

Rafael Caballero Sánchez*

VVAA:
Derecho administrativo, Volumen I, II y III
Dykinson, Madrid, 2011
ISBN 978-84-9982-730-8

El claustro de profesores del área de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia de Comillas (UPCO) – ICADE ha sacado a la luz en 2011 un manual de esta asignatura fundamental de los Planes de Estudio de titulaciones universitarias con contenido jurídico (categorizados ahora como Grados), del que conviene dar noticia. Nos encontramos con una herramienta de utilidad para docentes y discentes del Derecho administrativo, que se suma a muchas otras que ofrece el mercado en la actualidad, y cuyas singularidades deben ser destacadas.

**EL NUEVO MANUAL Y SU CONTEXTO: LA RENOVACIÓN
DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS**

El origen de este proyecto que hoy ya ha llegado a las librerías parece que hay que situarlo en la célebre reforma de Bolonia, que arranca con la famosa Declaración de 1999 suscrita por los Ministros de Educación de los principales Estados de nuestro continente, y en la aspiración a la convergencia europea en materia de enseñanzas universitarias. Así lo explican los propios autores en la Presentación del libro. El proyecto de construcción del *Espacio Europeo de Educación Superior* es hoy una realidad formalmente inaugurada con la Declaración de Budapest-Viena de 2010, pero muy a medias conseguida y especialmente entorpecida en su fase decisiva de implantación por una crisis económica desoladora. En el ámbito del Derecho, Alemania ha optado por no converger con el resto de Europa para no tener que desmontar su sólido sistema de formación (*if it ain't broke, don't fix it*, que dirían los anglosajones), y la propia universidad de Bolonia se ha

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

mostrado renuente a aplicar el nuevo modelo. A pesar de esas dificultades y vaivenes, en España se ha aprovechado para hacer una renovación completa de los estudios universitarios (no está muy claro qué es consecuencia estricta del proceso de Bolonia y qué es reforma educativa introducida por un regulador de criterio cambiante o, lo que es peor, carente de criterio). El hecho es que las enseñanzas superiores en nuestro país se han visto sometidas a toda una transformación de su estructura y de la metodología docente con que se imparten. Ambas circunstancias determinan la aparición de la obra que aquí se presenta.

Desde el punto de vista estructural, las enseñanzas universitarias se estructuran en los dos niveles de grado y posgrado, que se descompone a su vez en las fases de master y doctorado. En España se ha optado de manera rígida y desacompañada con el resto de Europa por un modelo de 4+1 años en cuanto a la duración de grado y master, respectivamente (en el entorno europeo predomina el sistema de 3+2). Por otro lado, esos estudios pasan a medirse con una unidad homogénea en toda Europa: el crédito ECTS (*European Credit Transfer System*). Por tanto, los estudios de Derecho son hoy en principio una titulación de 240 créditos a cursar, en principio, en cuatro años, al igual que el resto de Grados universitarios, que debe proporcionar una formación generalista al estudiante. Dentro de cada titulación se distingue una formación básica (con asignaturas esenciales que fija cada universidad dentro del área de conocimiento de las ciencias jurídicas y sociales, y que facilita la movilidad de los estudiantes en los primeros estadios de la carrera), unas asignaturas obligatorias (dentro del ámbito específico de esa titulación), unas asignaturas optativas y un trabajo de fin de grado (al que pueden añadirse algunos créditos de prácticas formativas).

Como dentro de esa configuración general cada universidad concreta el diseño de sus títulos y planes de estudio, el papel concreto del Derecho administrativo queda a expensas de su recepción formal en esos documentos. En el caso de ICADE, su oferta docente se caracteriza por la impartición de dobles titulaciones, área en la que son pioneros en nuestro país desde que en 1960 lanzaron sus estudios combinados de derecho y empresariales. En la actualidad, ICADE imparte cuatro combinaciones del Grado en Derecho con otros estudios complementarios: concretamente son el Grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas (el célebre E3, con 390 créditos ECTS), el Grado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración (E5, con 378 créditos), el Grado en Derecho y Diploma en Derecho de los Negocios (E1-N, de 289,5 créditos), y el Grado en Derecho y Diploma *International Legal Studies* (E1-I), al que se puede añadir la *Licence en Droit*. Pues bien, es muy de ensalzar la presencia homogénea del Derecho administrativo en todas estas titulaciones de grado, en las que aparece como una asignatura descompuesta en tres bloques de idéntica configuración y características. En realidad se trata de tres asignaturas de carácter obligatorio, con una extensión de 6, 4,5 y 4,5 créditos, respectivamente, que se imparten en segundo y tercer curso de carrera. De hecho, las fichas de las asignaturas accesibles a través de la web (www.upcomillas.es) son comunes

para el Derecho administrativo I, II y III. Por cierto, que llama la atención que en esas fichas falte la referencia bibliográfica de cada materia, donde parece lógico que se incluya el manual que presentamos; sólo en el caso del Derecho administrativo I se ofrecen tres referencias, que corresponden a los manuales de los profesores SANTAMARÍA PASTOR, COSCULLUELA MONTANER y GARCÍA DE ENTERRÍA, por este orden. Quien escribe estas líneas procede de la Universidad Complutense, y lamenta por contraste la falta de esa coherencia en el diseño del Derecho administrativo, en extensión y en contenidos, en las diversas titulaciones de perfil jurídico que se imparten en las Facultades de Derecho, Económicas, Políticas o Ciencias de la Información. Concretamente, la asignatura de Derecho administrativo en el Grado de Derecho se divide en dos asignaturas cuatrimestrales de segundo curso, de 8 créditos ECTS cada una (que son más o menos equivalentes a los 15 que totalizan en el caso de ICADE).

Por estas razones parece enteramente lógico el proyecto de lanzar un manual específico que dé satisfacción a la nueva organización docente de los estudios de Derecho administrativo. Es algo que habrán de celebrar los estudiantes de ICADE, pero también el gran público de los estudiantes de Derecho en nuestro país, por contar con un manual sencillo y claro en una de las materias que más fácilmente se atraganta a nuestros estudiantes por el carácter enrevesado y complejo de la normativa administrativa y de los procedimientos de actuación de la pléyade de entes públicos y de estructuras que se ha empeñado en crear el poder político a nivel estatal, regional y local.

En segundo lugar, la reforma de Bolonia se ha proyectado en el orden metodológico. Esto ha supuesto una verdadera revolución (o aspira a serlo) en los estudios de Derecho, tradicionalmente contruidos sobre la base de una clase magistral impartida a grupos numerosos de alumnos y sobre la posterior indigestión de apuntes por parte de los estudiantes, con el propósito de vomitarlos en una prueba final fundamentalmente teórica. Ese modelo estaba en perfecta sintonía con el sistema de oposiciones para el acceso a la función pública en los cuerpos superiores del Estado, que era una de las tradicionales salidas de estos estudios y que han operado en nuestro país como un instrumento clave de movilidad y promoción social respetando el principio de igualdad de oportunidades.

Pero los tiempos aconsejan una modernización del sistema, descargando buena parte del aparato teórico de las titulaciones, potenciando una visión mucho más pragmática y, sobre todo, un papel mucho más activo y participativo del estudiante en su formación. El alumno o alumna debe ser protagonista de su formación, y no mero agente receptor de información, y debe adquirir, más que unos conocimientos, unas competencias o destrezas que le capaciten para el ejercicio profesional en un mercado laboral competitivo. No es éste el lugar para abrir el debate sobre el acierto del modelo, tanto por el peligro de devaluar las enseñanzas universitarias a meras actividades o quehaceres, como por sobrestimar la realidad del alumnado universitario español (es un temor más que fundado que no tenemos una base suficiente de «alumnos de Bolo-

nia» para el modelo de excelencia que plantea Bolonia). Pero está claro que los magníficos y tradicionales manuales y tratados de Derecho administrativo no son la herramienta más adecuada para el apoyo a la docencia práctica y activa de la disciplina. Encontramos así otro motivo para lanzar un nuevo manual de Derecho administrativo como el que aquí se introduce.

De todas formas, en esta línea, llama la atención el carácter clásico del nuevo manual. Me refiero a que es una exposición sucesiva de los fundamentos teóricos de cada lección del programa. Su ajuste al plan de estudios y a la ficha de programación docente es sin duda un mérito, pero se echan de menos lo que podíamos llamar materiales docentes complementarios. Sería muy apropiado que cada lección viniese acompañada de alguna documentación de apoyo, o al menos de referencias complementarias: alguna sentencia capital en la materia, algún extracto de artículo o dictamen esclarecedor, algunas preguntas que permitan hacer reflexiones o debatir en ese apartado... Sin duda, todo esto puede y debe ser aportado por el profesor, que proporcionará esas referencias directamente o a través de la sede virtual correspondiente, pero una mínima presencia en el manual de la asignatura parece al menos aconsejable.

En el nuevo orden *boloñés* el epicentro de la enseñanza se traslada del profesor al alumno. El profesor deja de ser un instructor o emisor de conocimientos para ser más bien un director de orquesta, cuya misión es organizar un grupo en el que los estudiantes asumen la iniciativa y el protagonismo de la función, que interpretan ellos mismos. Por eso, el crédito ECTS ya no mide la dedicación del profesor, tomando como referencia el número de horas y tutorías impartidas por el docente. Por el contrario, el crédito mide la dedicación o esfuerzo de un alumno medio (cálculo que de partida se antoja casi descabellado, por cierto), tratando de abarcar el total de actividades necesarias para superar una asignatura. Cada crédito supone 25 horas de trabajo de un alumno, comprendiendo desde la asistencia a clase, pasando por el tiempo de estudio y trabajo personal, hasta las horas destinadas a tutorías, trabajo en grupo, actividades fuera del aula... Por esa razón es necesario que el estudiante cuente con materiales suficientes para desarrollar todas esas actividades. Uno de ellos es el manual, ya que cada vez es más necesario que el aspirante a jurista estudie por su cuenta, anticipando los contenidos de la asignatura, de manera que la clase sea el acto final del aprendizaje (en la que se va a discutir, dialogar y resolver los problemas que hayan surgido durante el estudio personal), y no el acto inicial de la docencia, como viene siendo tradicional (el alumno acude al aula como agente pasivo que va a recibir una formación/información de la que carece en absoluto, no siendo extraño que desconozca siquiera *de qué va a ir* la clase de ese día). Por tanto, este tipo de manuales sencillos y asequibles son un gran instrumento para un estudiante que no tiene tiempo material para preparar y estudiar por su cuenta los grandes tratados y monografías, a los que deberá acudir puntualmente para la preparación de un caso, de un trabajo o la resolución de una duda. Pero no son el único material docente necesario para la instrucción y orientación personal del trabajo y aprendizaje del nuevo estudiante de Derecho en un grado.

LA TRADICIÓN ESPAÑOLA DE MANUALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Los estudios de Derecho son más que tradicionales en la Universidad española, al igual que lo es el oficio de jurista en la sociedad. Al hilo de esos estudios han ido madurando múltiples manuales de apoyo, muchas veces a partir de unos meros apuntes distribuidos por el propio docente en fotocopias o editados de forma muy sencilla. La labor repetitiva del profesor, o de los miembros de una cátedra, área o departamento en su conjunto, ha ido luego sedimentando esos materiales para la preparación de la asignatura hasta dar el salto a una publicación formal protegida con derechos de autor y abierta a los estudiantes de cualquier universidad.

Se puede decir que hay dos clases de manuales docentes en cuanto a su autoría, contando cada uno de ellos con sus ventajas e inconvenientes: los personales y los colectivos. Los primeros suelen estar ligados a la personalidad de un maestro de la disciplina o al menos de catedráticos consagrados, que son quienes tradicionalmente tenían derecho a abrirse camino en el mundo editorial. Siempre ha habido este tipo de obras (como las célebres *Lecciones de Administración* de D. JOSÉ POSADA HERRERA, que reúnen sus lecciones de cátedra pronunciadas en el curso 1842/43, cuando el profesor sólo contaba con 28 años, o ya en el siglo XX, el *Tratado elemental de Derecho administrativo: principios y legislación española*, de D. JOSÉ GASCÓN Y MARÍN, publicado en dos tomos por la Imprenta Clásica Española en 1917 y 1921, que con el paso de las ediciones perdió el adjetivo de *elemental*). En la segunda mitad del siglo XX son de destacar las aportaciones de FERNANDO GARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General, desglosada en dos volúmenes publicados por primera vez en 1958 y 1960, más un tercer volumen sobre la justicia administrativa, lanzado en 1963), JOSÉ ANTONIO GARCÍA TREVIANO FOS (*Tratado de Derecho Administrativo*, 1961, que se desarrolló en tres tomos), o RAFAEL ENTRENA CUESTA (*Curso de Derecho Administrativo*, ya publicado con Tecnos en 1965). Todos ellos con múltiples ediciones posteriores.

Pero sin duda un hito fundamental en ese proceso ha sido el celeberrimo *Curso de Derecho Administrativo* del Maestro EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y su discípulo TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, lanzado como obra madura en 1974 por quien fundara junto con otros juristas un cuarto de siglo antes la *Revista de Administración Pública*, verdadero emblema de una generación de administrativistas que renovaron y modernizaron la disciplina. A lo largo de sus dos tomos se pone un especial énfasis en la concepción estatutaria del Derecho administrativo, como régimen jurídico completo de las Administraciones públicas, diseñado como un equilibrio entre privilegios y garantías de los ciudadanos. Esta obra fue realmente precursora del texto constitucional que se aprobó pocos años después en 1978 (cuyo valor como norma jurídica defendió con tanto ahínco GARCÍA DE ENTERRÍA), adelantando sus principios más relevantes para el Derecho público e incluso algunas técnicas como la del control de los Decretos legislativos

por la jurisdicción contenciosa en cuanto a los excesos del Gobierno en el uso de la delegación legislativa. El *Curso* (verdadero Tratado) sigue actualizándose en la actualidad en la editorial Thomson-Civitas: con la de 2011 el Volumen I alcanza hoy 15 ediciones y el Volumen II 12.

La eclosión del Derecho administrativo en el periodo constitucional y la multiplicación de Facultades de Derecho como fruto de la descentralización política y administrativa tuvieron sus efectos sobre la producción de manuales de Derecho administrativo. La nómina es amplísima y enormemente rica: son clásicas las obras de LUIS COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General* (Thomson-Civitas), que en 2011 ha llegado a la 22.^a edición; el *Derecho administrativo* de RAMÓN PARADA VÁZQUEZ en tres volúmenes de Marcial Pons que se han renovado en 2010 (Tomo I, Parte General, 18.^a edición; Tomo II, Organización y empleo público, 21.^a edición; Tomo III, Bienes públicos y Derecho urbanístico, 12.^a edición), las *Lecciones de Derecho Administrativo*, de LUCIANO PAREJO ALFONSO, ahora publicadas con Tirant lo Blanch, ya en la 4.^a edición en 2011, a las que se unen como manual de parte especial las *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, que es en cambio una obra colectiva dirigida por el Catedrático de la Universidad Carlos III, que ya cuenta con una 2.^a edición de 2011; el breve *Manual de Derecho administrativo*, de RAMÓN MARTÍN MATEO y JUAN JOSÉ DÍAZ SÁNCHEZ, que es el que bate el récord de ediciones impresas con 28 (la última en 2009 con Aranzadi); el *Derecho Administrativo. Parte general*, de MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, cuya 7.^a edición con Tecnos ha salido en 2011; las recientemente aparecidas *Lecciones de Derecho Administrativo*, de JOSÉ ESTEVE PARDO (Marcial Pons, 1.^a edición, 2011); el *Curso de Derecho Administrativo. Parte General*, de CATALINA ESCUÍN PALOP, Tirant lo Blanch, 2.^a edición, 2011; o el doble manual de los profesores EDUARDO GAMERO CASADO y SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS: *Manual Básico de Derecho Administrativo* (8.^a edición, Tecnos, 2011) y *Derecho administrativo para estudios no jurídicos (adaptado al EEES)* (Tecnos, 2011). A todos ellos debe sumarse una obra peculiar: las *Leyes Administrativas* preparadas por LUIS MARTÍN REBOLLO, publicadas en Thomson-Aranzadi, cuya última edición es la 17.^a, de 2011. Teóricamente es un código normativo, pero que alcanza la categoría de manual por los estudios introductorios de las principales disposiciones y las explicaciones que contiene, eso sí, con un tamaño de letra poco recomendable para una adecuada salud visual.

En ese amplio panorama creo que es de justicia destacar la aportación de JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, por su autoridad reconocida en toda nuestra doctrina y por sus excelentes *Principios de Derecho Administrativo General*, en dos Volúmenes, que se han impuesto como manual de referencia en muchas universidades españolas, a pesar de contar sólo con una 2.^a edición de Iustel de 2009, con reimpressiones posteriores (el manual se publicó por primera vez en 1990 con CEURA y dio el salto a Iustel en 2004). Esta obra tiene como precedente los inigualables *Fundamentos de Derecho administrativo*, publicados con CEURA en 1988 y que lamentable-

mente no han tenido actualización, salvo una reedición de 1991 (además, se publicaron como volumen I, que hacía esperar una continuación). Sin duda estamos ante uno de los autores más citados en general, y en el manual que estamos presentando, en especial.

Por encima de la categoría de los manuales, contamos además con algún tratado de ambiciosa dimensión. En concreto, debe ponderarse el hercúleo trabajo de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, que nos ha regalado su gran obra, el *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, publicado con Iustel, del que ya se han publicado cuatro de los cinco tomos previstos (Tomo I, la formación de las instituciones públicas y su sometimiento al derecho, en 2006, que ya está en su tercera edición; Tomo II, el ordenamiento jurídico, en 2006; Tomo III, la organización territorial del Estado, en 2009; y Tomo IV, la actividad administrativa, en 2011). Tal es la dimensión de esta obra que ha merecido no ya una recensión, sino un artículo monográfico del profesor PAREJO ALFONSO en el último número de la *Revista Española de Derecho Administrativo* (número 152, 2011, pp. 823 y ss.), con ocasión de la publicación del cuarto tomo, en el que se ensalza «la erudición, la enjundia, el poder al mismo tiempo analítico y sintético, y la potencia informadora, creativa, sistematizadora y sugeridora de la obra de S. MUÑOZ MACHADO» (p. 838), «más allá de lo que habría podido esperarse de una obra individual, lo que sólo es explicable desde la biografía, la trayectoria y las cualidades personales del autor» (p. 823). Además, por su interés y por su envergadura semejante a esta obra, deben mencionarse *Las instituciones del Derecho administrativo en la jurisprudencia*, cuatro voluminosos tomos dirigidos por los Magistrados PASCUAL SALA SÁNCHEZ, hoy presidente del Tribunal Constitucional, JUAN ANTONIO XIOL RÍOS, y RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO ATIENZA, coordinado por el primero de ellos, y elaborado por un equipo de abogados del Estado, que ha aparecido por primera vez en 2011 en la editorial Bosch.

El segundo tipo de manuales, los preparados por un equipo de autores, son más recientes en nuestra tradición y se han desarrollado sobre todo en el ámbito de la parte especial del Derecho administrativo, por su carácter más heterogéneo y necesitado de colaboración de varios especialistas. Cabe recordar en este sentido el *Derecho administrativo económico* dirigido por SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO (publicado por La Ley en dos volúmenes entre 1988 y 1991), o el manual coordinado desde 1994 por JOSÉ BERMEJO VERA (*Derecho administrativo. Parte especial*, al que también acompaña un *Derecho Administrativo Básico: Parte general*, publicado hoy en Thomson-Civitas, que cuenta ya con 10 ediciones). Últimamente, están proliferando más este tipo de obras colectivas, precisamente como fruto de lo inabarcable del Derecho administrativo y de la reforma de Bolonia, que requiere materiales a medida para una enseñanza práctica. Cabe poner dos ejemplos, ambos de la editorial Iustel: el *Derecho administrativo para el ECTS: materiales docentes adaptados al proceso de Bolonia*, obra coordinada por el profesor EDUARDO GAMERO CASADO (2008) con un grupo de profesores jóvenes, y las *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, ambicioso proyecto

en ocho tomos (dos de los cuales se desdoblaron en dos volúmenes) coordinado por TOMÁS CANO CAMPOS (2009) con un amplio grupo de profesores de universidades públicas españolas. Pero hay más ejemplos, como el reciente *Derecho administrativo. Parte general. Textos y materiales* (1.ª edición 2011), dirigido por los profesores JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y FRANCISCO VELASCO CABALLERO, en el que trabajan una serie de profesores de la Universidad Autónoma de Madrid.

En esta línea de manuales adaptados a Bolonia hay que situar el presente manual del que se da noticia en esta recensión, que ha sido publicado por la editorial Dykinson. Esta casa nació en Madrid en los años 70, y está especializada en libros jurídicos, de economía y empresa, y de ciencias sociales para universitarios. En el Consejo Asesor de la editorial hay tres administrativistas: la profesora BLANCA LOZANO CUTANDA, catedrática en la Universidad del País Vasco, el profesor JOSÉ MARÍA ABAD LICERAS, y la profesora MARÍA BURZACO SAMPER. Estos dos últimos desarrollan su actividad docente en ICADE, y son los directores de la serie *Monografías de Derecho Administrativo* de la editorial. Por cierto, en el año 2010 estos dos autores publicaron con Dykinson unos materiales prácticos para la docencia: *Procedimiento administrativo y proceso contencioso. Esquemas*.

LOS AUTORES

Como ya se ha avanzado al principio, el proyecto ha sido gestado y alumbrado por los profesores del Área de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público (que aglutina también las áreas de Derecho penal y de Derecho internacional público) de ICADE (que es la Facultad de Derecho y de Empresariales de la Universidad Pontificia de Comillas en Madrid). Este área cuenta con dos coordinadores: los profesores BURZACO SAMPER y ALONSO TIMÓN, que participan en el proyecto, como coautores, y es de presumir que hayan asumido alguna tarea de coordinación.

No cabe duda de que nos encontramos con un trabajo de equipo, como demuestra el hecho de que el grupo de trece autores que participan en el proyecto aparecen relacionados por orden alfabético en la portada de los tres volúmenes de la obra, a pesar de que no todos ellos participan en la redacción de cada uno de los volúmenes, y que todos ellos comparten el *copyright* de la edición, la cual tiene una unidad de diseño evidente, sólo matizada por la combinación de colores de la portada. Además, los tres volúmenes se inician con la misma Presentación, que es común a todos ellos. De hecho, no consta ninguno de los autores como director o coordinador formal de la obra, aunque es indudable que este tipo de trabajos requiere de una importante labor de coordinación y sería bueno conocer al responsable de la misma.

Esa Presentación del libro, disponible en los tres volúmenes, da noticia de la identidad de cada uno de los autores y de las lecciones cuya redacción les es atribuible. Desde luego, es positivo que conste esta información, así

como que luego no se haga constar el nombre del autor en cada uno de los capítulos, dando así a entender que realmente se trata de una obra colectiva y compartida, que parte de una concepción unitaria del Derecho administrativo como disciplina académica. Cada autor aporta uno o dos temas del libro, lo cual es una carga razonable a efectos de realizar un buen trabajo, con la excepción del profesor ARÉVALO GUTIÉRREZ, que ha asumido la redacción de tres capítulos.

Llama la atención la presencia de miembros de cuerpos de funcionarios de prestigio entre los autores del libro y, por tanto, en el claustro de profesores del área de Derecho Administrativo de ICADE. En concreto, casi la mitad de ellos son Letrados o Letradas del Consejo de Estado (MOISÉS BARRIO ANDRÉS, ROSA MARÍA COLLADO MARTÍNEZ, JOSÉ JOAQUÍN JEREZ CALDERÓN, BEATRIZ GEMA RODRÍGUEZ VILLAR, ROCÍO TARLEA JIMÉNEZ y MARÍA JOSÉ TRILLO-FIGUEROA MOLINUEVO). A ellos hay que añadir a un Letrado de la Asamblea de Madrid (ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ), a dos Letrados de las Cortes Generales (JOSÉ MARÍA CODES CALATRAVA y FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ) y a un Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón en Madrid (JOSÉ LUIS MORENO LÓPEZ). Sólo tres de los trece autores no consta que reúnan la condición de funcionarios de carrera (los dos profesores coordinadores del área, ya mencionados, y la profesora CLARA MARTÍNEZ GARCÍA). Por tanto, puede asegurarse que los redactores del manual son buenos conocedores de la Administración pública y de su Derecho propio, aportando esa experiencia profesional cualificada en la elaboración de las lecciones del libro.

Todos los autores tienen además la condición de profesores de Derecho Administrativo de ICADE-UPCO, con distintas categorías. Los que son funcionarios en ejercicio (diez de ellos) son *profesores colaboradores asociados*, que es una categoría semejante a la de los *profesores asociados* de las universidades públicas. A ellos se suman dos *profesoras propias adjuntas* (MARÍA BURZACO SAMPER y CLARA MARTÍNEZ GARCÍA) y un *profesor colaborador asistente* (ANTONIO ALONSO TIMÓN), que son categorías propias de esta universidad privada.

ORGANIZACIÓN FORMAL Y ESTRUCTURA DE LA OBRA

El manual que presentamos se descompone en tres volúmenes con los que se da respuesta a las tres asignaturas que estructuran en la actualidad el Derecho administrativo general en los estudios de Derecho en ICADE. Por cierto, que esta circunstancia no puede ir en modo alguno en contra de la unidad conceptual del Derecho administrativo, en el que se estudia el régimen jurídico especial y privilegiado de las Administraciones públicas, así como la posición jurídica de los ciudadanos en sus relaciones con ellas. Se trata de una parcela del Derecho que ha conocido una prodigiosa expansión a lo largo del siglo XX como fruto del creciente intervencionismo y participación de los poderes públicos en la vida económica y social, y

que está en continua evolución y transformación, merced a los cambios profundos y acelerados que experimenta esa sociedad. La crisis económica, y especialmente la del sector público y financiero, la revolución de las tecnologías en la sociedad de la información, el desarrollo de un original modelo de descentralización territorial y la integración europea son elementos que están produciendo un poderoso influjo sobre ese régimen jurídico de las Administraciones públicas y de sus relaciones entre sí, con otros entes públicos y con los ciudadanos (concepto éste que abarca, paradójicamente a todas las personas jurídicas privadas, además de a las personas físicas, con independencia de que vivan o no en un núcleo urbano).

Desde el punto de vista formal, nos encontramos con una edición sencilla y manejable de la casa Dykinson, en la que es de elogiar el detalle de la lengüeta o sombreado que se sitúa en el borde exterior derecho de las páginas, que es perfectamente distinguible en el lateral de cada volumen, y que facilita la búsqueda del capítulo correspondiente de cada libro. Quizás hubiese sido deseable, dada la unidad de la obra, que al menos en el volumen primero se contuviera un índice global del manual completo, y que en cada volumen constara al menos una relación de los capítulos abordados en los restantes. Igualmente, no estaría de más un listado de las abreviaturas comunes manejadas por los autores, aunque es verdad que se reducen a una serie de referencias normativas conocidas de sobra por el sector iusadministrativista (CE, LRJAP-PAC, LOFAGE, LJCA, LBRL, RPEPS...), pero quizás no tanto por los estudiantes noveles.

Merece una valoración positiva, para un manual jurídico, la utilización de abundantes epígrafes, subepígrafes, apartados y guiones, que estructuran y hacen más visibles los contenidos que se exponen, huyendo de los bloques de texto en párrafos desmesurados y continuos, que generan rechazo en un estudiante medio. Igualmente, se utiliza con acierto el recurso a la negrita para destacar palabras o expresiones que dan sentido a todo un párrafo. En mi opinión es también positivo que las referencias a autores (siempre autores consagrados de la disciplina) se haga en mayúsculas, pues permite fácilmente su identificación en el texto con un golpe de vista.

En cuanto a los contenidos materiales, el manual recorre de manera completa las partes sustanciales del Derecho administrativo general e incluso introduce algunos aspectos de la denominada parte especial.

El volumen I comprende 8 temas y un total de 254 páginas, en las que se explican las fuentes, la organización administrativa y las formas de la acción administrativa. Las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se dividen en un capítulo general (se supone que ésta es una materia que también se aborda en Derecho constitucional) y un capítulo especial, centrado en la fuente del derecho por antonomasia en el Derecho administrativo: el Reglamento. La organización consta, como es lógico, de un tema general en el que se exponen los conceptos básicos de persona jurídica y órgano administrativo, así como los principios fundamentales de la organización (competencia, jerarquía, dirección, coordinación), y de temas específicos para cada una de los grandes tipos de Administraciones públicas (la Gene-

ral del Estado, la autonómica, la local, la instrumental y, casi de soslayo, la corporativa). Finalmente, las formas de la actividad administrativa integran un único tema, demasiado sencillo, que además se limita a recoger la trilogía tradicional de actividades de policía, fomento y servicio público (que en el manual son calificadas como actividad de ordenación, prestacional y promocional). Se puede decir que ésta es la parte estática de la asignatura: el análisis de quiénes son las Administraciones públicas y de qué derecho se les aplica.

El volumen II es el más breve. En sus 204 páginas se desarrollan 6 lecciones sobre la actuación formal de la Administración (procedimiento y acto administrativo) y el control de sus decisiones (recursos administrativos, jurisdicción contenciosa, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial). Por tanto, aquí encontramos la parte dinámica de la disciplina: los entes públicos siguen unos patrones normalizados de actuación (procedimiento administrativo), tanto para la adopción de sus decisiones (actos administrativos, aunque también es aplicable a la aprobación de reglamentos y a la celebración de contratos), como para la revisión de la legalidad de esas decisiones (ya sea de oficio, o a solicitud de interesado).

Finalmente, el volumen III es el que tiene mayor extensión. Aunque son sólo seis temas, ocupan 329 páginas, lo cual quizás no esté bien dimensionado del todo para una asignatura que tiene asignados sólo 4,5 créditos ECTS (el volumen I tiene casi 80 páginas menos, y corresponde a una asignatura de 1,5 créditos más). Es el *handicap* de la llamada parte especial del Derecho administrativo, que es literalmente inabarcable y en la que cada una de las materias sería capaz de generar toda una asignatura y, por tanto, un manual propio. Además, el contenido de este bloque es el menos homogéneo de todos: la actividad sancionadora, los contratos del sector público, los bienes públicos, la función pública (hubiera sido deseable la referencia al empleo público, ya que el régimen estatutario es en realidad aplicable a sólo la mitad de los servidores públicos), urbanismo e intervención pública económica (la llamada actividad de *regulación*, que está hoy tan de moda en los sectores liberalizados). La experiencia docente muestra que esta parte de la asignatura es la más difícil de cuadrar e impartir en plazo, por el gran volumen de información que encierra. No es sencillo circunscribir las explicaciones a una introducción de estos sectores, sin caer en la tentación de intentar abordar el régimen de algunos bienes especiales, los vericuetos de la ordenación urbanística y la ejecución del planeamiento, o la realidad de sectores económicos capitales como las telecomunicaciones o el transporte.

En ese sentido, quizás sería conveniente plantear si lo relativo a los contratos de las Administraciones públicas, y del sector público en general, de acuerdo con las orientaciones de transparencia y de apertura de este mercado derivadas del Derecho de la Unión Europea, no tendrían mejor asiento en el Derecho administrativo II (y, por tanto, en el volumen II de la obra), equilibrando así la extensión de ambas. Además, me permito sugerir la posibilidad de hacer más coherente el enganche o conexión entre la última lección del volumen I (tema 8: las formas de acción administrativa), con

gran parte del volumen III, dedicado en realidad a nuevas formas de actuación administrativa (sancionadora, de regulación), que se han desgajado de esas formas clásicas de actividad (actividad de policía y de ordenación, y actividad de servicio público).

UN FUTURO PROMETEDOR

No cabe duda 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. 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.