

actuar el Consejo, lo que implica atender a cómo ha de formalizarse esta actuación, así como al alcance y los efectos de ésta. Para ello, se examina la intervención del Consejo tanto en la formación de la ley autonómica como en la elaboración de planes y normas reglamentarias. Otras posibles funciones de este órgano, no previstas por el Estatuto, principalmente de propuesta e iniciativa, también son expuestas aquí por el autor.

El libro finaliza con un epígrafe de conclusiones, a fin de contextualizar esta nueva figura. Su alcance final, se dice, dependerá de la forma que le dé el legislador autonómico, lo que es una cuestión de voluntad política. El nuevo órgano precisará, pues, de una fase de asentamiento, tanto para la Comunidad Autónoma como para los gobiernos locales, ambos deberán asumir un cambio en sus coordenadas relacionales. Todo esto debe situarse en un contexto más amplio, el estatal, en el que este nuevo mecanismo supone un paso firme, indicativo del camino a seguir.

Francisco TOSCANO GIL  
Universidad Pablo de Olavide

VV.AA. (Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Carlos LAGUNA DE PAZ, José Luis PIÑAR MAÑAS, Marcos GÓMEZ PUENTE y Luis MARTÍN REBOLLO): *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy*, 1.<sup>a</sup> ed., Ed. Thomson-Aranzadi y Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo), Cizur Menor (Navarra), 2007, 207 págs.

Este interesante libro tiene una historia previa que merece ser contada para comprender la dimensión total de la publicación. Concretamente, se trata —aunque ello no se dice en la portada— de la publicación de las Actas del I Congreso de la joven Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA),

que tuvo lugar en Toledo los días 10 y 11 de febrero de 2006. De hecho, el II Congreso de esta Asociación se celebró en Santander en febrero de 2007, y el III tuvo lugar en Granada los días 9 y 10 de febrero de 2008. El libro recoge cinco ponencias que agrupan los tres temas que fueron objeto de análisis en aquel Congreso, todos ellos de máxima actualidad: En primer lugar, un clásico del Derecho Administrativo: la autorización, sobre la que reflexionan, a modo de discusión en la Academia, los dos primeros autores. El segundo eje de discusión es el de las nuevas tecnologías y su aplicación a la Administración electrónica (o e-Administración). Y el último tema, sobre el que sólo existe una reflexión pero muy profunda, es nada menos que el de la enseñanza de nuestra materia, el Derecho Administrativo, en la actualidad, a la vista del Proceso de Bolonia.

No es original entre nosotros la publicación de las actas de congresos. Quizá sea menos frecuente la publicación de actas de congresos de profesores de Derecho Administrativo. En este sentido contamos con el precedente del libro *La enseñanza del Derecho Administrativo. XIII Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, que se celebró en Salamanca del 9 al 11 de octubre de 2000, Ed. CEDECS-Derecho Administrativo, Barcelona, 2002, 640 págs. Volviendo al libro que nos ocupa, y como advierte en la presentación del mismo el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, a la sazón Presidente de la AEPDA, se trata de la presentación no sólo de este libro, sino del foro de discusión que supone la AEPDA. A su vez, es el principio de una colección, pues es de esperar que las sucesivas reuniones anuales vayan dejando la correspondiente huella a través de la publicación de las actas presentadas.

Como hemos dicho anteriormente, el libro se divide en tres bloques temáticos. El primero de ellos es el referido al concepto de autorización administrativa, una de las categorías de la tradicional dogmática del Derecho Administrativo. Pero —y aquí está la clave de nuestra disciplina— este concepto se está utilizando como fórmula para dar respuesta a nuevas necesidades. En este bloque se contienen dos ac-

tas. La primera va firmada por el Profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ, con el título de «Breves reflexiones sobre la autorización previa». En efecto, el autor trata de ser breve y lo consigue. Sus reflexiones resultan de interés por cuanto el autor tiene un ámbito de reflexión muy dilatado, que abarca los últimos cincuenta años. Hasta el momento actual, con un sector económico ampliamente liberalizado, y de acuerdo con el principio de intervención mínima, en el que la autorización está llamada a jugar otros papeles. La segunda ponencia viene firmada por José Carlos LAGUNA DE PAZ, con el desconcertante título de «La autorización administrativa. Entre la escila del dogmatismo y el caribdis del relativismo». A pesar de este críptico título, el relativismo al que se alude es el de las categorías del Derecho Administrativo. El autor propone la definición de la autorización como categoría única: acto mediante el que la Administración realiza un control preventivo de la legalidad u oportunidad del ejercicio de una actividad en régimen de libre iniciativa (autorización de policía) de aprovechamientos cualificados del dominio público (autorizaciones demaniales) o de la propia competencia (autorizaciones competenciales). Descarta la existencia de autorizaciones operativas, por cuanto la Administración no puede dirigir la actividad autorizada. Reflexiona más detalladamente sobre las autorizaciones para el uso del dominio público, y la reciente cláusula de progreso y el deber de utilizar la mejor tecnología disponible. La vida de la autorización, su transmisibilidad y revocación. Con una reflexión que no me resisto a reproducir: «*al final los grandes principios mueren o viven en el mísero acto administrativo*».

El segundo bloque temático del libro se refiere a la utilización de las nuevas tecnologías en el ámbito del Derecho Administrativo. La cita a toda la «joven doctrina» es obligada: MARTÍNEZ NADAL, GUICHOT REINA y —por la parte que me toca— la obra *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, coordinada por Jesús PUNZÓN MORALED A, Ed. Lex Nova, Colección Derecho Público, núm. 26, Valladolid, noviembre de 2005. Es un tema de enorme interés e importancia práctica,

del que dan testimonio las numerosas obras que sobre este aspecto se han publicado últimamente. La primera de ellas es la ponencia presentada por José Luis PIÑAR, que, además de un excelente Catedrático de Derecho Administrativo (y hablo desde el punto de vista personal), ha sido Director de una de las Administraciones independientes más conocidas: la Agencia Española de Protección de Datos, durante ocho años. PIÑAR propone la necesidad de reconsiderar nada menos que dos pilares clásicos: el concepto mismo de Derecho Administrativo y Administración, algo sobre lo que los administrativistas tanto han discutido en los últimos decenios. Las nuevas tecnologías están removiendo obstáculos físicos tradicionales del Derecho Administrativo, como el transcurso del tiempo y los efectos jurídicos del mismo. Las nuevas tecnologías permiten una actuación inmediata, no sometida ni al tiempo ni al espacio físico, lo que anuncia con la sugerente idea de la existencia de un «tercer entorno» transterritorial. Es necesario reconsiderar el elemento territorial (presente en la propia definición de Estado). Así, es posible hablar de «desterritorialización» de las Administraciones. El autor advierte también del peligro de la utilización de las nuevas tecnologías, por la posibilidad de controlar al ciudadano a través de las mismas, para a continuación explicar el ámbito que conoce bien, el de la protección de datos personales. En este sentido, el autor destaca el volumen de los datos que maneja la Administración, y propone llevar hasta las últimas consecuencias el manido principio de transparencia, proponiendo *de lege ferenda* una ley de transparencia y acceso a la información. A continuación hace un repaso sobre el Derecho comunitario en la materia, que resulta de enorme interés por las referencias que contiene a la jurisprudencia del TJCE. Las posibilidades que ofrece el uso de las nuevas tecnologías en el ámbito de la Administración son enormes, mucho más allá de los procedimientos o notificaciones telemáticas. Estamos ante el surgimiento de una nueva Administración que nada tiene que ver con la que conocíamos, bautizada como Administración electrónica (o e-Admi-

nistración o, recurriendo a un extranjerismo, el *e-Government*).

También sobre «La Administración Electrónica» —y con este breve título— encontramos la ponencia de Marcos GÓMEZ PUENTE. Un trabajo que dista mucho de ser calificado como acta o ponencia de un Congreso. Estamos ante un profundo y elaborado análisis doctrinal que, sin duda, se convertirá en referencia para quien con posterioridad quiera conocer toda la evolución de la Administración electrónica en España. En un nivel más personal, debo decir que GÓMEZ PUENTE, además, fue, junto con su maestro el Profesor MARTÍN REBOLLO, uno de los *autores intelectuales* y responsables de la organización del II Congreso de la AEPDA, que se celebró en Santander y del que quisiera hacer referencia a una presentación animada de los principales autores de la doctrina del Derecho Administrativo a lo largo de la historia que sencillamente debería ser de obligado visionado no ya por los alumnos que acceden por primera vez a la materia, sino por todos quienes nos dedicamos al Derecho Administrativo. La capacidad de trabajo de Marcos GÓMEZ no deja de sorprender si se tienen en cuenta otros de sus trabajos, como su reciente no libro, sino Tratado de Derecho Aeronáutico. Un completo ejemplo de lo que debe ser un profesor-investigador de Derecho Administrativo. Entrando ya en el contenido de la ponencia de GÓMEZ PUENTE, este autor reflexiona sobre el contenido económico de las nuevas tecnologías para a continuación describir el impulso público dado a la sociedad de la información, tanto desde las instancias comunitarias como desde la Administración española. Las nuevas tecnologías suponen una oportunidad para modernizar la Administración, concepto éste el de «modernización» sobre el que se lleva discutiendo desde los últimos cincuenta años. Además, se puede dar cumplimiento a un postulado constitucional, el de eficacia administrativa. Las posibilidades son inmensas: supresión de certificados, teletrabajo de funcionarios, horario ilimitado y permanente del servicio, participación de los ciudadanos... posibilidades reales hoy que hace simplemente treinta años nos hubieran parecido cien-

cia-ficción. Sin embargo, estas posibilidades no deben suponer —y aquí coincide con PIÑAR— merma de las garantías y derechos de los ciudadanos, como son la vocación instrumental de la Administración, el principio de buena fe, la objetividad e imparcialidad de la actividad administrativa, o la protección de la intimidad. GÓMEZ PUENTE propone una reflexión acerca del ritmo y alcance de la modernización electrónica de la Administración pública. Corremos el riesgo de cegarnos por las innovaciones tecnológicas y de discutir sobre lo concreto, sin haber discutido previamente sobre lo general, esto es, sobre los principios que deben inspirar la e-Administración. Con un límite infranqueable: resulta discutible que los cambios tecnológicos supongan una alteración de la esencia de la Administración pública. Tampoco debemos renunciar a los presupuestos clásicos del Derecho Administrativo: eficacia y control de legalidad. El objeto clásico del Derecho Administrativo es la dialéctica entre el poder y la libertad individual, entre la eficacia de la actuación administrativa y el control de la legalidad. La posición del autor es rotunda: la implantación de la Administración electrónica no requiere reformular o reinventar la Administración ni el Derecho Administrativo. El autor concluye enumerando los principios relevantes que esta nueva Administración electrónica debe tener, y que son:

- Principio de acceso universal: ninguna condición o circunstancia personal debe obstaculizar o impedir el acceso a los servicios de la Administración electrónica.
- Principio de voluntariedad o de uso alternativo (también podría llamarse de no obligación). Sólo por causas justificadas y legalmente determinadas puede exigirse el uso de medios electrónicos.
- Plena sujeción a la ley y al Derecho en los servicios de la Administración electrónica.
- Principio de buena administración: constituye una finalidad esencial de la Administración electrónica elevar los niveles de eficacia administrativa.

- Principio de participación: la Administración electrónica debe ampliar las posibilidades de participación de los ciudadanos y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La última parte de la ponencia de GÓMEZ PUENTE constituye una detalladísima (el nivel de concreción de las notas a pie de página no puede ser mayor) descripción de la evolución de la Administración electrónica, que no se inicia en los últimos años, sino en los años cincuenta, con las reformas tecnócratas de la Administración española. La evolución legislativa es vertiginosa y detallada en los últimos diez años, y el autor da buena cuenta de ello: RD 1289/1999, de 23 de julio, por el que se creó la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías; el Ministerio de Ciencia y Tecnología en 2000, hasta la reestructuración del actual Gobierno llevada a cabo por RD 589/2005, de 20 de mayo. En otro nivel, la avanzada referencia constitucional a la informática en el artículo 18.4 y la actual LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos personales. El autor no se queda aquí y analiza pormenorizadamente todas las referencias y reformas llevadas a cabo en la Ley 30/1992: el RD 263/ 1996, de 23 de febrero; el RD 772/1999, de 7 de mayo. Se alude también a otras normas como la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico; la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; la Ley 59/2003, de 21 de febrero, de firma electrónica; el nuevo DNI electrónico, regulado por RD 1553/ 2005, de 23 de diciembre; o la Ley 24/ 2005, de 28 de noviembre, de Reformas para el impulso de la productividad. Por último, GÓMEZ PUENTE analiza aspectos concretos de la Ley 30/1992 y su evolución reciente a la luz de la e-Administración. Se trata de los registros informáticos y telemáticos y de las notificaciones telemáticas, ámbitos en los cuales la Ley 30/1992 ha sido sucesivamente modificada (por Ley 24/2001) para darles un contenido más ambicioso.

Se dice que lo bueno se hace esperar. Y esto es lo que ocurre con la última parte del libro, firmada por el Profesor Luis

MARTÍN REBOLLO, y que constituye el auténtico «A, B, C» de un proceso irreversible en el que la Universidad española se encuentra inmersa y que tiene como punto de llegada el 1 de octubre de 2010. Por ello no estamos ante una ponencia, sino ante un «Seminario de Reflexión» *Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la declaración de Bolonia (texto, contexto y pretexto)*. Considero, sin ningún género de duda, que se trata de lo más importante de este libro, y que debería ser también de lectura obligada para cualquiera que quiera comprender qué es lo que se está moviendo en los cimientos de la Universidad española. El autor señala que se propone reflexionar sobre la enseñanza del Derecho Administrativo en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), surgido de la Declaración de Bolonia de 1999. Sin embargo, la Declaración de Bolonia ha sido elevada quizá de manera torpe a la categoría de mito (peor aún, de mito intocable). La primera normativa española que supone un intento por regular todo lo pretendido en Bolonia fue la polémica Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (modificada ampliamente en mayo de 2007, como toda norma administrativa que se precie). La LOU prevé una estructuración de los estudios universitarios en tres ciclos, que darán lugar «a la obtención de los títulos de Diplomado universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero y Doctor». El título de doctorado es también un título oficial que culmina unos estudios (el doctorado) y la aprobación de un trabajo original de investigación (la tesis doctoral), orientados a la especialización del estudiante dentro de un ámbito del conocimiento. Corresponde también al Gobierno aprobar los criterios propios de los estudios de doctorado. La LOU se refiere también al EEES. Los desarrollos reglamentarios no se hicieron esperar: Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, «por el que se establece el procedimiento para el suplemento europeo al título», que regula de manera transitoria y en tanto no se implante en la enseñanza universitaria el sistema europeo de créditos ECTS. El Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, establece el sistema europeo de créditos ECTS y el sistema de calificaciones en las

titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Mediante el RD 55/2005, de 21 de enero, «se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado».

Por último, el RD 56/2005, de 21 de enero, regula los estudios universitarios oficiales de posgrado, que comprenden

dos ciclos: la formación avanzada para la obtención del título de Máster (60 a 120 créditos ECTS) y la formación investigadora para la obtención del título de Doctor, segundo y tercer ciclo, conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Máster y Doctor, respectivamente.

El cambio lo podemos resumir en el siguiente cuadro:

<i>Sistema universitario tradicional español</i>	<i>Nuevo sistema Declaración de Bolonia</i>	
Diplomatura (Carreras cortas: 1. <sup>er</sup> ciclo)	Título de Grado (1. <sup>er</sup> ciclo)	
-----	Títulos de Posgrado	Máster (2. <sup>o</sup> ciclo)
Licenciatura (Carreras largas: 1. <sup>er</sup> y 2. <sup>o</sup> ciclo)		Doctorado (3. <sup>er</sup> ciclo)
Doctorado (3. <sup>er</sup> ciclo)		

Como vemos, las carreras tradicionales se reducen en tiempo y también en contenidos. Pero a cambio surge por vez primera el Título Oficial de Posgrado, netamente diferenciado del Doctorado y del Máster.

Pero si hay una parte que merece una lectura atenta es la reflexión (y sincera autocrítica) que MARTÍN REBOLLO hace, a modo de *wh-questions*, sobre cinco ideas: qué se enseña, cómo se enseña, quién enseña, para qué se enseña y dónde se enseña. Ha tocado techo la improvisación y la alegría con la que se crearon algunas Facultades. El problema no deriva de los planes de estudio. Quisiera retener una sola frase que debe hacernos reflexionar a todos: «*La Universidad es lo que sean sus*

*profesores; no sus planes de estudios. (...) El profesor en clase no enseña lo que sabe, sino que se muestra como él mismo es».*

Tampoco es nada desdeñable la propuesta que hace MARTÍN REBOLLO de un programa de lo que debe ser nuestra asignatura una vez implantado el EEES. Se trata de 45 lecciones distribuidas en once bloques temáticos. La última de las reflexiones, con la cual termina, es sobre el papel que la AEPDA puede jugar en todo el proceso en marcha.

José M.<sup>a</sup> Aristóteles MAGÁN PERALES  
Profesor Titular  
de Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho de Albacete