

ENSAYO PRÁCTICO DE UNA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Carlos Sanz Domínguez
Escuela Universitaria de Relaciones Laborales
Universidad de Sevilla.

RESUMEN

En el presente trabajo presentamos los resultados de una experiencia práctica de una relación jurídica con la Administración al objeto de contribuir a aumentar el grado de conocimiento de los servicios públicos y de la propia Administración.

ABSTRACT

In this study we describe the results of an experience of training for a legal relation with Public Administration and so contributed to a higher level of knowledge of public services and Public Administration.

INTRODUCCIÓN

Las asignaturas universitarias vinculadas en los planes de estudios al área de conocimiento del Derecho Administrativo que se imparten en diversas titulaciones y, en especial, aquellas cuyo contenido se corresponde con la denominada "Parte General" de dicha disciplina jurídica, presentan una carga teórica muy importante, con gran peso doctrinal. Por ello los programas docentes se completan habitualmente mediante la introducción de una parte práctica, centrada fundamentalmente en el planteamiento y resolución de casos prácticos propuestos por el profesor. Este esquema básico inicial, suele detallarse en función de circunstancias diversas, como el número de alumnos, la titulación o especialidad que cursan, número de créditos asignados, profesorado, medios materiales y técnicos, enfoque metodológico, necesidad de una mayor especialización, etc.

Entre este grupo de disciplinas se encuentra la asignatura *Régimen Jurídico de la Administración Pública Prestacional* del plan de estudios de Diplomado Universitario en Relaciones Laborales de la Universidad de Sevilla, conformada como asignatura optativa cuatrimestral, con una carga lectiva de 6 créditos y vinculada al área de conocimiento de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Administrativo e Internacional Público de la Universidad de Sevilla.

El contenido de la asignatura *Régimen Jurídico de la Administración Pública Prestacional*, se centra, según puede colegirse de su propia denominación, en el análisis de las distintas prestaciones que los ciudadanos o administrados pueden recibir de la Administración, entendiendo el término *prestación* en su acepción más amplia posible que incluiría, no sólo los servicios públicos *strictu sensu*, sino también el estudio de la acción administrativa de fomento, limitación, utilización del dominio público, contratación administrativa, etc., sin olvidar el tratamiento de prestaciones públicas específicas de gran trascendencia social: educación, sanidad, servicios sociales, deporte, medio ambiente, vivienda, ocio y turismo, etc.

Tanto por el contenido como por el necesario enfoque práctico que presenta la asignatura parecía conveniente reforzar el conocimiento que los alumnos tenían del sujeto principal de estudio: la Administración pública, así como de las relaciones jurídicas más frecuentes en el ámbito de las prestaciones públicas. Interesaba, por tanto, que junto al análisis teórico-práctico de los temas enunciados, se abordara su estudio con un sentido eminentemente práctico, que permitiera conocer de cerca el fenómeno administrativo, los requisitos y condiciones en que se prestan los servicios públicos al ciudadano, a la vez que se mantenía un contacto directo con la Administración. Se pretendía acercar al máximo la realidad jurídico-administrativa al alumnado, facilitando un contacto profesional y directo con la Administración que ayudara, a su vez, a comprender más fácilmente su organización y funcionamiento. Ante la dificultad de acometer una actividad administrativa de simulación a través de organismos públicos, completando todo un procedimiento administrativo, se propuso la realización de una experiencia real que denominamos *ensayo práctico de una relación jurídico-administrativa*, consistente en realizar el conjunto de actuaciones previas a la iniciación del procedimiento administrativo mediante la presentación del escrito de solicitud: información, preparación y documentación. Esta experiencia ha estado en funcionamiento durante tres cursos académicos consecutivos (1998-99 a 2000-01), si bien, los datos y reflexiones que aquí se aportan se refieren exclusivamente al curso académico 2000-01.

Por tanto, el objetivo principal a alcanzar a través de esta experiencia era dar a conocer a los alumnos la realidad de la Administración Pública mediante el ensayo de una situación jurídica auténtica y profesional. A través de este objetivo genérico se alcanzaban metas diversas, tales como conocer de cerca la Administración pública; realizar una actuación administrativa de tipo profesional; trabajar con datos, situaciones y documentos reales; utilizar distintas fuentes de información; valorar críticamente la actuación administrativa, etc. Como puede observarse, todos los objetivos enfocan a una misma dirección: un conocimiento práctico y real de la Administración pública. (1)

En definitiva, como en cualquier otro tipo de innovación curricular, con esta experiencia se ha pretendido mejorar la calidad del proceso educativo y dar la respuesta más adecuada a las demandas presentes y futuras de la sociedad en sus relaciones con la Administración. (2)

DESARROLLO

El ensayo práctico de una relación jurídico-administrativa se realizó durante el curso académico 2000-01, en cuatro fases que podemos resumir de la siguiente forma:

1. FASE PREPARATORIA:

Una vez detectada la conveniencia de completar el enfoque teórico-práctico de la asignatura, con la realización de una experiencia real ante la Administración y fijados los objetivos que se han mencionado *supra*, se efectuó una selección del tema que habrían de abordar los alumnos. Interesaba elegir una materia que reuniera fundamentalmente tres condiciones: A) Que contara con suficiente tratamiento doctrinal que sirviera de apoyo bibliográfico al alumno; B) Que permitiera la realización de una práctica real ante la propia Administración; C) Que su contenido interesara al alumnado desde un punto de vista

profesional. Analizado el programa de la asignatura bajo el prisma de los condicionantes enunciados, se seleccionó el tema relativo a las "autorizaciones y licencias administrativas" incluido en el estudio de la "actuación administrativa de limitación o policía". A continuación se relacionó un número importante de posibilidades o supuestos concretos que pudieran ser tratados por los alumnos, aplicando para ello un enfoque lo más amplio posible del concepto de "autorización administrativa", incluyendo diversas opciones, todas ellas cercanas a la realidad diaria y profesional de los futuros diplomados, tales como, licencias de obras (mayores, menores, de edificio catalogado); de apertura de locales comerciales e industriales (generales o con incidencia en el medio ambiente); de actividad (caza o pesca, transporte de mercancías, agencia de viajes); de ocupación de la vía pública (velador de un bar, cuba de escombros o andamio; vado permanente para acceso a garaje particular, realización de un spot publicitario, etc.); etc.

2. FASE DE INFORMACIÓN.

Por la innovación metodológica que suponía la inclusión de esta experiencia en el programa de la asignatura, se estimó necesario reforzar el proceso de información dirigido a los alumnos al objeto de darles a conocer los objetivos a alcanzar, procedimiento de realización, finalidad y valoración del trabajo. La información se facilitó en tres etapas: 1. Durante el periodo de matriculación, mediante la exposición de una hoja informativa en el tablón de anuncios del Departamento de Derecho Administrativo en la Escuela de Relaciones Laborales. 2. Al inicio del curso, a través de la información incluida en la programación de la asignatura y en el acto de presentación de la asignatura. 3. Durante el desarrollo del curso, a través de la entrega del material explicativo conteniendo la relación de supuestos previstos; exponiendo el procedimiento de actuación requerido y los objetivos a alcanzar en cada etapa, y resolviendo las preguntas y aclaraciones formuladas por los alumnos. Además, durante todo el proceso los alumnos contaron con el asesoramiento del profesor de la asignatura, tanto en el régimen ordinario de tutorías, como en el aula mediante el seguimiento del trabajo.

3. FASE DE EJECUCIÓN.

Efectuada la exposición teórica de la lección correspondiente a las "autorizaciones y licencias administrativas" por parte del profesor en el aula y siguiendo la programación prevista (La actividad administrativa de limitación. Concepto y evolución histórica. Principios que limitan a la Administración. Graduación. Clasificación. Análisis de los medios de la actividad administrativa de limitación. Régimen Jurídico de las autorizaciones y licencias. Clasificación. Transmisión. La utilización del dominio público, etc.), los alumnos, de forma individual y voluntaria decidieron acerca de su participación en esta experiencia. La mayoría de los alumnos que efectuaban un seguimiento continuado de la asignatura, asistiendo puntualmente a clase, decidió participar activamente en la experiencia, pese a no constituir un requisito necesario desde el punto de vista de la evaluación final. Estos alumnos interesados en participar en el programa debían seguir el siguiente procedimiento de ejecución:

- A. Selección por cada alumno de la autorización o licencia sobre la que versaría su trabajo, bien de la relación facilitada por el profesor o proponiendo una diferente. Para

evitar una excesiva repetición de casos se ofreció a los alumnos que residían fuera de Sevilla la posibilidad de llevar a cabo su labor sobre un supuesto de licencia municipal en su propio Ayuntamiento. De esta forma se aumentaban considerablemente los supuestos y los puntos de vista sobre los que se iba a tratar una misma autorización, permitiendo efectuar una ulterior comparación entre distintas Administraciones Públicas.

- B. Determinación de la Administración y órgano competente para la información, tramitación y resolución de la solicitud de autorización, así como su concreto emplazamiento y disponibilidad para acceder al servicio de atención al ciudadano: dirección, teléfono, horario, etc.
- C. Visita al centro o unidad administrativa competente solicitando información detallada sobre los aspectos básicos de la autorización, tales como, órganos intervinientes, modelo/s de solicitud, requisitos que se han de cumplir en cada caso para obtener la correspondiente autorización, documentación a adjuntar por el solicitante, normativa aplicable y fecha de publicación oficial, plazo de resolución y notificación; sentido del silencio administrativo; etc.
- D. Ampliación de la información recibida mediante la utilización de fuentes adicionales como, manuales monográfico; Internet; información telefónica del órgano competente; realización, en su caso de una segunda visita a la unidad administrativa correspondiente; folletos informativos; boletines oficiales; normativa aplicable; etc.
- E. Elaboración de un dossier en el que el alumno ofrecería información puntual de los aspectos fundamentales de la correspondiente autorización: órgano/s competente/s para su tramitación y resolución; modelo de solicitud, en su caso; documentación a acompañar con la solicitud; requisitos sustantivos que han de cumplirse; plazo de resolución y notificación; recursos ante una posible denegación y normativa aplicable. Caso de ser posible, el informe se acompañaría del/de los modelo/s de solicitud y de una copia de la normativa aplicable. Se incluiría finalmente una indicación acerca de las fuentes de información utilizadas y una valoración crítica personal del trato recibido por parte del órgano administrativo informante.

Para la ejecución del proyecto por parte de cada alumno se concertó un tiempo máximo de tres semanas incluyendo determinados días de fiesta local para que los alumnos que residían fuera de Sevilla capital pudieran realizar las diferentes etapas del proyecto en sus respectivos municipios. Se fijó además un horario especial de consulta durante dicho periodo para facilitar a los alumnos las aclaraciones, asesoramiento, bibliografía, etc., que fueran necesarias. Se proporcionó a los alumnos interesados una serie de direcciones de Internet que pudiera facilitar su labor de complemento o recopilación de información, especialmente en cuanto al acceso a la normativa aplicable a cada uno de los supuestos autorizatorios. Finalizado el plazo establecido se realizó la exposición pública en el aula de los diferentes casos, sometiéndose los alumnos a las preguntas o aclaraciones planteadas

por el profesor y los demás alumnos presentes. A su término se procedió a la entrega de los trabajos al profesor.

HABILIDADES:

Con la realización de esta experiencia práctica se ha pretendido, además de cumplir con los objetivos materiales enunciados *supra*, que los alumnos participantes pusieran en práctica distintas habilidades que suelen estar presentes de una u otra forma en el proceso de aprendizaje:

- Capacidad de indagación o investigación, utilizando distintas fuentes de información.
- Actitud crítica ante los funcionarios encargados de informar y asesorar a los ciudadanos en la tramitación de solicitudes y demás trámites administrativos pertinentes.
- Capacidad de expresión y de transmisión de conocimientos o experiencias a través de la exposición oral y sometiéndose a las preguntas que surgieran durante la misma.
- Capacidad de redacción y síntesis en la elaboración escrita del trabajo.

Igualmente se puso especial interés en la redacción y presentación del trabajo final, valorada como si se tratara de una actividad profesional llevada a cabo por el alumno y dirigida a un cliente potencial. Por ello se resaltaron aspectos puramente formales como la encuadernación del dossier; características de la portada; elaboración de un índice de contenidos; tipografía utilizada; nivel de redacción y expresión; orden de exposición; documentación adicional y forma en la que debe incluirse en el dossier; etc.

RESULTADOS

Ha de destacarse el alto nivel de participación de los alumnos en la presente experiencia; así, de los 84 matriculados en la asignatura, se presentaron un total de 56 trabajos, que se correspondían, como se ha indicado, a los alumnos que realizaban un puntual seguimiento de la asignatura, incluida la asistencia diaria a clase. Sólo tres trabajos pertenecían a alumnos que no asistían habitualmente a clase por motivos laborales.

Se trataron 20 supuestos diferentes de licencias y autorizaciones administrativas, abarcando un total de 24 municipios. (3) Resultó de gran interés poner de manifiesto las importantes diferencias que se planteaban en la información y tramitación de una misma licencia, ante autoridades locales de distintos municipios. Lo mismo ocurrió con el trato que recibieron de los funcionarios que atendían los servicios de información al público.

Finalizada la experiencia y para conocer la valoración que los alumnos realizaban de ella y su grado de satisfacción, en una de las últimas clases del curso, y sin previo aviso, se encuestó de forma individual, anónima y abierta de todos los alumnos presentes. Un 93% de los alumnos encuestados efectuaron consideraciones "positivas" o "muy positivas" acerca del presente ensayo, destacando principalmente los siguientes factores favorables en su valoración:

- El contacto directo con la Administración mediante un supuesto real.
- La utilidad profesional que podía representar en el futuro.
- La aplicación de unos conocimientos teóricos adquiridos previamente en el aula.
- La utilización de fuentes de información adicionales y, a veces, no utilizadas anteriormente por los alumnos (como es el caso de Internet).
- Poder trabajar con material original y en contacto directo con los gestores de los servicios públicos.

Por tanto, sólo un 7% de los alumnos encuestados incluyeron en sus respuestas algún comentario de sentido negativo, si bien, no afectaban al fondo de la cuestión tratada sino a aspectos accesorios de su realización, como la dedicación adicional que requería la realización del trabajo.

CONCLUSIONES

1. Para lograr una mejor comprensión de las asignaturas jurídicas por parte de los alumnos es fundamental facilitarles, además del conjunto de conocimientos teóricos que abarca la disciplina, una visión pragmática de las mismas, a través de la cual puedan asimilar el sentido y aplicación práctica de tales conocimientos a la vida real y muy especialmente en cuanto a su futura utilidad profesional o laboral.
2. Abarcar los conocimientos básicos del Derecho Administrativo requiere acercar la Administración a los alumnos. A través de la puesta en funcionamiento de esta experiencia se ha constatado que gran número de alumnos universitarios de tercer curso de la Diplomatura de Relaciones Laborales de la Universidad de Sevilla ha tenido una escasa o nula relación personal y directa con una Administración Pública. Facilitar este contacto y el conocimiento de esta realidad estimula el interés por la materia.
3. Además del conocimiento teórico y la visión práctica de los temas, resulta de gran interés abrir el camino hacia la utilización de distintas fuentes de información, especialmente las más novedosas, como las relacionadas con Internet, haciendo ver a los alumnos la multitud de aplicaciones y ventajas que este sistema de comunicación presenta respecto a las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, en el ejercicio de funciones públicas: prestar información al ciudadano; facilitar los modelos de solicitud e incluso la presentación de ésta; dar publicidad de la normativa aplicable a cada supuesto; servir de nexo de comunicación; etc.
4. La participación activa del alumno en el proceso de aprendizaje en el aula, forzando el abandono de la tradicional actitud de mero receptor de los conocimientos que le transmite el profesor supone una mayor implicación de aquél en el proceso de aprendizaje, produciendo un aumento del interés por la materia impartida mediante sistemas participativos.

NOTAS:

1. Vid. GORDILLO, A. pp. 223-225.
2. ARQUERO MONTAÑO, J.L. y DONOSO ANÉS, J.L.
3. Sevilla, Algaba, Bormujos, Brenes, Cañada, Carrión, Chipiona, Coripe, El Viso, Gelves, Hinojos, Jerez de los Caballeros, La Puebla de los Infantes, Los Palacios, Mairena del Aljarafe, Olivares, Rota, San José de la Rinconada, San Nicolás, Ubrique, Utrera, Valencina y Villafranca del Guadalquivir.

BIBLIOGRAFÍA

- ARQUERO MONTAÑO, J.L. y DONOSO ANÉS, J.L., (1998). **Capacitación docente de los profesores noveles. Propuestas y experiencia en la Universidad de Sevilla**, Sevilla.
- DÍAZ ALLUÉ, M.T., (1989). **La orientación universitaria ante la problemática académica y profesional del estudiante**, Madrid, Narcea.
- GORDILLO, A., (1988). **El método en Derecho**, Madrid, Ed. Civitas.
- LÓPEZ GÓRRIZ, I. y otros, (1990). La metodología de investigación-participativa en la exploración y diagnóstico de las necesidades, en **Revista de Investigación Educativa**, núm. 8, 1990.
- NEWSTROM, J.W. y SCANELL, E.E., (1989). **100 Ejercicios prácticos de dinámica de grupo. Una estrategia de aprendizaje y enseñanza**, Madrid, Editorial McGraw-Hill.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, L.(1996). **Metodología del Derecho**, México, Editorial Porrúa.
- RODRÍGUEZ DIÉGUEZ A. y OTROS, "Proceso de Orientación profesional integrado en el currículum universitario", en **Revista de Enseñanza Universitaria**, núm. extraordinario 1999, Sevilla.