

VVAA.:

Derecho administrativo, Volumen I, II y III

Dykinson, Madrid, 2016, 272, 198 y 245 pp.

1. Hace casi cinco años tuve oportunidad de dar noticia a través de esta misma Revista de la aparición en 2011 de un nuevo manual de Derecho administrativo, preparado por la plantilla de profesores de este área de conocimiento de la Universidad Pontificia de Comillas–ICADE. Hoy puedo, con gran satisfacción, confirmar que aquella publicación inicial se consolidó en el universo de los materiales jurídicos para la docencia a través de su tercera edición. Precisamente, concluía entonces mi recensión con la consideración de que “este tipo de obras de carácter pedagógico se avaloran con sus sucesivas ediciones. Los manuales sólo tienen valor cuando son objeto de actualización, sobre todo en una materia tan expuesta a la incontinencia del regulador como es el Derecho administrativo. Confiemos en que el buen equipo que ha alumbrado esta obra mantenga la cohesión y el rumbo emprendido, y nos obsequien pronto con nuevas ediciones mejoradas de la obra”. Y añadía la intuición de que “El hecho de que los autores estén aglutinados por su pertenencia a un equipo docente de una Universidad hace presumir que estamos ante un proyecto de alcance, que se mantendrá en el tiempo al contar con el elemento fundamental al que va destinado este tipo de publicaciones: los estudiantes de Derecho administrativo”. La tercera edición en cinco años es una clara confirmación de esa intuición inicial.

Estas circunstancias hacen que me pueda remitir en buena parte a lo expuesto en aquélla primera recensión (*Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 25, 2011, pp. 361 a 372), en las que trataba de contextualizar la publicación en el marco de la reforma de los estudios de Derecho a raíz del proceso de Bolonia y en el panorama de la amplia oferta de manuales de Derecho administrativo disponibles en la actualidad en España. La noticia se centrará ahora, por tanto, en las novedades incorporadas a esta edición de la obra.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid.

2. Pero antes de aludir a las cuestiones novedosas del Manual en sí vale la pena incidir en los cambios que han experimentado los estudios de Derecho en este periodo, los cuales repercuten indudablemente en el diseño de los materiales docentes. En concreto, en estos años ha culminado el relevo de la Licenciatura en Derecho por el vigente Grado en Derecho acompañado, en su caso, por el Máster de acceso a la profesión de Abogado y de Procurador. En efecto, la tradicional licenciatura pasó a partir del curso 2010/11 a ser una titulación oficial en extinción, de manera que desde entonces sólo el Grado en Derecho ha admitido alumnos de nuevo ingreso, sin perjuicio de que todavía queden algunas opciones a los alumnos que comenzaron esos estudios en el pasado para culminarlos (ya sólo unas últimas convocatorias extraordinarias de examen).

Además, este cambio en la organización de los estudios universitarios de Derecho ha coincidido con la entrada en vigor del nuevo régimen de acceso al libre ejercicio de la profesión, que es quizás la salida más natural de esta carrera: ejercer como asistente letrado o como representante procesal de los justiciables, ya sean personas físicas o jurídicas. En realidad esa reforma, planteada desde la óptica de la convergencia con otros países europeos (España ha tenido tradicionalmente un régimen muy relajado de colegiación profesional, permitiendo la inscripción en la corporación correspondiente de cualquiera que tuviese el título de licenciado en Derecho), ya había sido aprobada por la Ley 34/2006, de 30 de octubre, que introdujo la exigencia previa de la acreditación de la formación profesional para poder ejercer. Ésta se ha concretado hoy en la superación de un Máster oficial de 90 créditos ECTS, incluyendo 30 de prácticas externas, y de un examen público. Esta reforma previó una generosísima *vacatio legis* de cinco años para respetar el interés legítimo de todos los que en aquel momento estaban matriculados en estudios de Derecho de poder obtener el título y colegiarse con el régimen vigente en el momento de iniciar aquéllos. Pero, como es propio de un país latino y poco serio como el nuestro, llegada la hora de la verdad para que comenzase el funcionamiento del nuevo sistema en octubre de 2011, ni la oferta de Másteres habilitantes estaba preparada, ni los estudiantes de Derecho estaban dispuestos a ser penalizados con este modelo más riguroso a pesar de ser ya conocido el cambio de sistema. Al final las presiones se tradujeron en una reforma expedita, cuando de hecho ya estaba en vigor la Ley 34/2006 (mediante la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, que tras su convalidación parlamentaria fue tramitado como proyecto de ley y terminó siendo la Ley 5/2012, de 6 de julio, con una disposición adicional cuarta semejante a la anterior), el nuevo régimen de colegiación profesional se aplica a todos los Graduados en Derecho, mientras que a los Licenciados en Derecho, aunque obtengan el título con posterioridad al 30 de octubre de 2011, dispondrán de un plazo de dos años desde la fecha en que lo hagan para poder acceder directamente al ejercicio de la profesión mediante su inscripción en un colegio, sin necesidad de superar el Máster ni el examen de capacitación profesional.

La otra circunstancia reseñable en este apartado es el reciente reconocimiento oficial, en consonancia con esta reforma aludida en cuanto al acceso a la profesión, de la correspondencia de la Licenciatura de Derecho con el nivel de cualificación profesional de Máster. En efecto, la reforma de Bolonia introdujo los nuevos títulos oficiales de Grado y de Máster oficial, pero calló por completo respecto a la equivalencia de los tradicionales títulos de Diplomado y Licenciado con los nuevos, más allá de reconocer que mantienen su valor oficial. Este silencio no se ha solventado hasta el Real Decreto 967/2014, de 14 de noviembre, que sin dar la respuesta definitiva abrió un proceso de examen uno a uno de los títulos del viejo catálogo oficial para establecer su correspondencia en el nuevo marco de cualificaciones que proporcionan las titulaciones oficiales. En el caso de la Licenciatura de Derecho ese examen ha concluido con la Resolución de 14 de septiembre de 2015, por al que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros del 4 de septiembre (BOE de 2 de octubre de 2015), que atribuye a esos estudios su correspondencia con el Nivel 3 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), que es el nivel de Máster, en el que están en general todos los nuevos títulos de Máster oficial. No es el lugar para explicar esto en detalle. Simplemente cabe indicar que los estudios superiores en España se articulan en cuatro grandes escalones o niveles, con el fin de facilitar su comparabilidad, entre sí y con los títulos de otros países incluidos en el Espacio Europeo de Educación Superior. Esos niveles son 1 (Técnico superior, para titulaciones de formación profesional superior), 2 (Grado, para las nuevas titulaciones de grado y las anteriores diplomaturas e ingenierías técnicas), 3 (Máster, para los nuevos títulos de máster oficial y los anteriores de licenciatura e ingeniería) y 4 (Doctor).

3. En este nuevo contexto de los estudios oficiales de Derecho, el Manual del que damos cuenta está especialmente enfocado como herramienta docente para la enseñanza de las asignaturas en las que se descompone el Derecho administrativo en el Grado de Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas. Como ya se destacaba en la anterior recensión, la oferta formativa de la Facultad de Derecho de ICADE, de gran tradición en Madrid, siempre se ha caracterizado por la combinación de dobles titulaciones, en las que Derecho suele ser la base principal (E1, o Grado en Derecho con un Máster en Leyes internacional; E3, o doble Grado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas, o bien en Análisis de Negocios -E3 *Analytics*-; y E5, o doble Grado en Derecho y en Relaciones Internacionales). Hasta ahora, el Derecho administrativo en los planes de estudio de ICADE viene desplegado en tres asignaturas obligatorias (Derecho Administrativo I, II y III), impartidas en segundo y tercero de carrera, formadas por un bloque de 6 créditos ECTS y dos de 4,5, lo cual las convierte sin duda en una de las bases formativas fundamentales de los egresados de este centro universitario. Es evidente que por esta razón la obra que presentamos está diseñada en tres volúmenes separados.

Sin embargo, la reforma de los planes de estudio de 2016 en ICADE viene a alterar ese esquema formativo, de manera que la formación en Derecho administrativo de los alumnos de nuevo ingreso se va a organizar también a partir de tres asignaturas, pero con una nueva configuración. A partir de primer curso se pasan a impartir unos *Fundamentos, organización y régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, de 6 créditos ECTS, unos *Medios y formas de la acción administrativa*, también con 6 créditos, y finalmente un *Derecho administrativo económico*, de sólo 3 créditos. Probablemente, esta nueva distribución de materias provocará una adaptación en un futuro no muy lejano del temario del Manual que presentamos.

4. Sin duda, el Manual de Derecho Administrativo de Dykinson responde al modelo de apuntes de clase esquemáticos y estructurados en una edición sencilla y manejable, tratando de evitar las grandes elaboraciones doctrinales propias de un tratado, en beneficio de una exposición sucinta de conceptos y clasificaciones fundamentales. Quizás sería aconsejable introducir en la obra algunas mejoras para uniformizar pautas formales (por ejemplo, las lecciones no utilizan siempre el mismo criterio de numeración de los epígrafes –hay capítulos con números romanos y capítulos con números arábigos–, y sólo unos pocos temas terminan con un epígrafe de bibliografía, que sería conveniente generalizar). En el plano de las posibles omisiones, no vendría mal incluir en cada tema algunas adiciones prácticas, del tipo lecturas recomendadas o jurisprudencia escogida, que permitiese la organización de algunas actividades docentes complementarias a la exposición teórica, tan postergada a un segundo plano con la metodología propia de Bolonia. Pero esto es algo que queda claramente en el ámbito de decisión de los autores del libro. En cambio, sí sería más conveniente incorporar, al menos en el primer volumen, un plan general de la obra, que explique sucintamente el contenido general del Manual, para tener una visión de conjunto y saber dónde se puede encontrar un determinado contenido específico. Y desde el punto de vista de quien suscribe también ayudaría a dar unidad al Manual la utilización unificada de un sistema único de abreviaturas, que además se ofreciese de forma general al comienzo de la obra. No causa buen efecto que en el Tema 1 y el Tema 2 del Volumen II, sobre el procedimiento y los actos administrativos, se haga referencia a la Ley 39/2015 como LPACAP, mientras que en el Tema 3, sobre el control en vía administrativa, se utilice la abreviatura LPAC, y en el Tema 6, relativo a la responsabilidad patrimonial, sencillamente no se utilicen abreviaturas y las leyes sean citadas mediante su numeración y año.

Por supuesto, la virtud más destacable de un Manual de Derecho administrativo que se publica en 2016 es la de estar actualizado al estado de efervescencia legislativa en el que nos movemos. Esa agitación reformista, tan nociva en sectores como el de la legislación laboral, la tributaria y, por supuesto, la administrativa, ha alcanzado ya el paroxismo en el último tramo de la última legislatura, por lo que ha sentado muy bien –en ese sentido– el bloqueo institucional de los últimos meses en la conformación del nuevo

Gobierno y el consiguiente parón parlamentario. Este respiro ha sido saludable para lanzar una nueva edición del Manual, adaptado especialmente a las dos columnas legislativas en las que se ha desdoblado la célebre Ley 30/1992, de 26 de noviembre: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, y la Ley 40/2015, también de 1 octubre, de régimen jurídico del sector público. Ambas normas han sido denostadas ampliamente por la doctrina (como lo fue en su día la Ley 30/1992, por cierto), sobre todo por suponer la reforma de una ley tan fundamental que se había consolidado y era dominada por todos los operadores sin realmente introducir mejoras sustanciales, más allá de aspectos tecnológicos de la Administración electrónica. Tanto es así, que se ha defendido aprovechar su amplio plazo de entrada en vigor (2 de octubre de 2016) para proceder a su derogación, sin dar tiempo a que su aplicación haga un daño ya irremediable. Pero en este punto el vacío de gobierno que atraviesa el país hace correr el crono a favor de la consolidación de la reforma. El hecho es que, saludablemente, el Manual del que se da noticia está ya actualizado al contenido de estas dos piezas legislativas clave para las Administraciones públicas: una sobre su régimen jurídico básico y otra sobre el procedimiento administrativo común, que sirve de trasfondo a todo procedimiento administrativo de cualquier Administración Pública.

De todos modos, siempre es posible encontrar algún desliz en esa actualización, como cuando en el Tema 4 del Volumen I (p. 143) se menciona a la LOFAGE al hacer referencia a las funciones de los Subsecretarios, ya que esa ley ha quedado derogada por la Ley 40/2015, como la propia autora indica unas páginas antes (p. 133). También habría sido conveniente a mi parecer en el Tema 4 del Volumen II, sobre la justicia administrativa, haber dado cuenta de las últimas reformas legislativas, a pesar de no haber entrado aún en vigor, como es el caso del nuevo recurso de casación en el orden contencioso-administrativo (introducido en la LJCA por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de modificación de la LOPJ), que elimina las tres modalidades actualmente existentes, potenciando el requisito discrecional del llamado interés casacional, replicando de este modo la reforma del recurso de amparo de 2007, en la línea del *certiorari* de la justicia norteamericana.

5. En cuanto al contenido, la nueva edición mantiene la opción por la brevedad y sobriedad expositiva, frente al peligro tradicional de este tipo de obras colectivas que es el desbordamiento en extensión por el afán desmedido de alguno de los colaboradores de ser demasiado minucioso en la exposición de su apartado. De hecho, a pesar de la actualización, la obra incluso reduce su número global de páginas (el Volumen I sí aumenta ligeramente de 254 a 272 páginas, pero el Volumen II pasa de 204 a 198 páginas, y el Volumen III pasa de 329 a 245 páginas, si bien comprende una lección menos). Con todo, el Manual recorre a lo largo de esos tres volúmenes las partes sustanciales del Derecho administrativo general e incluso introduce algunos aspectos de la denominada parte especial, sobre todo en el tercero.

El Volumen I sigue constando de 8 temas, dedicados a tres bloques: las fuentes del Derecho administrativo, la organización administrativa y las formas de la acción administrativa. Las fuentes se descomponen en un capítulo general (Tema 1 sobre el ordenamiento jurídico administrativo) y un capítulo específico sobre el tipo de norma fundamental de las Administraciones públicas: el Reglamento. La organización consta también de un tema general, y de temas específicos para abordar la Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas, la Administración local, y las entidades instrumentales dependientes de las anteriores (incluyendo un breve epígrafe final sobre la Administración corporativa). Las formas de la acción administrativa se tratan en un último tema, atendiendo sólo a las tres modalidades clásicas (que se denominan como actividad de ordenación, prestacional y promocional), que bien podrían ser enriquecidas con otras que se han ido consolidando en los últimos años.

El Volumen II sigue constando de dos bloques, relativos a la actuación administrativa desde el punto de vista formal (el procedimiento y los actos administrativos) y al control de la legalidad de esa actuación formal (en vía administrativa y contencioso-administrativa), así como a las garantías patrimoniales de los ciudadanos frente a la Administración (a través de la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial de los entes públicos). Por cierto, que en esa última lección se incorpora al propio título del tema la inclusión de las novedades provenientes de las Leyes 39 y 40/2015, antes mencionadas. Aparte de que resulta excesivo, por suponer una referencia demasiado extensa para el rótulo de un capítulo, pudiera dar a entender que los temas que no lo indican así carecen de esa actualización, lo cual obviamente no es cierto.

El Volumen III se ha visto reducido con la exclusión del último de los temas, relativo a la intervención pública económica. Sin duda, el hecho de que en la reforma de los planes de estudio de ICADE en 2016 haya surgido una asignatura específica denominada “Derecho administrativo económico” ha debido influir en esa decisión. El hecho es que ahora ya sólo se recogen cinco temas. En ellos se abordan primero dos productos clásicos de la actuación administrativa unilateral y bilateral, respectivamente: las sanciones y los contratos, que ya no son sólo de las Administraciones públicas, sino del sector público en general, por exigencias del Derecho de la Unión Europea de extender las debidas garantías a todo tipo de transacciones contractuales en las que se invierta dinero público, aunque sea a través de entidades instrumentales formalmente sometidas a Derecho privado como las sociedades o fundaciones públicas, o incluso de fondos sin personalidad jurídica. Además, se abordan dos facetas fundamentales de los medios disponibles por las Administraciones Públicas: los bienes que tienen (el patrimonio) y los empleados que las sirven (la función pública, aunque como ya destacamos en nuestra primera reseña hubiera sido deseable utilizar la referencia de “empleo público”, que engloba a todos los tipos de servidores de los entes públicos, y no sólo a los que tienen la condición de funcionarios). Finalmente, hay un extenso tema dedicado a la ordenación del territorio y

el urbanismo, que es uno de los campos de intervención más tradicionales de las Administraciones Públicas, especialmente la local.

6. Finalmente, en cuanto a los autores, existen algunas diferencias respecto al equipo que comenzó el proyecto hace cinco años. El Manual es fruto, como sabemos, del equipo de profesores del Área de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de ICADE, en el cual siempre hay altas y bajas con el paso del tiempo. En este caso, de los 13 colaboradores iniciales se ha pasado a solo 11, pero además como ha habido dos incorporaciones nuevas (los profesores Mariano Magide y José Ignacio Vega), eso significa que ha habido otros cuatro autores que han caído respecto a la primera edición. Cada uno de ellos aporta entre uno y tres capítulos del total de la obra. En todo caso, entre los autores claramente domina el perfil del Letrado del Consejo de Estado (nada menos que cinco de ellos lo son), que es también profesor de ICADE.

En cualquier caso, ninguno de ellos asume la función de director o coordinador del Manual, que quizás debería estar liderado por un autor que diese nombre a la obra. Sin embargo, la portada de los tres volúmenes sigue recogiendo el listado alfabético de los once participantes (con la excepción de José Joaquín Jerez Calderón, que sin motivo aparente aparece en el último lugar, sin que por su apellido le corresponda), en el que algunos aparecen con un apellido y otro con dos, cuestión que también convendría unificar.

Concretamente, los once autores son:

- Antonio Alonso Timón, doctor en Derecho y Profesor propio adjunto de la Universidad Pontificia de Comillas, a quien corresponde el Tema 8 del Volumen I (las formas de la acción administrativa) y el Tema 4 del Volumen III (función pública);
- Alfonso Arévalo Gutiérrez, Letrado de la Asamblea de Madrid y Profesor colaborador asociado de la Universidad Pontificia de Comillas, cuya colaboración consiste en el Tema 4 del Volumen II (la jurisdicción contencioso-administrativa), y en los Temas 3 (patrimonio de las Administraciones Públicas) y 5 (ordenación del territorio y urbanismo) del Volumen III;
- María Burzaco Samper, doctora en Derecho y Profesora propia adjunta de la Universidad Pontificia de Comillas, que es la autora del Tema 3 del Volumen II (revisión de la legalidad en vía administrativa) y de los dos primeros Temas del Volumen III (sobre la potestad sancionadora y sobre los contratos del sector público);
- José María Codes Calatrava, Letrado de las Cortes Generales y Profesor colaborador asociado de la Universidad Pontificia de Comillas, que aporta el Tema 7 del Volumen I sobre la Administración instrumental;
- Rosa María Collado Martínez, Letrada del Consejo de Estado y Profesora colaboradora asociada de la Universidad Pontificia de

- Comillas, que ha preparado el Tema 6 del Volumen II, sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración;
- José Joaquín Jerez Calderón, Letrado del Consejo de Estado y Profesor colaborador asociado de la Universidad Pontificia de Comillas, que ha redactado el Tema 6 del Volumen I (la organización de la Administración local) y el Tema 5 del Volumen II (la expropiación forzosa);
 - Mariano Magide Herrero, una de las dos incorporaciones de la obra, que es abogado Socio de la firma Uría y Menéndez y Profesor colaborador asociado de la Universidad Pontificia de Comillas. A él corresponde el Tema 5 del Volumen I sobre la organización de la Administración de las Comunidades Autónomas;
 - Clara Martínez García, doctora en Derecho y Profesora propia agregada de la Universidad Pontificia de Comillas, que es autora del Tema 4 del Volumen I sobre la organización de la Administración General del Estado;
 - Beatriz Gemma Rodríguez Villar, Letrada del Consejo de Estado y Profesora colaboradora asociada de la Universidad Pontificia de Comillas, que ha preparado los Temas 2 (el reglamento) y 3 (teoría general de la organización administrativa) del Volumen I;
 - Rocío Tarlea Jiménez, Letrada del Consejo de Estado y Profesora colaboradora asociada de la Universidad Pontificia de Comillas, a quien corresponden los dos primeros Temas del Volumen II (el procedimiento administrativo y los actos administrativos);
 - José Ignacio Vega Labella, Abogado del Estado en excedencia, que es la otra incorporación que se produce respecto a la primera edición, y que es el autor del primer Tema del Volumen I, con el que se abre el Manual, sobre el ordenamiento jurídico administrativo en general.

7. No me queda más que desear que la nueva edición del libro del que se da noticia en esta recensión sirva para lo que ha sido preparada: como herramienta útil para el estudio del Derecho administrativo, no sólo en la Universidad Pontificia de Comillas, sino también para cualquier estudiante de Derecho (o de estudios conexos, como Gestión y Administración Pública, Administración y Dirección de Empresas, Ciencias Políticas...) que quiera tener una visión completa, asequible y actualizada de este sector tan conspicuo del ordenamiento jurídico. Ojala que la obra conozca nuevas ediciones que la consoliden, y siga siendo abanderada por un grupo de altos funcionarios de la Administración Pública que a la vez desempeña el oficio de docente universitario, aportando su profundo conocimiento de la Administración pública *por dentro* a la formación de nuevos juristas.