



UNIVERSIDAD  
**COMPLUTENSE**  
MADRID

Proyecto de Innovación y Mejora de la Calidad Docente

Convocatoria 2015

Nº 252

***Cómo razonar en Derecho Administrativo: el paso de la teoría a la práctica en los estudios de Grado y Posgrado***

Matilde Carlón Ruiz

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Administrativo

## **1. OBJETIVOS PROPUESTOS EN LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO**

### **1) Formales**

- Crear espacios de trabajo interdepartamental e interdisciplinar.
- Diseñar y sistematizar en equipo casos prácticos que impliquen a varios docentes de diversas disciplinas.
- Tomar conciencia por parte de los docentes de la trascendencia de fomentar una enseñanza de calidad y en coordinación con el resto del profesorado.
- Cooperar desde el ámbito docente en la priorización de contenidos y actividades que promuevan el aprendizaje práctico de las asignaturas.
- Lograr un adecuado manejo por parte del alumnado de la jurisprudencia y doctrina.
- Lograr un adecuado manejo de las nuevas tecnologías aplicadas a la labor docente, especialmente el campus virtual.

### **2) Materiales**

- Elaborar un conjunto de casos prácticos para su resolución por el alumnado a los efectos de conseguir una formación teórico-práctica de calidad.
- Elaborar un repertorio de materiales jurisprudenciales, con la finalidad de acercar al alumnado al conocimiento de la doctrina jurisprudencial y su importancia a los fines de los operadores del derecho.
- Elaborar, en su caso, comentarios de textos normativos y doctrinales, esquemas de conceptos y resolución de conflictos jurídicos concretos.
- Preparar una publicación de los materiales derivados del Proyecto de innovación docente a los efectos de su oportuno manejo, tanto para el personal docente, como del alumnado, destinatario principal del nuevo modelo de enseñanza práctica auspiciado en el seno del EEES.
- Conectar los anteriores contenidos a través del campus virtual.

## **2. OBJETIVOS ALCANZADOS**

Una vez finalizado el Proyecto de Innovación Docente, puede afirmarse que buena parte de los inicialmente propuestos objetivos formales y materiales han sido alcanzados.

La colaboración interdepartamental Administrativo-Constitucional ha sido estrecha y fructífera, habiéndose formado un interesante equipo de docentes que

hemos trabajado en grupo, poniendo en común ideas y experiencias desde una perspectiva multidisciplinar. Asimismo, el Proyecto ha servido para potenciar dos cuestiones fundamentales:

- La ya existente conciencia de la importancia del aprendizaje a través de materiales más allá de los tradicionales bibliográficos, siendo decisivo el acercamiento al alumno al manejo de la jurisprudencia y a la resolución de casos prácticos, máxime desde la implantación del EEES.
- La ya existente conciencia de la importancia del manejo por parte del profesor y de los alumnos del campus virtual, y la puesta a disposición de aquéllos de los materiales antes señalados a través del mismo, como herramienta de comunicación que permite al alumno acceder a información de utilidad en su proceso de aprendizaje, así como participar en el proceso de elaboración de unos materiales preparados previamente con carácter abierto por el profesor.

Desde el punto de vista material, se ha elaborado un repertorio de casos prácticos que abarcan el conjunto de contenidos de las asignaturas Derecho Administrativo I y II, así como un repertorio jurisprudencial relativo a las cuestiones más señaladas de dichos contenidos. Se ha comenzado la elaboración, asimismo, de un conjunto de fuentes doctrinales especialmente seleccionadas y preparadas para su manejo por los alumnos, relativas fundamentalmente a la problemática derivada de la configuración jurídica y la práctica aplicativa de las distintas instituciones que conforman el contenido de las asignaturas Derecho Administrativo I y II. Se ha comenzado asimismo a elaborar un compendio de direcciones webs de las principales instituciones públicas de necesario conocimiento por parte de los alumnos, a efectos de facilitar el conocimiento por éstos de su existencia, régimen jurídico de aquéllas, sus atribuciones y su funcionamiento, y asimismo el acercamiento a los recursos de diverso tipo que proporciona el acceso a las referidas webs. Se ha comenzado, por último, a elaborar un glosario que facilite a los alumnos el manejo de los anteriores recursos, posibilitándoles una mayor y mejor comprensión de la materia.

Unos materiales elaborados, en fin, con la vocación de ser publicados en el campus virtual, a efectos no sólo del acceso de los alumnos a los mismos, sino también de que éstos puedan plasmar su particular modo de integración de los conocimientos adquiridos a través de cada material. En este sentido, los trabajos han hecho especial hincapié en las siguientes herramientas disponibles en el campus virtual: foro, consulta, cuestionario, tarea, glosario, archivo y URL, herramientas éstas cuya funcionalidad ha sido estudiada, comentada y valorada por los miembros del

equipo, a los efectos de desarrollo y mejora de la calidad docente que han constituido el objeto de trabajo.

### **3. METODOLOGÍA EMPLEADA EN EL PROYECTO**

Según lo inicialmente programado, se ha desarrollado en el seno del Proyecto trabajo tanto individual como en grupo. Se han celebrado dos reuniones interdepartamentales, que bajo la dirección de la Responsable del Proyecto, han servido como lugar de planificación, cooperación, así como de coordinación de trabajos. La puesta en común de experiencias, ideas y perspectivas en el seno de tales reuniones, además de enriquecedora, ha redundado en la mayor calidad de resultados.

El trabajo realizado ha partido de la previa división material de contenidos y asignación a los miembros del equipo. Una división material realizada sobre la base de la experiencia docente aportada por los miembros del equipo, que a tal efecto hubo de poner en común las fortalezas y dificultades (a veces importantes) localizadas en el desarrollo de la actividad didáctica de cada ámbito material desarrollado en el aula. A la referida división material siguió la asignación del trabajo entre los miembros del equipo, efectuada atendido el perfil docente (departamental) e investigador de cada miembro.

Dividido y asignado el trabajo, éste ha sido desarrollado de tres maneras fundamentales: individualmente por cada miembro del equipo, en especial en lo que a las cuestiones materiales se refiere, de análisis desde la perspectiva didáctica de cada materia asignada; por grupos reducidos de trabajo, a efectos de puesta en común de lo trabajado, y especialmente de encaje de dicho trabajo en la/s correspondiente/s herramientas del campus virtual; y por el conjunto del equipo de trabajo, a efectos de unificación, principalmente formal, de todo lo realizado.

### **4. RECURSOS HUMANOS**

Miembros del Proyecto:

- Matilde Carlón Ruiz (Responsable)
- Juan Ramón Fernández Torres
- José María Coello de Portugal Martínez del Peral
- Rosa María Fernández Rivera

- Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda
- Covadonga Ferrer Martín de Vidales
- Ignacio García Vitoria
- María de los Ángeles Garrote de Marcos
- Fernando González Botija
- Pablo González Saquero
- Rafael Gómez-Ferrer Rincón
- M<sup>a</sup> Astrid Muñoz Guijosa

## **5. DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES**

Las actividades realizadas han partido de la división de la materia a tratar en los siguientes temas de trabajo:

1. Concepto de Derecho Administrativo
2. Organización
3. Empleo público
4. Principio de legalidad y potestades administrativas
5. Fuentes
6. Acto / procedimiento / recursos
7. Jurisdicción contencioso-administrativa
8. Contratos del sector público
9. Expropiación forzosa
10. Responsabilidad patrimonial
11. Formas de la actividad I: limitación, fomento, servicio público
12. Formas de la actividad II: actividad sancionadora
13. Bienes públicos

Las tareas a realizar por los miembros del equipo han consistido, previa distribución de las materias, en la elaboración de repertorios seleccionados de jurisprudencia, doctrina, de casos prácticos, así como en la confección de materiales varios con vistas a su puesta a disposición de los alumnos vía campus virtual, fundamentalmente a través de las siguientes herramientas que aquél ofrece:

- a) Actividades

- Foros de discusión (y eventualmente chats de discusión).
- Consultas, a efectos de comprobación de la efectiva comprensión de los contenidos tratados y la adquisición de competencias.
- Cuestionarios elaborados a efectos, principalmente, de que el alumno pueda autoevaluar su nivel de adquisición de conocimientos y competencias.
- Glosarios de conceptos jurídicos afines a las materias tratadas. Wikis, a efectos de participación activa de los alumnos en la confección de materiales didácticos de utilidad activa y pasiva, así como de adquisición de competencias relativas al manejo jurídico de la web y de los media.
- Tareas, principalmente resolución de casos prácticos propuestos, así como de comentario de jurisprudencia seleccionada, en relación a temas de actualidad jurídica.

b) Recursos

- Archivos, de contenido diverso, para la preparación de la materia: casos prácticos, artículos doctrinales, normativa, jurisprudencia, noticias de prensa, dictámenes, etc.
- URLs, facilitando el acceso de los alumnos a información útil disponible en la web, a efectos de comprensión y aprehensión de los conocimientos. El potencial de esta herramienta permite vincular el glosario confeccionado como actividad a diversos links, como es fundamentalmente el caso de la Enciclopedia Jurídica, de libre acceso a través de la web.

En lo que a desarrollo de las actividades se refiere, debe hacerse mención a los recursos materiales empleados. A efectos de realización del trabajo, es evidente el manejo de múltiple bibliografía, jurisprudencia y webgrafía por los miembros del equipo, a efectos de confección sustantiva de los diversos materiales didácticos, recursos aquéllos de los que se da sintética cuenta en el siguiente apartado.

Por lo que respecta a los recursos específicamente referidos a cuestiones de innovación didáctica y de empleo de TICs, se ha manejado asimismo diversa bibliografía, debiendo en todo caso destacarse la utilidad que ha tenido el hecho de que varios miembros del equipo hayan asistido a cursos desarrollados por la UCM relativos al manejo del campus virtual, toda vez que ello ha permitido la transmisión por aquéllos de los conocimientos a tales efectos adquiridos, así como la posterior puesta en común de experiencias en dicho sentido y propuestas de mejora docente, dentro de los objetivos marcados por el Proyecto de Innovación.

Dentro, en todo caso, de la bibliografía escrita manejada, debe hacerse especial mención a las obras de Gamero Casado, E. (Dir.), *Derecho Administrativo para el ECTS*, Iustel, 2008; Ruiz López, M. A. y Pascual García, J., *Cuestionarios de Derecho Administrativo y Presupuestario*, Iustel, 2008; y Gómez Fernández, I, Queralt Jiménez, A., García Vitoria, I. (Coords.), *Prácticas de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 2012.

Por lo demás, y como es evidente dado el carácter del proyecto, se ha utilizado diverso material informático.

## **6. ANEXO**

Se incluye a continuación una síntesis de las herramientas y recursos a manejar a través del campus virtual, referenciados más arriba, en relación con los diferentes temas tratados en el seno del presente proyecto.

### **Foros de discusión**

- El Derecho Administrativo como Derecho estatutario.
- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas a la luz de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público
- La nueva regulación de las Agencias Estatales a la luz de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (CSIC, AECID, AEMET, AEMPS, AESA, BOE, AEVAL, AEA, previas a la aprobación de la ley).
- ¿Qué opinión le merece el Real Decreto 1067/2015, de 27 de noviembre, de creación de la Agencia Estatal de Investigación?
- La evolución de la cláusula de supletoriedad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional
- El problema de la prevalencia de las de las normas del derecho estatal en caso de conflicto con normas autonómicas.
- La interpretación del principio de legalidad a la luz del ejercicio de la potestad reglamentaria
- El problema del plazo de interposición de recurso contencioso-administrativo frente a actos administrativos presuntos.

- Los fines y principios rectores de la nueva ley de seguridad ciudadana, LO 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana.
- La problemática trasposición de las Directivas 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contratación pública.
- -El problema del pago del justiprecio en caso de impago por la sociedad concesionaria declarada en concurso de acreedores.
- La composición de los Jurados de Expropiación Forzosa: estatal, tras la reforma operada por la Ley 17/2012, y autonómicos.
- Sobre la necesidad de que el funcionario causante del daño intervenga en el previo procedimiento de determinación de responsabilidad objetiva administrativa.
- Sobre la aplicación del principio *non bis in ídem* en los casos de imposición de sanciones de autoprotección.
- El problema de la titularidad de bienes de dominio público y la cuestión competencial.

### **Consultas**

- ¿Puede la Administración Pública aplicar Derecho privado?
- ¿En qué consiste el privilegio de autotutela?
- ¿Es correcto hablar de función pública en sentido estricto?
- ¿Cuál es el valor de la costumbre en el sistema de fuentes del Derecho Administrativo?
- ¿Está vinculada la Administración a su propio precedente?
- ¿Puede obtenerse la anulación de un reglamento a través de la impugnación del acto de aplicación del mismo?
- ¿Qué órganos ejercen la potestad reglamentaria?
- ¿Existe plazo para recurrir el acto presunto?
- ¿Puede la Administración evitar la aplicación del TRLCSP creando ente de personificación jurídico-privada?
- ¿En qué consisten los contratos *in house*?
- ¿Puede expropiarse un bien demanial?
- ¿Es realmente objetiva la responsabilidad patrimonial administrativa?
- ¿Puede embargarse un bien patrimonial de titularidad pública?

### **Archivos**

a) **Doctrina:** se recoge a continuación una síntesis de la selección de trabajos doctrinales realizada a efectos de abordar el análisis de cuestiones planteadas a los alumnos vía caso práctico, análisis jurisprudencial o foro de discusión.

1. Manuales de referencia:

- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, Iustel.GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas. Manual y normas básicas*, Aranzadi.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, Iustel.

2. Trabajos doctrinales específicos

- ASTARLOA, I. (Dir.) *Técnica normativa. Memento práctico*. Francis Lefebvre.
- CARLÓN RUIZ, M., “El Tribunal Constitucional como garante del Derecho Comunitario. Reflexiones al hilo de la STC 27/2013, de 11 de febrero”, *REDE* núm. 47, 2013.
- CARLÓN RUIZ, M., “Casación y cuestión de ilegalidad. Una propuesta de lege ferenda”, *RAP* núm. 168, 2015.
- CASTILLO BLANCO, F.A. (Dir.) *“La reforma del Sector Público”*. IGO, Sevilla, 2014.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. “Las reformas de la organización administrativa en España como consecuencia de la crisis económica”, *Themis. Revista de Direito*, ed. Especial. 2014. Págs.. 195 y ss.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. “El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Uso y abuso de la potestad expropiatoria en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo”, *RAP* núm. 192, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, 1956.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Sobre la imprescriptibilidad del dominio público”, en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, 4ª ed., Civitas, 2007.
- MEDINA ALCOZ., L. “Mitos y ficciones en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”, *REDA* núm. 153, 2012.MENÉNDEZ REXACH, A.,

- “La responsabilidad de la Administración expropiante en caso de impago del justiprecio por el beneficiario”, *Justicia Administrativa*, núm. 60, 2013.
- NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., Tecnos, 2012.
  - REBOLLO PUIG., M., “Sobre la reforma del régimen de responsabilidad de la Administración”, en SAINZ MORENO F. (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, 2004.-SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Aranzadi, 2015.
  - SANTAMARÍA ARINAS, “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional Español”, *RAP* núm. 193, 2014.

**b) Jurisprudencia:** se recoge a continuación una síntesis de la selección jurisprudencial realizada a efectos de abordar el análisis de cuestiones planteadas a los alumnos vía caso práctico, análisis jurisprudencial o foro de discusión.

- Sobre el privilegio de autotutela: STC 22/1984, de 22 de marzo.
- Sobre la cláusula de supletoriedad: STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4); SSTC 15/1989 Y 103/1989 ; STC 147/1991; SSTC 118/1996 Y 61/1997.
- Sobre la cláusula de prevalencia: STC [118/1996](#), de 27 de junio, FFJJ 4 y 9; STC [61/1997](#), de 20 de marzo, FJ 12.c); STC [157/2004](#), de 21 de septiembre, FJ 13, o [139/2011](#), de 14 de septiembre, FJ 4; STC [163/1995](#), de 8 de noviembre, FJ 4. STC [87/1987](#), de 2 de junio, FJ 2; STC [190/2000](#), de 13 de julio, FJ 4; STC [188/2001](#) de 20 de septiembre, FJ 6; STC [214/2015](#), de 22 de octubre, FJ 3.
- Sobre el silencio administrativo y el plazo para recurrir: STC 52/2014, de 10 de abril.
- Sobre las expropiaciones legislativas: STC 129/2013, de 4 de junio.
- Sobre la legitimación de la Administración en la impugnación del justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación Forzosa: STS de 22 de febrero de 2012 (rec. 301/2009).
- Sobre cargas generales y sacrificio especial: STS de 15 de enero de 2013 (RJ 2013, 1886).
- Sobre el riesgo regulatorio: STS de 25 de octubre de 2006 (rec. 12/2005).
- Sobre huelga de controladores aéreos de AENA: SAN de 15 de abril de 2013.

- Sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en sede configurativa: STC 55/1996, de 28 de marzo.
- Sobre el principio de culpabilidad y la sanción por resultado: STC 76/1990, de 26 de abril.
- Sobre la inembargabilidad de los bienes patrimoniales: STC 166/1998, de 15 de julio.

c) **URL:** se recoge a continuación una síntesis de la selección de los enlaces a páginas web realizada a efectos de abordar el análisis de cuestiones planteadas a los alumnos vía caso práctico, análisis jurisprudencial o foro de discusión.

- BOE: [https://www.boe.es/diario\\_boe/](https://www.boe.es/diario_boe/)
- Tribunal Constitucional:  
<http://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/Home.aspx>
- CENDOJ: <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>
- Consejo de Estado: <http://www.consejo-estado.es/>
- Enciclopedia jurídica (a efectos de manejo de glosario jurídico):  
<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/inicio-encyclopedia-diccionario-juridico.html>
- Plataforma de contratación del sector público:  
<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>
- Junta Consultiva de contratación Administrativa:  
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/default.aspx>
- Perfiles del contratante:  
ADIF:  
[http://www.adif.es/es\\_ES/empresas\\_servicios/licitaciones/licitaciones.shtml](http://www.adif.es/es_ES/empresas_servicios/licitaciones/licitaciones.shtml)  
Comunidad de Madrid:  
[http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1203334374251&pagename=PortalContratacion%2FPPage%2FPCON\\_contenidoFinal](http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1203334374251&pagename=PortalContratacion%2FPPage%2FPCON_contenidoFinal)  
EMVS: <https://www.emvs.es/concursos/Paginas/instrucciones.aspx>
- Trámites determinación justiprecio:

- <http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/tramitacion-de-expedientes-de-expropiacion/cee4b8ee-69ac-45b4-8222-e80b3ecccb24>
- Consejo de Estado: dictámenes en materia de responsabilidad:  
[http://www.boe.es/buscar/consejo\\_estado.php](http://www.boe.es/buscar/consejo_estado.php)
  - Dictámenes Comisión Jurídica Asesora de Madrid en materia de responsabilidad:  
[http://www.madrid.org/cja/index.php?option=com\\_sobi2&sobi2Task=search&Itemid=30&reset=1](http://www.madrid.org/cja/index.php?option=com_sobi2&sobi2Task=search&Itemid=30&reset=1)
  - Gestión patrimonial del Estado:  
<http://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnextoid=92a4194726e93510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD&vgnnextfmt=defaultwww.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Patrimonio%20del%20Estado/Gestion%20Patrimonial%20del%20Estado/Paginas/GestionPatrimonialdelEstado.aspx>
  - Inventario bienes Ayuntamiento de Madrid:  
<http://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnextoid=92a4194726e93510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD&vgnnextfmt=default>