

ENSEÑANZA, APRENDIZAJE Y EDUCACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO (*)

Por
TOMÁS FONT I LLOVET
Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS TRANSFORMACIONES DE LA UNIVERSIDAD.—III. LA PERSPECTIVA DEL APRENDIZ EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO.—IV. EL APRENDIZAJE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: a) *Articulación de la fragmentación.* b) *La dispersión.* c) *Nuevas —y viejas— tecnologías.* d) *Los objetivos de la enseñanza.*—V. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo como objeto de enseñanza. Tal es la cuestión que hoy nos congrega en este magnífico y emblemático foro universitario de Salamanca. Y hay que felicitar a la organización de estos ya tradicionales encuentros por la decisión de incluir entre sus trabajos un espacio dedicado a nuestra propia función, a aquello que nos dota de identidad común a quienes aquí estamos: «profesores de Derecho Administrativo».

En efecto, celebro la ocasión para trasladar a un foro de ámbito general una dinámica de debate e intercambio que, al menos en España, no se ha llevado a cabo con suficiente continuidad y que hasta la fecha, con notables excepciones (1), ha transitado más bien por los circuitos académicos de los concursos a cuerpos docentes o por los pasillos burocráticos dentro de cada Facultad con motivo de la discusión de los planes de estudio (2).

Cierto es que de forma personal cada uno de nosotros ha reflexionado y ha puesto en práctica su propia visión acerca de la enseñanza

(*) Ponencia presentada en el XIII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Salamanca, 9-11 de octubre de 2000. Me complace ofrecerla ahora en homenaje al profesor Alejandro NIETO, que me enseñó, y me educó, en el Derecho Administrativo.

(1) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, «Acerca de la enseñanza de la ciencia del Derecho administrativo en las facultades universitarias», en el *Libro Homenaje a Carlos RUIZ DEL CASTILLO*, IEAL, Madrid, 1985.

(2) En Italia, en cambio, la situación es bien distinta. Véase recientemente el importante volumen colectivo, a cargo de V. CERULI IRELLI y de ORLANDO ROSELLI, *Per una riflessione sulla didattica del diritto (con particolare riferimento al diritto pubblico)*, Franco Angeli ed., Milán, 2000.

del Derecho Administrativo. Llegados ahora a la puesta en común y al debate público, entiendo que acaso sea responsabilidad nuestra, de los más jóvenes (cada vez menos), animar esa dinámica e incorporar a la misma a quienes, más jóvenes aún, con ilusión acaban de conocer la «vocación del Derecho Administrativo».

Me apresuro a señalar que, para mí, enseñanza del Derecho Administrativo no es sólo la «didáctica» del mismo, la técnica instrumental o parte material del método de la enseñanza. De manera mucho más amplia, reflexionar sobre la enseñanza del Derecho Administrativo requiere para mí formularse al menos las siguientes preguntas:

- ¿Qué significa hoy día la enseñanza universitaria?
- ¿A quién y para qué se enseña hoy el Derecho Administrativo?
- ¿Y, en definitiva, qué debe enseñarse hoy en relación al Derecho Administrativo?

Luego está el *cómo* enseñarlo: esto es la didáctica a que me refería.

II. LAS TRANSFORMACIONES DE LA UNIVERSIDAD

Para enfrentarse con rigor a las cuestiones formuladas debemos antes que nada ser bien conscientes del contexto general en que se desarrolla nuestra actividad. Cuáles son las características del mundo universitario en el que se desarrolla nuestra tarea.

En los veinticinco años de mi experiencia, relativamente corta, de actividad universitaria, a ambos lados de la tarima, he asistido al fenómeno de la universalización y extensión general de la enseñanza superior y universitaria. Desde que yo comencé mis estudios de Derecho, el número de estudiantes universitarios en España se ha multiplicado casi por cuatro, superando hoy el millón y medio de personas. La tasa de acceso a la Universidad, es decir, el porcentaje de población en edad de iniciar los estudios universitarios que efectivamente se matricula en un centro universitario, es de más del 40 por 100, dato que expone claramente que el nivel universitario tiende a convertirse en un nivel «general» de la enseñanza.

Son más de sesenta las Facultades de Derecho —públicas y privadas— donde se enseña el Derecho Administrativo, materia que se enseña también en las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales, de Ciencias Políticas, en las diplomaturas de gestión y administración pública, en las enseñanzas de relaciones laborales y ciencias del trabajo, amén de su proyección sectorializada en varias

enseñanzas de ciencias de la salud, de turismo, de arquitectura y urbanismo, de medio ambiente, etc.

En conjunto, cerca de medio millón de estudiantes deben aprender en España algo de Derecho Administrativo. Y aunque la *ratio* general en el conjunto de las universidades españolas es de 1:7 alumnos por profesor, no llegan a noventa los catedráticos de Derecho Administrativo. Titulares, catedráticos y titulares de escuela, asociados, ayudantes, becarios, sustitutos, configuran el esforzado cuadro docente que hace aprender el Derecho Administrativo a ese medio millón de españoles.

Los datos reseñados no son otra cosa que el reflejo de una dinámica más general que es bien destacada por el *Informe Universidad 2000*, el conocido «Informe Bricall», cuyo autor, por cierto, acaba de ser proclamado Doctor Honoris Causa por la Universidad de Bolonia: en él se subraya, en efecto, la imparable tendencia hacia la *diversificación* de la educación superior, diversificación que ha de dar respuesta, en palabras de la Declaración de París (Unesco, 1998), «a la preocupación que consiste en proporcionar acceso tanto a una educación general como a una educación orientada y específica, a menudo interdisciplinar, que se fija en las aptitudes y las destrezas obtenidas. Ambas preparan a las personas para vivir en situaciones cambiantes y para desempeñar distintas ocupaciones».

III. LA PERSPECTIVA DEL APRENDIZ EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO

En este contexto, la primera de las preguntas planteadas —¿qué significa la enseñanza universitaria, hoy?—, y su concreción respecto a la enseñanza del Derecho Administrativo, sólo puede ser respondida desde la perspectiva que ya nos indicara ORTEGA: *en la organización de la enseñanza superior, hay que partir no del maestro —del saber, del profesor—, sino del estudiante, del aprendiz.*

Y desde esta óptica, en efecto, creo que en la Universidad nuestros estudiantes lo que están demandando cada vez más es el aprendizaje de los *instrumentos para el conocimiento y el análisis de la realidad*, de los hechos sociales y políticos, en los que está inmersa la Administración pública. Instrumentos que les permitan consolidar capacidades y aptitudes propias y, posteriormente, diversificar opciones profesionales.

Creo, además, que el estudiante universitario se encuentra en la necesidad de formarse *criterios y valores* satisfactorios para su realización personal, y no solamente para su capacitación laboral o profesional.

Así pues, junto a sus funciones tradicionales —creación y transmisión de la ciencia y de la cultura, enseñanza de las profesiones, investigación científica y educación de nuevos hombres de ciencia—, la Universidad va a tener que (está teniendo que) desarrollar cada vez más una nueva función de continuación o desarrollo de la educación general.

Función que, por otro lado, ha de hacer frente al riesgo, ya en su día advertido, de los «nuevos bárbaros», esto es, el profesional más sabio que nunca, pero también más inculto: superespecializado, navega por Internet, se «baja» el último borrador del último proyecto de directiva, pero que desconoce no sólo por qué las decisiones de la Administración son inmediatamente ejecutivas y se imponen a la voluntad de los terceros, sino que ante esta eventualidad —en lo tributario, en lo urbanístico— sólo sabe indignarse acaloradamente y desautorizar globalmente a toda la institución administrativa.

Es nuestra función ensañar *por qué* las cosas son así.

En relación con las enseñanzas jurídicas, en efecto, vemos cómo la función del profesor universitario es, por necesidad, cada vez más compleja: no se trata ya de transmitir unos conocimientos especializados y los rudimentos de una metodología —que, por supuesto, también hay que hacerlo—, sino que de partida se trata de intentar *sensibilizar* a los estudiantes por el objeto esencial, básico, de aquellos conocimientos: «los derechos», el derecho *tout court*.

En definitiva, el objetivo de la enseñanza en el caso de las Facultades de Derecho debiera consistir en permitir al estudiante:

- a) Hacerse una idea, poder formarse una opinión, acerca de los fenómenos sociales y políticos que regula el Derecho.
- b) Conocer *cómo* regula el Derecho dichas situaciones y comprender *por qué*.
- c) Estar en condiciones de aplicar, o criticar, dicha regulación para consolidar, o para innovar, la situación existente.

De todo ello debiera resultar la praxis de lo que se ha denominado un *aprendizaje innovador*. Este consiste en aprender a afrontar problemas y situaciones distintos de los conocidos por el enseñante, y a hallarles soluciones inéditas; y, secundariamente, consiste en solventar problemas conocidos con soluciones mejores que las dadas (3).

(3) Juan Ramón CAPELLA, *El aprendizaje del aprendizaje. Fruta prohibida. Una introducción al estudio del Derecho*, Trotta, 1995.

IV. EL APRENDIZAJE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

A partir de ahí, intentamos responder algunas de las preguntas antes formuladas: ¿A quién y para qué se enseña el Derecho Administrativo? ¿Qué y cómo se debe enseñar?

Condicionan las respuestas una situación de extraordinaria *fragmentación y dispersión* en la docencia del Derecho Administrativo, así como el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información.

a) *Articulación de la fragmentación*

La articulación de los nuevos planes de estudio, desde hace ya algunos años, con su estructura en créditos troncales, obligatorios, optativos, etc., ha puesto de nuevo en la actualidad el problema de la *extensión* de los programas y de la *delimitación de los contenidos* considerados necesarios de explicar en los cursos universitarios. ¿Qué debemos enseñar y para quién?

La cuestión fundamental ha sido en primer lugar la de llegar a aceptar lo siguiente: *que no todo lo que sabe el profesor de Derecho Administrativo, o que debiera saber, ha de ser objeto de enseñanza a todos los estudiantes de Derecho Administrativo*. Se trata de una premisa esencial para hacer frente a las exigencias actuales del aprendizaje del Derecho Administrativo.

No ha sido sencillo llegar al consenso sobre este punto. El profesor de Derecho es a menudo también un investigador. La investigación es, incluso, la faceta de la actividad universitaria que más agrada al profesor, porque en ella hace ciencia. Desde el punto de vista *subjetivo*, pues, es frecuente que el docente universitario no se sienta tanto profesor como investigador y en esa condición defienda que hacer ciencia no tiene límites. Y en cambio, desde el punto de vista *objetivo*, lo primero que debe hacer la Universidad entre las funciones que le corresponden es transmitir y criticar la ciencia y la técnica, que se traduce en la educación y el estudio, eso es, la función docente, que sí tiene numerosos límites.

Al reivindicar la especificidad de la función docente —que a veces parece que a alguien le puede resultar incluso molesta—, destaco que a ella hay que aproximarse con sus propios requerimientos y limitaciones. En este sentido me parecen aún vigentes, con las matizaciones necesarias, las palabras de ORTEGA al señalar la prioridad de la enseñanza sobre la investigación en el contexto de las misiones de la Universidad: «Ha sido desastrosa la tendencia que ha llevado al

predominio de la "investigación" en la Universidad. Ella ha sido la causa de que se elimine lo principal: la cultura». Y sigue más adelante: «(...) La pedantería y la falta de reflexión han sido grandes agentes de este vicio de "cientificismo" que la Universidad padece. En España comienzan ambas potencias deplorables a representar un gravísimo estorbo —está escrito hace setenta años—. Cualquiera pelafustán que ha estado seis meses en un laboratorio o seminario alemán o norteamericano —nada dice, al menos, de las Universidades italianas—, cualquier sinsonte que ha hecho un descubrimiento científico se repatría convertido en un "nuevo rico" de la ciencia, en un *parvenu* de la investigación; y sin pensar un cuarto de hora en la misión de la Universidad, propone las reformas más ridículas y pedantes. En cambio, es incapaz de enseñar su "asignatura" porque ni siquiera conoce íntegra la disciplina» (4).

Entiéndase bien el sentido de esta referencia, ciertamente exagerada, por lo demás. Quiero decir que las exigencias de la enseñanza del Derecho Administrativo, hoy y aquí, en el contexto real de nuestros planes de estudio y de nuestras universidades, obligan a efectuar una importante renuncia, un notable esfuerzo de humildad, considerar nuestra materia no más importante que otras muchas y, dentro de ella, hacer destacar las instituciones básicas con las que el estudiante puede aprender a interpretar el mundo.

Debemos, en efecto, hacer un esfuerzo de autorreflexión para detectar aquello que es fundamental para la formación de un jurista, o de un politólogo, o de un gestor público, es decir, deslindar lo básico y general, lo troncal, de lo que es complementario, es decir, lo eventual, lo optativo, para definir luego cómo se articula con autonomía didáctica lo segundo con lo primero. Y subrayo que la destilación de lo esencial no significa rebaja de la calidad, sino todo lo contrario, aumento de densidad, de consistencia, exigencia de mayor rigor:

De nuevo traigo aquí a ORTEGA: «No basta que algo sea necesario; a lo mejor, aunque necesario, supera prácticamente las posibilidades del estudiante y sería utópico hacer aspavientos sobre su carácter imprescindible. *No se debe enseñar sino lo que se puede de verdad aprender*. En este punto hay que ser inexorable y proceder a rajatabla» (5). Y concluye con la cita de LEONARDO: «*Chi non può quel che vuol, quel che può voglia*».

Todo ello implica, pues, la exigencia de una organización didáctica bien acotada y bien articulada. Soy consciente de que la dialéctica

(4) José ORTEGA Y GASSET, *Misión de la Universidad*. Revista de Occidente, 6.ª ed., 1975, pág. 65.

(5) *Id.*, pág. 48.

entre autonomía universitaria y la imparable homologación en el nivel europeo de los estudios universitarios —aquí está la Declaración de Bolonia— deberá resolverse en la determinación de unos contenidos mínimos comunes, que posiblemente disminuyan los ahora señalados en los decretos ministeriales de directrices para los planes de estudio. Pero luego esos mínimos deben ser desarrollados de forma coherente en las distintas sedes y completados con la enseñanza de otros.

Aquí entra en juego la organización en *ciclos* de la enseñanza superior, los famosos ciclos del «2+2» o del «3+2» —el *tre più due* que tanto preocupa a nuestros amigos italianos—, ciclos que no están bien definidos todavía en su configuración, duración y valor académico o profesional, y que tal vez exijan la reforma de nuestra actual estructura.

También entra en juego la cuestión de los *créditos* asignados a cada *materia*. Ahora bien, los créditos nos dan una medida del *peso relativo* de una disciplina en el conjunto de una titulación. No hay que encegararse con los créditos, porque nada nos dicen del *peso específico* de cada materia, esto es, de los *contenidos* de las asignaturas.

Bajo este punto de vista, parece innegable que en la enseñanza del Derecho debe haber una primera etapa de *formación general* en las disciplinas jurídicas en la que el Derecho Administrativo ha de poder ofrecer instrumentos suficientes para que el estudiante pueda comprender las grandes cuestiones que articulan nuestra disciplina, a saber:

- La existencia de un poder público sustancialmente distinto de los poderes privados: el Estado y las Administraciones públicas.
- La sujeción de ese poder público a unas reglas de comportamiento: el Derecho Administrativo y el Derecho de las Administraciones públicas.
- ¿Cómo funciona esa sujeción de la Administración a Derecho?: el principio de legalidad y su relación con la justicia: la autotela.
- El sometimiento a esas reglas de Derecho de las relaciones entre el poder público y el ciudadano: la posición jurídica del ciudadano y los derechos públicos subjetivos.
- ¿Quiénes son y cómo son las Administraciones públicas?: la organización administrativa, tanto bajo formas públicas como privadas.
- ¿Cómo actúan las Administraciones públicas? Los procedimientos, el acto administrativo, los acuerdos y los contratos de las Administraciones públicas.

- ¿Qué medios garantizan la legalidad de la actuación administrativa y los derechos de los ciudadanos? Los recursos administrativos, la Justicia administrativa, la responsabilidad patrimonial de la Administración.
- ¿Qué técnicas utiliza la Administración en su actividad?: ordenación —limitación y sacrificio de derechos—, prestación, garantía.

A estas grandes cuestiones debe acercarse el aprendiz de jurista, que debe ser capaz de identificarlas, de señalar el contorno de las instituciones implicadas, de conocer el régimen positivo esencial y estar en condiciones de someterlo a la crítica racional a partir de sus propios presupuestos.

No entro en mayores detalles, ahora, acerca de la optatividad, de las enseñanzas complementarias, etc. Sí aludo a los segundos y terceros ciclos: aquí puede aparecer el Derecho Administrativo desde una óptica ya más instrumental, orientado a la función universitaria de adiestramiento profesional.

Digo enseguida que no entiendo la Facultad de Derecho, la licenciatura, como una escuela de formación profesional, pero es evidente que, hoy por hoy, esa función resulta tan dispersa, según cada una de las distintas profesiones jurídicas, que incluso en esa fase de mayor madurez la enseñanza universitaria del Derecho Administrativo cumple una función de cultura profesional de primer orden.

En esta fase se puede proceder por la vía de aplicar las instituciones básicas ya conocidas por el estudiante a ámbitos o sectores de intervención específicos: los servicios económicos, el urbanismo, el medio ambiente, etc. En este momento es posible ya, a título de aprendizaje de la puesta en práctica, manejar las disciplinas de sector, tan coyunturales, territorialmente tan diversificadas, que en un momento anterior hubieran significado una traba importante para comprender bien las instituciones.

b) *La dispersión*

Si en la licenciatura de Derecho se producen ya en la actualidad circunstancias que obligan a adaptar su docencia en cuanto a extensión y contenidos, la inclusión de la enseñanza del Derecho Administrativo en varias licenciaturas y diplomaturas de orientación no específicamente jurídica aporta nuevas complejidades en su configuración docente.

Así, en no pocas ocasiones, en enseñanzas donde no está presente

de manera suficiente el Derecho Constitucional y la teoría general del Derecho, las asignaturas de Derecho Administrativo juegan un papel también supletorio de formación jurídica general como introducción al Derecho, y más específicamente al Derecho Público. No puedo ser exhaustivo, pero es evidente que en las enseñanzas de ciencias económicas y de la empresa, el aprendizaje por el alumno de las instituciones jurídico-administrativas que inciden sobre las relaciones económicas le aporta unas mayores facilidades de contextualización y comprensión de las mismas.

Y en las enseñanzas dirigidas a la formación de gestores públicos, cada vez más desarrolladas, la impronta jurídica permite situar en sus justos términos una formación en ocasiones demasiado enfocada hacia el eficientismo organizacional. Vale también esta apreciación para las enseñanzas de ciencias de la Administración y, si me apuran, en las ciencias políticas de orientación más sociológica.

c) *Nuevas —y viejas— tecnologías*

¿Cómo enseñar, cómo aprender? Parece obvio recordar que nuestros estudiantes están acostumbrados a lo audiovisual como sistema de comunicación general, y habituados por regla común al manejo de las nuevas tecnologías.

No me detendré en hablar de las ventajas de ambas circunstancias, que debemos aprovechar de manera inteligente en la docencia —antes tal vez debamos aprender nosotros mismos, que tan escasos medios de formación didáctica tenemos—, pero sí aludiré a los riesgos que entrañan, en mi opinión, para el aprendizaje del Derecho Administrativo (y, en este caso, también para la investigación jurídica en general).

Así, la facilidad de acceder a datos, al *conocimiento* de los mismos, sin un correlativo aprendizaje del método crítico de tratar esos datos, conduce a alimentar una tendencia a la *acumulación* que dificulta, antes que ayuda, la *comprensión* de los problemas y de las soluciones que aporta el Derecho Administrativo, si no se encuentra el punto de equilibrio. Es ya una observación general para nuestra era presente: el exceso de información pone en riesgo la formación.

A su vez, la facilidad de acceso a lo *descriptivo* y a la *imagen* como forma de representación y de comunicación —de innumerables beneficios, si son bien manejados los medios— disminuye la capacidad para mostrar el valor de la *palabra* como medio y de lo *conceptual* como elemento esencial de la formulación jurídica.

Del *conocer* al *comprender*, he aquí la misión del aprendizaje que

debemos alentar y mantener, procurando su equilibrio en el contexto del desarrollo tecnológico.

De todo lo señalado pudiera parecer que nos encontramos en un momento de ruptura del Derecho Administrativo, de crisis de identidad y de difuminación de sus confines, de complejidad de sus métodos e instrumentos docentes.

Desde el punto de vista del aprendiz, que, ya lo he dicho, es el que hay que adoptar, el estudiante ha de poder contar, en medio de este entramado de redes y de medios diversificados, de un punto de apoyo firme, de una certidumbre básica a partir de la cual lanzar cabos o explorar universos. Punto de apoyo personal que es, sin lugar a dudas, el *profesor*, el profesor en persona.

Un profesor que actúa normalmente equipado con unos instrumentos de la máxima utilidad y que son los mismos que debe aprender a manejar el alumno: un buen curso o manual, una buena recopilación legislativa. Electrónica, digital, en red o en el modesto papel de alpargata, la formulación personal que ha hecho un profesor de qué es lo que cree que debe enseñarse, lo que puede aprenderse, me sigue pareciendo hoy un medio esencial de formación crítica que, además de conocer, permite al aprendiz contrastar, criticar y, en su caso, rebatir cuanto le explica en clase su profesor.

Me temo que hasta ahora no ha habido en España distanciamiento suficiente para hablar tranquilamente de los manuales —tal vez sea ya la ocasión de hacerlo—, pero es evidente que, bajo las denominaciones de curso, manual, tratado, principios o fundamentos, disponemos de medios más que suficientes para apoyar la tarea de aprender Derecho Administrativo en nuestras universidades; y lo mismo cabe decir de las recopilaciones legislativas, de las cuales basta señalar que las hay que, sin dejar de serlo, son ya mucho más que una recopilación.

Estos materiales cubren la diversidad de niveles, ámbitos, orientaciones, titulaciones y sujetos implicados en el aprendizaje del Derecho Administrativo. No hay modelo único, sino medios a utilizar en la fragmentación y en la dispersión. Con ellos se consigue, sin duda, recomponer una imagen de la disciplina, aun con una enorme variedad de reflejos.

d) *Los objetivos de la enseñanza*

Al hilo de todas estas reflexiones, quiero dejar claro que, para mí, el *objetivo* de la enseñanza del Derecho Administrativo debe tender, más que a fijar unos conocimientos, hacia desvelar unas *actitudes*.

- a) Así, en primer lugar, enseñar a *hacerse preguntas*, aprender a cuestionar. Por ejemplo: ¿Qué significa hoy día ser «ciudadano»? ¿Ciudadano de dónde? ¿Ciudadano junto a quién? ¿Ciudadano para qué? ¿Para ejercer derechos, solamente, o habrá también obligaciones?
- b) En segundo lugar, también, enseñar el valor de la *historia* para facilitar el hallazgo de respuestas a aquellas preguntas. Preguntarse: ¿Siempre ha sido así? Para saber por qué hoy sí es así —o por qué ya no es así. Por ejemplo, en lo más general, la decantación histórica de la Administración pública, la construcción del Estado de Derecho como un fenómeno histórico-político muy concreto, la articulación originaria de la jurisdicción contencioso-administrativa como factor condicionante.
- c) En tercer lugar, hacer ver la necesidad y la utilidad del uso de un método, de lo que conocemos por el *método jurídico*: adelantándose a la prolucción palermitana de ORLANDO, COLMEIRO señalaba ya el objetivo del método jurídico: «Formular los principios, descubrir las reglas, investigar las consecuencias». De esta forma se pueden trascender los casos concretos, encontrar respuesta a nuevas circunstancias.

Con estos instrumentos de aprendizaje creo que es posible suscitar en el alumno la *inquietud intelectual* en el campo del Derecho Administrativo y acompañarle, como decía, en el aprendizaje de las principales características del Derecho de las Administraciones públicas.

Así, el aprendiz de jurista ha de poder llegar a la convicción de que el Derecho Administrativo es fruto de una *necesidad histórica* ligada en buena parte al surgimiento y consolidación de los Estados nacionales europeos. Es, pues, un Derecho eminentemente nacional. Y que, en consecuencia, ha de estar preparado para admitir que el proceso de construcción de la Unión Europea y consiguiente redefinición del papel de los Estados ha de provocar —ha provocado ya— profundas transformaciones en la propia disciplina. Esas iniciales preguntas formuladas a propósito de la noción misma de «ciudadano» ya sólo cabrá resolverlas a partir del Capítulo V de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. (Carta que, por cierto, no ha conseguido incluir, en los términos solicitados por el Comité Económico y Social, la igualdad en el derecho de acceso a los servicios de interés general).

El aprendiz de jurista, y de politólogo, ha de poder llegar a captar la *contingencia de la organización administrativa*, instrumento de ordenación jurídica de las estructuras del poder, básicamente, y tam-

bien de las formas de servir al ciudadano. Y, por tanto, le importa conocer los criterios o técnicas de organización, y por qué y para qué se utilizan en cada ocasión: cuándo y por qué el elemento democrático; cuándo y por qué el elemento jerárquico; conocer esa imperceptible gradualidad en el proceso de adquisición de la subjetividad, que relativiza la propia categoría de la personalidad jurídica, y de su naturaleza pública o privada. Y cuestionarse, entonces, si es indiferente la elección de una u otra forma para un determinado tipo de función.

Enseñar Derecho Administrativo es hacer ver primero y comprender luego la extraordinaria *flexibilidad* y *diversidad* que encontramos hoy en la formulación y aplicación de las reglas jurídicas. Esta es una de las situaciones que más sorprende a nuestros estudiantes, que aprenden con estupor que el dogma de la generalidad de la ley sufre grietas por todas partes. El sistema jurídico no es homogéneo, ni reducible a cuadrícula, y de la heterogeneidad resultante es en buena medida responsable una Administración que distingue, que matiza, que puntualiza, que se adopta a situaciones distintas. Entiendo emblemática para el aprendizaje del Derecho Administrativo la explicación del fenómeno de la *discrecionalidad*, de su fundamentación y articulación técnica y de su consustancial legitimidad en nuestro sistema administrativo constitucional.

En el aprendizaje del Derecho Administrativo se debe enseñar cómo la *servicialidad objetiva* de la Administración pública se traduce en poderes y obligaciones, obligaciones jurídicas de aseguramiento de prestaciones, responsabilidades jurídicas de servicio que lo son, también, políticas. Y hacer ver, de ahí, cómo las opciones políticas se traducen en actuaciones administrativas, ya sea en el Gobierno o en el Ayuntamiento, y que ambas son reconducibles a reglas de funcionamiento y a criterios de objetivación. Pero, también, que las opciones políticas no son ejecución neutra de la Constitución o de la ley ni imperativos categóricos coyunturalmente plasmados en una directiva comunitaria.

En efecto, *aprender a criticar la formulación de la regla de Derecho y la aplicación de la misma*. Por ejemplo, en el aprendizaje del Derecho Administrativo debe haber espacio y ocasión para que el alumno se pregunte, después de comprender sus principios y su regulación, si es adecuado, en el contexto de la Administración del siglo XXI, el sistema y único objetivo de responsabilidad patrimonial de la Administración, si protege a todos por igual, si contribuye a disminuir los riesgos o a administrar mejor, si es presupuestariamente soportable por la comunidad con preferencia a otras exigencias de solidaridad.

Y así podríamos continuar.

V. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por tanto, enseñanza del Derecho Administrativo como aprendizaje, como expresión de unas determinadas actitudes ante el Derecho y la Administración. Pero también enseñanza para sugerir unos valores, para, como dijera IHERING, «despertar un sentimiento» del Derecho. Es la *educación* en el Derecho Administrativo. Una enseñanza en el contexto del desarrollo intelectual y crítico de la persona que encuentra, quiero decirlo ya, un preciso apoyo constitucional.

Trabajamos normalmente a partir de la fundamentación constitucional de la Administración pública y formulamos unas bases constitucionales del Derecho Administrativo. ¿Por qué no pensar también en un fundamento constitucional de la *enseñanza* del Derecho Administrativo?

Me refiero al artículo 27.2 de la Constitución española, que dice así: «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».

Enganche constitucional de la enseñanza del Derecho Administrativo. Con esta intención traigo aquí este artículo 27 de la Constitución, y por dos motivos. En primer lugar, porque señala un objetivo básico de la educación que, contra lo que pudiera parecer, no debe limitarse a los niveles inferiores de enseñanza, sino que alcanza plenamente a la *educación superior cuyo servicio público corresponde a la Universidad*, según reza el artículo 1.1 LRU. Pues bien, la función educativa, nuestra misión tal y como la he descrito más arriba, debe también intervenir en el desarrollo pleno de la personalidad mediante ese estímulo a la actividad de pensamiento crítico, más que la acumulación de nociones, que conduzca al aprendiz a formarse una idea propia, una posición personal, ante la realidad del Derecho, y concretamente del Derecho Administrativo.

Por otra parte, el citado precepto constitucional creo que guarda una especial relación con el contenido del Derecho Administrativo. Este se articula precisamente en específicas instituciones jurídicas que están directamente vinculadas al desarrollo y protección de esos principios de convivencia democrática y de respeto de los derechos fundamentales que allí se citan. De manera que mediante la enseñanza del Derecho Administrativo se debe, en mi opinión, educar en los principios y valores constitucionales, naturalmente en una fase de madurez que exige ya el uso de los artilugios técnicos y de los instrumentos argumentativos depurados.

Sé que me introduzco en una senda delicada en la que acechan la

libertad de cátedra y más aún la libertad ideológica. No quiero inmiscuirme para nada en ello. Pero quiero expresar simplemente mi sensibilidad en este punto.

En la era de la globalización, de la desarticulación de las estructuras políticas clásicas y su fluidificación en las redes, en la era de la magnificación del mercado como mecanismo de regulación no ya económica sino social, en la era de la caída de los muros y de las fronteras, la educación en el Derecho Administrativo verdaderamente ha de preparar al estudiante para hacer frente a las incertidumbres que todo ello plantea, con los instrumentos adecuados para adaptarse, como jurista, a las innovaciones conceptuales e institucionales que de aquí están ya surgiendo. Pero a partir de un punto de anclaje cierto que, en mi opinión, no puede ser otro que el principio, en palabras de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, de que «un Estado, un Estado fuerte, es necesario, imprescindible, para la defensa de la libertad y de la propia sociedad» (6).

Y sobre todo, y esto es lo que quiero destacar para ir acabando ya, la educación en y con el Derecho Administrativo debe permitir al aprendiz descubrir que, en medio del complejo universo aludido, todavía es posible identificar una función, una misión, que es «*el servicio objetivo al interés general*». Descubrir, en efecto, que existe en ese universo una constelación, quizá más bien una nebulosa, llamada Administración pública, cuya configuración jurídica no responde más que a ese objetivo de «servir al interés general». Y, por tanto, más allá de describir su dimensión, analizar su consistencia, valorar su mayor o menor esplendor, la tarea del profesor de Derecho Administrativo debe perseguir, sobre todo, enseñar a reconocer y aun predecir cuál es la órbita, la dinámica, que siguen esos cuerpos para no apartarse del objetivo señalado.

Educación, es decir, *valores*. Lo recordaba GARCÍA DE ENTERRÍA en nuestro encuentro barcelonés ahora hace cuatro años, al preconizar, con SAVIGNY, una ciencia del Derecho que intente hacer presentes los valores supremos del Derecho, los únicos que pueden justificarlo como un instrumento social (7). Eso es lo que debemos enseñar.

Antes de finalizar nuestro camino, echemos un vistazo al retrovisor y distinguiremos allá a lo lejos la silueta de nuestros clásicos, cuya imagen no debemos olvidar. Pues bien, frente a la acusación

(6) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, «La Administración pública en la llamada crisis del Estado social de Derecho», ahora en *Fragmentos de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 207.

(7) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una reflexión sobre los problemas actuales del Derecho administrativo», en *Actas del XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1998, pág. 602.

que en su día lanzase HAURIOU a la «escuela de Burdeos», yo creo que hoy el Derecho no debe ocuparse antes de los medios, sino que primero, aunque no únicamente, debe tener presentes los fines, porque éstos realmente llegan a definir el papel que ha de jugar el Derecho Administrativo. En mi opinión, en este momento presente donde predomina la fuerza del mercado global, ha de mantenerse a toda costa la ideología de la *solidaridad social* en el modo de estudiar y de enseñar el Derecho de la Administración pública.

Tal y como se ha venido señalando en los últimos tiempos, hoy me parece imprescindible insistir en la necesidad de alentar, parafraseando una conocida expresión, un movimiento de «retorno a Duguit»; entendida la fórmula, tal vez demasiado esquemática, en ese sentido de afinar nuestra sensibilidad por enseñar el Derecho Administrativo de una sociedad, como ha dicho ZAGREBELSKY (8), en la que no sólo rige la libertad y, por consiguiente, en la que rigen los derechos, sino en la que también rige la justicia y, por tanto, donde rigen también los deberes de todos hacia cada uno. Enseñar, en definitiva, un Derecho Administrativo que es medio de garantía pero, también, sobre todo, instrumento al servicio de los intereses generales.

Y termino ya estas reflexiones en torno a la enseñanza del derecho administrativo. En toda enseñanza, dije, hay un profesor, un profesor en persona. Este año hemos perdido a unos grandes maestros italianos. Con su memoria, yo quiero recordar la de otro compañero que nos falta de hace ya un tiempo, un verdadero profesor y una gran persona, que fue mi primer maestro en el Derecho Administrativo, Javier SALAS, de quien yo he tenido la fortuna de haber sido un simple aprendiz.

(8) G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, pág. 114.

