en cada momento, haciendo ver a los futuros licenciados la necesidad de actualización continua de los conocimientos en este campo, y mejorar el discurso jurídico del estudiante y su capacidad de crítica, promoviendo su toma de postura ante líneas jurisprudenciales controvertidas o contradictorias.

Para lograr estos fines no servía cualquier sentencia o auto jurisprudencial. El principal esfuerzo a realizar por los profesores de la red en esta sección del fondo de materiales ha residido en la búsqueda de pronunciamientos suficientemente expresivos, que permitan cumplir los objetivos propuestos. En este sentido, las sentencias seleccionadas para el fondo debían sintetizar en sus fundamentos jurídicos una evolución jurisprudencial previa, mencionando la existencia de doctrinas o líneas jurisprudenciales anteriores, preferiblemente con sus correspondientes referencias para facilitar la posterior localización. De este modo el estudiante podrá percibir que en muchos campos del Derecho caben diferentes soluciones jurídicas, y que para sostener la posición que en su día ocupe como operador jurídico le resultará crucial fundamentar adecuadamente los escritos, así como estudiar minuciosamente las líneas de interpretación jurisprudencial imperantes en cada momento. Se aportarían en cada bloque temático al menos tres actividades de esta sección, de forma que los integrantes de la red dispongan de un número suficientemente amplio de materiales para impartir seminarios ECTS.

### **3.4. Prueba de autoevaluación**

Una actividad complementaria típica en los sistemas ECTS es la prueba de autoevaluación que pretende la resolución por el estudiante de una serie de preguntas que permitan comprobar la comprensión de los contenidos nucleares de la materia. Se trata, por tanto, de pruebas relativamente simples, cuyo único objeto es poner de relieve los conceptos esenciales de un tema determinado. El cuadro de preguntas a introducir en la prueba de

autoevaluación ha sido tipo test, incluyendo cada pregunta un panel de cuatro opciones, e indicándose cuál es la respuesta correcta en cada caso. Cada bloque temático prepararía una prueba de autoevaluación que incluyera al menos 10 preguntas.

### **3.5. Actividades complementarias**

El crédito europeo promueve la realización de actividades diversas, computables en la evaluación del estudiante, que le permitan adquirir destrezas y competencias específicas de su titulación académica. Los estudios jurídicos se prestan a una variedad amplísima de actividades, cuyo contenido depende del bloque temático sobre el que versen. Este grupo de actividades puede llegar a recibir materiales docentes muy novedosos y extraordinariamente formativos, y a medida que descende el número de estudiantes por grupo es posible plantearse actividades que resultaban impensables hace unos pocos años. Cada bloque temático prepararía una de estas actividades complementarias.

## **4. Descripción de la experiencia**

La red DaBologna dividió la Parte General del Derecho Administrativo en un total de dieciocho bloques temáticos, correspondiendo a los miembros de nuestro grupo docente la elaboración y coordinación de los materiales correspondientes al bloque temático nº 12 (Actividad Administrativa Sancionadora). Además, hemos contado con la colaboración de dos profesores de otras Universidades. De este modo, los participantes en la elaboración de los materiales docentes del Bloque “Actividad Administrativa Sancionadora” hemos sido:

- Manuel Izquierdo Carrasco. Universidad de Córdoba
- Lucía Alarcón Sotomayor. Universidad de Córdoba.
- Antonio M<sup>a</sup> Bueno Armijo. Universidad de Córdoba.
- Rafael Pizarro Nevado. Universidad de Córdoba.
- Javier Guillén Caramés. Universidad Rey Juan Carlos.
- María Jesús Gallardo Castillo. Universidad de Jaén.

De conformidad con la metodología general de la red DaBologna [3], arriba expresada, se repartió entre los profesores componentes del bloque, debidamente coordinados, la carga de trabajo que supone la elaboración de los materiales docentes, del siguiente modo:

### **4.1. Casos prácticos**

Se han realizado cinco casos prácticos que pretenden la investigación y aprendizaje por parte del alumnado de los problemas esenciales que actualmente plantea el Derecho Administrativo Sancionador en España. Son los siguientes:

- Caso práctico nº 1: la profesora Alarcón Sotomayor propone a los alumnos, en este supuesto, la resolución de un conjunto de interrogantes sobre las tres garantías básicas que comprende el principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador. En primer lugar, sobre la reserva de Ley y la posible colaboración del reglamento para tipificar infracciones y sanciones. En segundo término, sobre el principio de tipicidad de las infracciones y predeterminación normativa de las sanciones. Por último, con relación a la posible eficacia retroactiva de ambas garantías.
- Caso práctico nº 2: el profesor Izquierdo Carrasco aborda, a partir de un supuesto de hecho, el problema de los posibles responsables de la infracción, el principio de culpabilidad, la prueba en el procedimiento sancionador, la distinción entre medidas provisionales y sanciones administrativas y la caducidad del procedimiento sancionador.

- Caso práctico nº 3: de nuevo el profesor Izquierdo, a partir de un expediente real de incoación de un procedimiento sancionador que adjunta al supuesto práctico, propone el estudio de la iniciación del procedimiento, de los órganos administrativos con competencia para ello y del escrito de alegaciones que puede presentar el supuesto infractor para defenderse de aquél.

- Caso práctico nº 4: el profesor Pizarro Nevado trata del valor probatorio de las diligencias policiales en el procedimiento administrativo sancionador y pretende que los alumnos reflexionen sobre su eficacia para convertirse en prueba de cargo válida para desvirtuar la presunción de inocencia del inculpado.

- Caso práctico nº 5: el profesor Guillén Caramés les propone a los alumnos que realicen un estudio sobre la compatibilidad existente entre la reserva de Ley vigente en el Derecho Administrativo Sancionador y la posibilidad de que las ordenanzas locales tipifiquen infracciones y prevean sanciones administrativas en virtud de la autonomía local y sin que exista habilitación previa de la Ley para ello.

## **4.2. Actividad de seminario**

El objetivo de la actividad que propone el profesor Bueno Armijo es enfrentar a los alumnos con la debatida cuestión sobre si el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración Pública es de carácter reglado o discrecional. Para ello trata dos cuestiones íntimamente relacionadas con el problema planteado. De un lado, el derecho o no del denunciante-víctima a que se inicie el procedimiento para sancionador los hechos denunciados. De otro lado, la situación del sancionado por una infracción que observa, sin embargo, que cuando es cometida por otros no es perseguida por la Administración Pública.

## **4.3. Análisis de jurisprudencia**

Se proponen estudios jurisprudenciales sobre tres temas polémicos en el Derecho Administrativo Sancionador. Tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional se vienen pronunciando insistentemente sobre ellos pero su doctrina no ha sido uniforme al respecto. Es decir, a lo largo de los años han surgido posturas jurisprudenciales encontradas. Sobre alguna de las cuestiones propuestas parece haberse llegado ya a una solución pacífica pero, sobre otras, las líneas jurisprudencias existentes siguen siendo todavía vacilantes y contradictorias. En concreto, se han realizado los siguientes estudios jurisprudenciales:

- Análisis de jurisprudencia nº 1: el profesor Bueno propone el análisis y estudio del cambio de jurisprudencia que se ha producido recientemente en materia de caducidad de los procedimientos disciplinarios contra funcionarios. La caducidad o terminación del procedimiento sancionador por inactividad de la Administración durante un periodo de tiempo determinado no era aplicable, según la jurisprudencia tradicional del Tribunal Supremo, a los procedimientos disciplinarios. Sin embargo, esa jurisprudencia ha cambiado radicalmente. El estudio de ese cambio y de sus razones materiales y jurídicas es lo que plantea esta actividad.

- Análisis de jurisprudencia nº 2: la profesora Alarcón se centra en el problema relativo a la forma de aplicación de la garantía *non bis in idem* en el Derecho Administrativo sancionador. Este derecho fundamental del imputado, que prohíbe el doble castigo (vertiente material) y el doble enjuiciamiento (vertiente procedimental) de los mismos hechos, ha originado una abundante jurisprudencia que se ha decantado por soluciones contrapuestas hasta llegar a una doctrina común en la sentencia del Tribunal Constitucional 2/2003. Con esta experiencia se pretende que los alumnos estudien las diferentes líneas jurisprudenciales existentes sobre el *non bis in idem* y que se decanten, razonadamente, por una de ellas.

- Análisis de jurisprudencia nº 3: la profesora Gallardo Castillo intenta en este análisis que los alumnos conozcan y estudien la prueba del error, el principio de culpabilidad y la presunción de inocencia en la imposición de las sanciones tributarias.

#### **4.4. Autoevaluación**

Se incluye una prueba de autoevaluación consistente en la realización de una serie de preguntas al estudiante que le permiten verificar la comprensión de los contenidos nucleares del Derecho Administrativo sancionador. Son preguntas relativamente simples, cuyo único objeto es poner de relieve los conceptos esenciales en esta materia. El cuadro de veinte preguntas ha sido tipo test, incluyendo cada pregunta un panel de cuatro opciones, e indicándose cuál es la respuesta correcta en cada caso.

#### **4.5. Actividad complementaria**

El profesor Izquierdo propone a los alumnos que se conviertan en los abogados imaginarios de un sancionado y que interpongan un recurso contra la sentencia que confirma la sanción impuesta, solicitando su nulidad por haber vulnerado la Administración en el procedimiento sancionador los derechos de defensa del presunto infractor. Para ello es preciso que los alumnos realicen una búsqueda jurisprudencial sobre la posibilidad o no de que en vía contencioso-administrativa se subsanen los vicios cometidos por la Administración en el procedimiento sancionador y encuentren la línea de jurisprudencia más favorable a su cliente. A partir de ahí tienen que elaborar la demanda y tratar de defenderlo lo mejor posible.

### **5. Resultados alcanzados y disponibilidad de uso**

Tras este intenso trabajo hemos elaborado un conjunto de materiales docentes ideales para desarrollar la experiencia piloto de créditos europeos en la Universidad de Córdoba. De hecho, los profesores de Derecho Administrativo de esta Universidad ya estamos utilizando estos materiales con nuestros alumnos y los resultados están siendo más que satisfactorios[4].

Por otra parte, la disponibilidad del material elaborado es absoluta ya que se ha publicado en el portal jurídico de Internet, [www.iustel.com](http://www.iustel.com), al que está suscrita la Universidad de Córdoba (ISBN 978-84-96717-69-5). Asimismo, también se está preparando su publicación en una edición impresa. Esta publicación en formato papel que, según nos acaban de comunicar, será de aparición inminente ha sido realizada por la Editorial Iustel.

### **6. Conclusiones**

Los resultados obtenidos han superado con creces la dedicación y el esfuerzo empleados para realizar este trabajo. Estamos muy satisfechos con la experiencia, tanto que ya estamos pensando en ampliarla a la parte especial de la asignatura o, incluso, a otras asignaturas que también impartimos los profesores del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, tanto de los estudios universitarios en Derecho como de otros estudios universitarios.

Además, los materiales docentes diseñados están sirviendo para hacer realidad los nuevos métodos y técnicas de aprendizaje que lleva aparejados el proceso de Bolonia. Nuestros alumnos ya están usando estas herramientas de trabajo que también puede beneficiar a opositores, funcionarios o profesores de otras ramas jurídicas que deseen buscar inspiración para confeccionar sus propios materiales.

### **7. Referencias**

- [1] Declaración de la Sorbona (1998), Declaración de Bolonia (1999), Declaración de Praga (2001), Comunicado de Berlín (2003), Comunicado de Bergen (2005), Comunicado de Londres (2007), Descriptores de Dublín y Marco de Cualificaciones del EEES, Criterios y Directrices de Calidad en el EEES, Ley Orgánica de Universidades

(LOU) y Real Decreto por el que se establece la Ordenación de las Enseñanzas Universitarias Oficiales (BOE 30-10-07).

- [2] Luis MARTÍN REBOLLO, “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia (texto, contexto y pretexto)”, *Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson-Aranzadi, 2007, Madrid.
- [3] Documento de trabajo de “DaBolonia. Red de profesores de Derecho Administrativo para la elaboración de materiales docentes adaptados al crédito europeo” (versión 1.0-15/2/2007).
- [4] Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, “Acerca de la enseñanza del Derecho Administrativo en las Facultades universitarias”, *La enseñanza del Derecho (Seminario de profesores de la Facultad de Derecho)*, Institución Fernando el Católico, 1985, Zaragoza, pp. 161-185; y *A vueltas con la Universidad*, Civitas, 1990, Madrid.