

LA VISITA DE CORTE JURÍDICO A ENTES PÚBLICOS COMO MODALIDAD DE APRENDIZAJE BASADO EN PROBLEMAS PARA LA ASIGNATURA DE “DERECHO ADMINISTRATIVO”

M^a Dolores Rego Blanco¹

¹Prof^a. Titular de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide, mregbla@upo.es

Resumen

Una de las dificultades del proceso de enseñanza-aprendizaje del Derecho Administrativo es el alto grado de abstracción de los distintos conceptos jurídicos integrantes de los temarios de la asignatura. Mientras que las realidades a las que se refieren otras disciplinas (Derecho Civil, Laboral o incluso Mercantil) aparecen de forma muy inmediata de la vida de cualquier ciudadano, y también de los estudiantes universitarios, no ocurre así con las instituciones del Derecho Público Administrativo: entes públicos, actos administrativos, potestades administrativas, intereses generales, procedimientos, etc. son todos conceptos en los que concurre mayor artificio, no en vano son creaciones dogmáticas asumidas por el legislador

La visita jurídica a Entes Públicos pretende acercar a los alumnos a los problemas reales que afrontan con su actividad los Entes Públicos, así como a la aplicación práctica del ordenamiento jurídico-público para su resolución. La visita de corte jurídico tiene ventajas e inconvenientes que deben tenerse en cuenta en su organización para que el resultado sea un éxito en términos pedagógicos.

Palabras clave: visita; aprendizaje basado en problemas; innovación docente; Derecho Administrativo.

1 INTRODUCCIÓN

La implantación del sistema de educación universitaria derivado del proceso de Bolonia al día de hoy sigue suponiendo para el personal docente el reto de ampliar los métodos y sistemas didácticos universitarios. Muy especialmente en el ámbito de los estudios de Derecho, donde la clase magistral no sólo era la única técnica docente exigible, sino que en la mayoría de los supuestos, era la única existente, este proceso ha colocado a los profesores de Derecho ante el precipicio del vacío de experiencias docentes, y vacío, incluso, de experiencia como alumnos, ya cuando los profesores en ejercicio eran estudiantes, su formación discurrió por derroteros muy diferentes a los exigidos por el espacio europeo de educación superior (EEES).

Para cubrir este vacío los profesores de Derecho hemos diseñado actividades de distinto tipo con las que, apartándose de la fórmula de la clase magistral (y sin menospreciarla) el alumno tome el protagonismo activo del proceso de aprendizaje. Entre los recursos didácticos que obedecen a esta preocupación (siempre en el ámbito de los estudios jurídicos que es en el que desarrolla la docencia quien suscribe esta comunicación), pueden citarse el análisis y resolución de casos prácticos [1], [2], los *test* o pruebas de autoevaluación [3], o el comentario de películas [4], sin olvidar, por supuesto, los clásicos comentarios de jurisprudencia, u otros más modernos como la consulta y análisis de expedientes administrativos originales (previa eliminación de datos protegidos) [5] o incluso el portafolios [6].

La variedad de recursos didácticos actualmente disponibles es grande, y queda a la discreción del profesor la selección de unos y otros teniendo en cuenta, de un lado, las necesidades docentes que pueden cubrirse con cada una de ellas, y de otro, las dificultades de orden técnico, temporal, económicas o de otra índole, que puedan presentar las distintas herramientas, así como la necesidad de encajar unas y otras con el desarrollo de las sesiones reservadas a clases magistrales.

El objeto de la comunicación es proponer la visita de corte jurídico como recurso para el aprendizaje en el EEES. Sin que pueda decirse que la visita es un recurso radicalmente novedoso en los estudios universitarios de Derecho, pues está bastante extendida la actividad de asistencia a juicios públicos por parte de alumnos, si configura de la forma que aquí se sugiere, puede tener un

interés adicional en ciertas asignaturas, como es, desde luego, las de Derecho Administrativo. Las páginas que siguen van destinadas a exponer las ventajas e inconvenientes de la visita de corte jurídico a instituciones públicas y así como los puntos esenciales de su preparación y desarrollo.

2 IDENTIFICANDO NECESIDADES Y MODELANDO SOLUCIONES: LAS CARACTERÍSTICAS DE LA VISITA COMO RECURSO DIDÁCTICO PARA LOS ESTUDIOS DE DERECHO.

Que no toda herramienta es adecuada para atender no importa qué necesidad es una afirmación tan elemental que no necesita explicación alguna. Igual ocurre, considero, con los recursos didácticos, y en particular con la visita como herramienta de enseñanza-aprendizaje en los estudios de Derecho, y más concretamente, de Derecho Administrativo.

La visita jurídica de un grupo de alumnos a una institución pública tiene algunas características que la singularizan fuertemente en relación con cualquier otro recurso didáctico. Principalmente, el hecho de que la visita requiera el desplazamiento del grupo fuera del aula supone una serie de inconvenientes y también de ventajas frente a otras herramientas o materiales para el aprendizaje.

Comenzando por los inconvenientes de la visita como recurso didáctico, apuntaremos a que provienen de que la actividad se realiza fuera del aula, lo impone limitaciones no menores para su empleo. Las verdaderamente relevantes son, en mi opinión, dos. La primera limitación es el tiempo, tanto el de duración de la visita, como el de desplazamiento de los alumnos hasta el sitio en donde ésta tenga lugar. Esta limitación obliga a buscar en el calendario y horario de los participantes un momento propicio que no coincida con el desarrollo de otras asignaturas. En segundo lugar, hay que considerar la limitación que supone el coste económico de traslado hasta la ubicación de la institución que se visite, que, lógicamente, será tanto mayor cuanto mayor sea el desplazamiento al que obligue. Si éste es pequeño (porque, por ejemplo, sea en el propio municipio donde radique la Universidad), puede proponerse a los alumnos que lo asuman ellos mismos. Estas dos características o puntos débiles de la visita de corte jurídico hacen que sea un recurso de utilización no ordinaria, que puede organizarse una vez en el desarrollo de una asignatura semestral o dos, como máximo, si la duración de la asignatura fuera anual.

Pero en la misma circunstancia que origina las debilidades apuntadas, radican algunas de las ventajas o fortalezas de este recurso. En efecto, el carácter extraordinario que le confiere el desarrollarse fuera del aula y que se realice una única vez a lo largo de la asignatura (o dos como máximo), hace que, para el alumno, la visita presente un atractivo nada desdeñable, que despierta mayor interés que otras actividades, que, por conocidas, caen en lo rutinario. Se diría, incluso, que la actividad de visita se rodea de un ambiente que hasta cierto punto resulta festivo o de ocio, lo que predispone a la asimilación de lo que en ella pueda mostrarse.

Además, el realizarse fuera del aula, en un lugar no reglado, la visita permite una aproximación (incluso física) a la realidad de la institución pública visitada. En esto encontramos otra de las ventajas de la visita de corte jurídico para una asignatura como el Derecho Administrativo, porque una de las dificultades del proceso de enseñanza-aprendizaje del Derecho Administrativo es el alto grado de abstracción de los distintos conceptos jurídicos integrantes de los temarios de la asignatura. Mientras que las realidades a las que se refieren otras disciplinas (Derecho Civil, Laboral o incluso Mercantil) aparecen de forma muy inmediata de la vida de cualquier ciudadano, y también de los estudiantes universitarios, no ocurre así con las instituciones o categorías del Derecho Público Administrativo: entes públicos, actos administrativos, potestades administrativas, intereses generales, procedimientos, etc. son todos conceptos en los que concurre mayor artificio, no en vano son creaciones dogmáticas asumidas por el legislador.

En este contexto, puede sostenerse que la visita jurídica se asemeja a un “estudio de caso en acción”, ya que, si está bien planteada, puede acercar a los alumnos a los problemas reales que el Ente Público anfitrión afronta con su actividad, así como a la aplicación práctica del ordenamiento jurídico-público para su resolución. De esta manera, la visita proporcionará gran cantidad de ejemplos reales, “vivos” que ayuden a ilustrar, a hacer propios y a reconocer la utilidad de muchas categorías enseñadas y aprendidas desde la abstracción.

Además, tratándose de alumnos del Grado en Derecho, cuyas asignaturas de Derecho Administrativo se reconducen a la parte general de la disciplina (salvedad hecha de alguna optativa), una visita del tipo que aquí se comenta, posiblemente brinde al graduando la primera ocasión de acercarse a realidades regidas por legislación administrativa sectorial, y de ver su relación con la legislación administrativa general sobre la que ha estado trabajando en la asignatura.

3 PAUTAS PARA EL DISEÑO DE UNA VISITA DE CORTE JURÍDICO.

. La visita de corte jurídico no es ni una excursión de amigos ni un viaje de paso del ecuador. Para que no se convierta en ninguna ellas, y que pueda seriamente ofrecerse como un recurso didáctico propio del EEES, es imprescindible proceder a un cuidadoso diseño de la visita. Para ello sugerimos las siguientes pautas, extraídas de la experiencia acumulada en la organización de algunas de ellas:

3.1 Selección de la asignatura en la que se utilizará la visita como recurso didáctico.

Esta es, obviamente, la primera decisión que debe tomar el profesor. Resulta inmediato que en casos en que en los planes de estudios la materia sea objeto de diferentes asignaturas concatenadas conceptualmente, la óptima para probar este recurso didáctico será la de curso superior o la última en tratarse. Así nos aseguraremos de que la riqueza de conceptos con los que trabajar será mayor. En el supuesto del Derecho Administrativo impartido en el Grado en Derecho de la Universidad Pablo de Olavide, que integra tres asignaturas troncales ("Sistema Jurídico-administrativo, Derecho Administrativo I y Derecho Administrativo II), en la que más fácilmente se adaptará este recurso es en la asignatura "Derecho Administrativo II.

3.2 Selección del Organismo Público anfitrión.

Que la visita se realice a un Organismo Público es un imperativo de la asignatura para la que se propone esta comunicación: el Derecho Administrativo. Para otras ramas jurídicas, cuyo campo de interés sea diferente, bien puede plantearse una visita a personas o Entes jurídico-privados.

Sin embargo, el hecho de que las Administraciones Públicas estén llamadas a colaborar entre sí a la hora de ejercer sus competencias (art. 3.2 de la Ley 30/1992) puede ser una facilidad para lograr un anfitrión para nuestra visita, ya que tal condición de Administración Pública recae en la Universidad interesada en realizar la visita para sus alumnos como en el Ente que los reciba. No es imprescindible, aclaremos, la previa celebración de un convenio por parte de la Universidad.

Sea como fuere, a la hora de elegir el anfitrión, conviene tener presente el factor "distancia", ya que el desarrollo de la visita será secundado por un número mayor de alumnos cuanto mayor sea la proximidad física del Ente al entorno de los estudiantes.

3.3 Selección de los conceptos jurídicos para trabajar durante la visita

La determinación de cuál sea el Ente visitado, puede influir de forma decisiva en los conceptos jurídicos que se seleccionen para el proceso de enseñanza-aprendizaje que se desarrollará durante la visita. Siendo este punto tan importante, perfectamente puede ordenarse con el anterior justo a la inversa de cómo se ha hecho aquí: primero seleccionar los conceptos jurídicos, para, en función de ellos, localizar un organismo público que nos sirva de anfitrión.

En cualquier caso, la relación de conceptos jurídicos cuya mejor asimilación justifica la organización de la visita, resulta esencial para la preparación de la misma, tanto por parte del profesor, como por parte de los alumnos. En este sentido puede ser conveniente facilitar a los alumnos dicha relación con anticipación, para que tengan la oportunidad, si fuera necesario, de repasar la construcción legal o doctrinal de alguno de ellos.

Si descendemos a concretar conceptos de Derecho Administrativo II que pueden ser protagonistas de la visita de corte jurídico, podríamos enumerar, sin ánimo exhaustivo, los relativos a la regulación de los bienes públicos (demaniales, patrimoniales, afectación, desafectación, potestades de protección, tipos de usos demaniales, técnicas de explotación de bienes patrimoniales, etc), de la expropiación forzosa (actuación por parte del Ente como expropiado, expropiante o beneficiario, garantías de la expropiación como retasación, reversión, etc); actividades prestadas en régimen de servicio público (con carácter monopolístico o no, necesidades generales que cubren, y su carácter); potestades de intervención o policía administrativa (autorizaciones, licencias, registros, declaraciones responsables,

etc); contratación pública (concurrencia competitiva, selección del contratista, el régimen de ejecución contractual, etc), responsabilidades administrativas (lesiones a particulares, imputación de daños, indemnizaciones, etc), amén de los distintos procedimientos en los que se imbrican tales conceptos.

3.4 Fijación del momento de la visita y de su ubicación en el calendario de la asignatura.

Aquí deben traerse a colación dos cuestiones. Una primera cuestión es la fijación del día y hora de la visita, lo que habrá que hacer teniendo en cuenta, como se adelantó, la conveniencia o necesidad de que sea fuera del horario docente del alumno, pero también las disponibilidades del Ente anfitrión. La segunda cuestión es la que hay que pensar es el calendario de desarrollo de la asignatura, y en las opciones de ubicarla en la última semana de curso (con el riesgo de que la proximidad de los exámenes pueda hacer disminuir los alumnos asistentes) o hacerlo a la mitad del mismo (con el inconveniente de que algunos conceptos que puedan ser objeto de visita no se hayan trabajado previamente en el aula.

3.5 Preparación de la visita con una entrevista con el personal especializado que vaya a atenderla.

Un aspecto que resulta fundamental para que la visita sea de corte jurídico es que el personal del Ente anfitrión que vaya a atenderla sea personal especializado en Derecho, como lo es el que trabaja en la asesoría del mismo, o el que prepara las propuestas de resolución de los procedimientos administrativos de la competencia del Ente. Me gustaría subrayar este punto porque, por experiencia, si la visita la atiende otro tipo de personal (autoridad política, técnicos en otras materias, etc), no niego que la visita resulte amena, pero perderá una enorme parte del contenido e información que se busca con esta actividad.

Además de contar con personal jurídico, hay otro aspecto que puede garantizar el éxito en términos didácticos de la visita: su previa preparación con el personal especializado. Esto podría hacerse incluso telefónicamente, pero da mejores resultados si tenemos la oportunidad de tener una previa entrevista con nuestra persona de contacto.

Sin necesidad de tener una larga reunión, el profesor puede proponer los conceptos jurídicos sobre los que tratar durante la visita y consensuar con el anfitrión los detalles de la misma en cuanto al objeto de la visita, el guión de la misma e incluso su duración. Así, por ejemplo, si nos interesara el concepto de expropiación forzosa, lo propondríamos a nuestro anfitrión, y le preguntaríamos por los procedimientos expropiatorios en los que haya tenido que intervenir con ocasión de su actividad, los problemas jurídicos que se suscitaron, las garantías jurídicas que plantearon problemas, si se judicializó, etc. De esta manera prepararemos el contenido de la visita, de forma que cuando ésta discorra por un determinado lugar o instalación, nuestro anfitrión ilustre a los alumnos sobre tal o cual aspecto jurídico de la expropiación que ocurrió allí. Con este método tan sencillo (puesto que antes hemos seleccionado los conceptos jurídicos que trabajar), nos aseguraremos que la visita concertada tiene un contenido jurídico que aportar a los alumnos. En otro caso, más vale descartar su utilización como recurso didáctico.

3.6 Determinación del régimen de la visita, en el ámbito interno de la Universidad y de los alumnos.

En el ámbito interno de la Universidad, es recomendable que la preparación de la visita de corte jurídico sea comunicada a la Facultad y/o Departamento de referencia. En cuanto al diseño de cara a los estudiantes, y por las razones ya apuntadas, es preferible que la visita tenga carácter voluntario. Es de elemental prudencia, en consecuencia, formar una lista de alumnos que desean participar en la actividad, y concienciarles de que han de comprometerse a la asistencia el día convenido. A criterio del profesor organizador y del anfitrión queda el fijar un número mínimo de integrantes del grupo para desarrollar la visita.

El carácter voluntario de la actividad no excluye la posibilidad de someterla a evaluación. En esta línea, da buen resultado reconocer una puntuación a la realización de la actividad que se adicione a la calificación obtenida por el procedimiento de evaluación continua aunque condicionado a la

superación de un determinado umbral (por ejemplo, a superar el porcentaje mínimo que le corresponda a dicha evaluación continua).

El desarrollo de la visita para los alumnos se puede preparar con el grado de elaboración que se considere más adecuado. Puede bastar con la realización de la misma, o puede diseñarse de forma que los alumnos tengan que ir tomando notas en sus "cuadernos de campo" de cara a un análisis posterior de las categorías jurídicas ilustradas durante la visita y de su régimen jurídico. Esto enriquece la visita porque exige que de los alumnos un ejercicio de calificación jurídica de los problemas o realidades visitada.

Todos estos pormenores (voluntariedad, puntuación, existencia de sesión posterior de análisis y su contenido y condiciones, etc) deben ser comunicados a los alumnos con suficiente antelación.

4 CONCLUSIONES

La visita jurídica a Entes Públicos, como recurso para la enseñanza-aprendizaje, pretende acercar a los alumnos a los problemas reales que afrontan con su actividad las Administraciones Públicas, así como a la aplicación práctica del ordenamiento jurídico-público para su resolución a casos concretos verídicos y de plena actualidad.

Por las características específicas de este tipo de método didáctico resulta especialmente indicado para últimos cursos del Grado, en los que la formación de los alumnos permite mayor capacidad de aprovechamiento. Sin embargo los resultados que se obtengan van a depender considerablemente, como se ha visto, de la adecuada preparación de la visita, y de si ésta se liga o no a una ulterior sesión de análisis de resultados.

5 REFERENCIAS

- [1] GALLARDO CASTILLO: Materiales ECTS de Derecho Administrativo (casos prácticos con soluciones. Adaptados al EEES) Ed. Tecnos (2011)
- [2] REGO BLANCO, M.D. & ROCA FDEZ-CASTANYS (Coords): Casos prácticos de Derecho Administrativos adaptados al EEES. Incluye soluciones. Ed. La Ley-El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados (2010).
- [3] TORRES LÓPEZ, A. (Coord): Conceptos para el estudio del Derecho Administrativo I en el Grado. Ed. Tecnos (2013)
- [4] PERNAS GARCÍA (Coord.): El Derecho Administrativo en el cine. Materiales didácticos para un sistema ECTS.Meubook. (2012)
- [5] GAMERO CASADO, E. (Coord). Derecho Administrativo para el ECTS. Materiales docentes adaptados al proceso de Bolonia. Ed. Iustel (2008).
- [6] REGO BLANCO, M.D. El portafolios como recurso didáctico de conceptos jurídicos y de herramientas jurídicas básicas. Una experiencia para la asignatura de Derecho Administrativo. Comunicación presentada al III Congreso Nacional de Innovación Docente en Ciencias Jurídicas (2009).