

NÚM 23 - 2024

REVISTA PARA LA  
DOCENCIA JURÍDICA  
UNIVERSITARIA



ISSN:  
2172-5004



UCOPress  
Editorial Universidad de Córdoba



Facultad de Derecho  
y Ciencias Económicas y Empresariales

## Presentación

El pasado 7 de marzo de 2024, en el seno de su XXI Congreso anual, celebrado en colaboración con la Universidad de Valladolid, tuvo lugar una nueva sesión del grupo de innovación docente de la Asociación de Constitucionalistas de España que, una vez más, tuve el placer de coordinar gracias a la confianza de su Junta Directiva. En esta ocasión, la sesión estuvo dedicada a las “buenas prácticas docentes” en la enseñanza universitaria del Derecho constitucional y, como ha sido habitual desde que me hice cargo de su organización, se estructuró en torno a dos ponencias iniciales que, junto a una breve exposición de cada una de las comunicaciones presentadas, sirvieron de impulso para un rico debate sobre la instrucción en nuestra disciplina. Y son precisamente algunas de estas comunicaciones las que ahora integran este número de la Revista Docencia y Derecho, debiendo por ello agradecer de nuevo a su dirección el habernos cedido un espacio inmejorable para la difusión de estos trabajos.

Como tendrán los y las lectoras oportunidad de apreciar al aproximarse al número objeto de la presente editorial, los textos que lo integran abordan un amplio abanico de proyectos y prácticas docentes que, en general, pretenden hacer del Derecho una disciplina más amable, recurriendo para ello a enfoques, metodologías y contenidos más cercanos a las necesidades, intereses e inquietudes de quienes la estudian, y a la realidad que les rodea. Así ocurre con el trabajo de Borja Sánchez Barroso, profesor de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, quien nos adentra en los pormenores de su proyecto sobre la enseñanza de la asignatura *Derecho de las TIC* a través de la metodología de casos y de simulación de juicios; o con el trabajo de Luis Fernández Martínez Quevedo, de la Universidad de Granada, que nos presenta la iniciativa TriviCons, a través de la que se pretende adaptar la enseñanza del Derecho constitucional al juego del Trivial. Por su parte, el texto del profesor Mariano Vivancos nos relata el contenido del Plan de Innovación Docente *Ciudadanía activa por la Memoria y la Justicia: las víctimas del terrorismo en el aula universitaria*; mientras que el trabajo de Ana Torrecillas, de la Universidad de Extremadura, se centra en la necesidad de incorporar la gobernanza local y la democracia municipal en la enseñanza del Derecho constitucional. La profesora Andrea Garrido, también de la Universidad de Granada, nos devuelve además al polémico debate sobre la enseñanza del Derecho a las personas con necesidades especiales. Sin embargo, el contrapunto nos lo ofrece, al menos en cierta medida, el profesor Germán Teruel Lozano, de la Universidad de Murcia, quien situándose en una posición “conservadora”, como él mismo califica, pone en tela de juicio una “universidad de masas”, apostando en su reflexión por un modelo de formación integral que dote de un “alto sentido a las enseñanzas universitarias” y se aleje de la mera capacitación profesional.

Este número ofrece así una magnífica oportunidad para la reflexión sobre la situación actual de la docencia y el aprendizaje de las disciplinas jurídicas en general, y del Derecho Constitucional, más específicamente, no pudiendo por ello sino reiterar mis agradecimientos a sus autores, a la Asociación de Constitucionistas

de España y a la Revista Docencia y Derecho, por contribuir a un debate tan necesario en un momento crucial para nuestras universidades.

**MONTESINOS PADILLA, Carmen**

Letrada del Tribunal Constitucional de España.

Profesora en excedencia de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid.

# LA ENSEÑANZA DEL DERECHO Y EL PROFESOR UNIVERSITARIO EN LA UNIVERSIDAD *BONONIENSE*: UNA APROXIMACIÓN CONSERVADORA PARA LA FORMACIÓN DE JURISTAS INTEGRALES<sup>1</sup>

**TERUEL LOZANO, Germán M.**  
*Profesor Titular de Derecho constitucional*  
*Universidad de Murcia*  
[germanmanuel.teruel@um.es](mailto:germanmanuel.teruel@um.es)  
<https://orcid.org/0000-0002-1982-2886>

## *Cómo citar/Citation*

Teruel Lozano, Germán M. (2024).  
*La enseñanza del Derecho y el profesor universitario en la universidad bononiense: una aproximación conservadora para la formación de juristas integrales.*  
*Docencia y Derecho*, n.º 23, pags.3-19.

## RESUMEN:

Este trabajo pretende indagar sobre el sentido de la universidad y de la formación que debe ofrecer, centrándose en el ámbito jurídico, para destacar aquello que debe preservarse en la universidad española resultante de la reforma de Bolonia. A este respecto, se apostará por la formación de juristas “integrales”, personas doctas en la disciplina jurídica, cultas y con un fondo ilustrado, comprometidas socialmente y con destrezas para el genérico desempeño de profesiones jurídicas. Por último, se reflexionará sobre el modelo de profesor universitario, el cual se defiende que debe alejarse de la degradación ludópata hoy tan extendida y del paradigma impuesto por los sistemas de evaluación docente actuales. Se termina identificando cuáles han de ser las virtudes de un enseñante, los métodos que debe seguir y las competencias a desarrollar en sus alumnos si tiene como objetivo ese ideal de formación integral.

**PALABRAS CLAVE:** Enseñanza del Derecho, juristas, formación integral

---

<sup>1</sup> Este trabajo recoge una parte del proyecto docente presentado en el concurso para la obtención del puesto de profesor titular de Derecho constitucional en la Universidad de Murcia, celebrada en julio de 2023.

# THE TEACHING OF LAW AND THE UNIVERSITY LECTURER AT THE UNIVERSITY *BONONIENSE*: A CONSERVATIVE APPROACH TO THE TRAINING OF COMPREHENSIVE JURISTS

## ABSTRACT:

This paper aims to investigate the meaning of the university and the training it should offer, focusing on the legal field, in order to highlight what should be preserved in the Spanish university resulting from the Bologna reform. In this respect, the focus will be on the training of “integral” jurists, people who are learned in the legal discipline, cultured and with an enlightened background, socially committed and with skills for the generic performance of legal professions. Finally, we will reflect on the model of the university professor, which we argue should move away from the ludopathic degradation that is so widespread today and from the paradigm imposed by current teaching evaluation systems. It ends by identifying the virtues of a teacher, the methods to be followed and the competences to be developed in their students if they aim to achieve the ideal of comprehensive education.

**KEYWORDS:** law teaching, jurists, integral training

*Fecha de recepción: 01-06-2024  
Fecha de aceptación: 30-06-2024*

## SUMARIO

**1. LA MISIÓN DE LA UNIVERSIDAD Y LA FORMACIÓN JURÍDICA TRAS LA REFORMA *BONONIENSE*: ¿JURISTAS O MECÁNICOS DEL DERECHO?** 1.1. Sobre el sentido de la Universidad y de sus enseñanzas. 1.2. Sobre la formación universitaria en Derecho: apuesta a favor de formar juristas “integrales”. **2. SOBRE LA POSICIÓN DEL PROFESOR UNIVERSITARIO Y LAS ENSEÑANZAS DE FRAY GERUNDIO DE CAMPAZAS ANTE LA FILOSOFÍA *DOCENTIA* Y LA DEGRADACIÓN LUDÓPATA.** **3. UNA CONTRAPROPUESTA DE CIERRE: LAS VIRTUDES DEL MAESTRO, LOS MÉTODOS DE ENSEÑANZA Y LAS COMPETENCIAS A DESARROLLAR EN LOS ESTUDIANTES.** **4. BIBLIOGRAFÍA.**

### **1. LA MISIÓN DE LA UNIVERSIDAD Y LA FORMACIÓN JURÍDICA TRAS LA REFORMA *BONONIENSE*: ¿JURISTAS O MECÁNICOS DEL DERECHO?**

#### 1.1. Sobre el sentido de la Universidad y de sus enseñanzas

Preguntarse acerca de la “misión” de la Universidad, bebiendo así de la magistral reflexión que ya hace casi un siglo realizara Ortega<sup>2</sup>, me parece un punto de partida oportuno como preámbulo para reflexionar sobre el sentido de la formación que ofrecemos en nuestras Facultades y, consecuentemente con ello, sobre la aproximación de los profesores a nuestras labores docentes. Como se verá a lo largo de estas páginas, se ofrecerá una visión “conservadora” del sentido académico y de la forma de enseñanza, tomando como referencia la universidad que yo viví como estudiante y en la que me desarrollé antes de la llegada de la reforma de Bolonia, y que ahora he adaptado a la nueva realidad académica tras más de una década como docente. Porque todo conservador sabe que para conservar hay que saber reformar, adaptando a los tiempos, pero con cuidado para preservar la esencia de lo que se quiere mantener. En mi caso: que en las Facultades se formen auténticos juristas y no meros mecánicos del Derecho.

Así las cosas, comparto con Ortega<sup>3</sup> que una de las primeras misiones de la Universidad es, precisamente, la *formativa*, pero no de cualquier enseñanza, sino de una *enseñanza “superior” apropiada para el “hombre medio”* de nuestras

<sup>2</sup> Tomo como referencia del escrito “Misión de la Universidad” de Don José Ortega y Gasset, publicado originalmente en *Revista de Occidente* en 1930.

<sup>3</sup> Recuérdese que para Ortega la enseñanza universitaria estaba integrada por tres funciones: I. Transmisión de la cultura; II. Enseñanza de las profesiones; III. Investigación científica y educación de nuevos hombres de ciencia (Ortega, 2010, 41). A las que añadía, además, servir de “poder espiritual” de la sociedad.

sociedades (Ortega, 2010, 53). Y ni siquiera de cualquier enseñanza superior, sino de una “enseñanza de las profesiones intelectuales” (Ortega, 2010, 32). De forma que, en mi opinión, la Universidad debe, en primera instancia, formar a *personas en una disciplina* (y aquí me distancio parcialmente con la visión orteguiana<sup>4</sup>). Disciplina que, además, deberá tener “actitud académica”<sup>5</sup>. Lo que no quita que, adicionalmente, la universidad deba aspirar a cultivar *personas cultas*, con fondo *humanista e ilustrado* y con *sentido crítico*, que tan necesarias son precisamente para ofrecer una formación académica integral, como veremos en el siguiente epígrafe. Pero, a mi juicio, las “Facultades de Cultura” orteguianas (Ortega, 2010, 53 y 67) son más propias de los institutos en un adecuado programa de bachillerato. En cualquier caso, siguiendo aquí al profesor Fernández-Carvajal (1994), toda vez que comparto que la universidad no puede desentenderse de la cultura, esta podría integrarse en cursos de verano o, incluso, a través de la incorporación de asignaturas básicas de obligado cumplimiento, de optativas o de un curso preparatorio para la Universidad. Por último, este modelo de enseñanza integral que propongo invita a que la formación universitaria sirva también para estimular el *compromiso ético* de sus estudiantes con la sociedad. Volveré sobre esta cuestión que no resulta pacífica.

Asimismo, se podrá cuestionar que esta formación integral, que va desde el aprendizaje de saberes académicos al desarrollo de competencias críticas y de ciertas habilidades técnicas para el ejercicio de una profesión, pasando por asumir el objetivo de estimular la cultura y el compromiso social en los estudiantes universitarios, se trata de un tipo de formación que excede a las posibilidades y, probablemente, a los anhelos vitales del “estudiante medio” que he situado como centro de las enseñanzas universitarias. Sin embargo, aunque pueda ser cierta tal objeción, no creo que sea óbice para mantener estos objetivos como sentido último de la enseñanza universitaria, como meta que deba guiar tanto a quienes somos profesores en esta institución y han de buscar la más alta (y virtuosa) formación de sus alumnos, como a los estudiantes que tienen el privilegio de ser universitarios.

Si ese “hombre [estudiante] medio”, por suerte en el avance social cada vez mayor del que disfrutamos, logra acceder al privilegio de ser universitario, deberá entonces esforzarse por alcanzar la meta última de formación integral que esta condición implica. Y la universidad, proyectada no ya para una élite, sino para ese grupo social intermedio, ha de asumir como objetivo ofrecerle a ese estudiante medio una formación que lo acerque a ese ideal de formación integral. Algo que no será posible si construimos una universidad para las “masas”, no ya ni para la élite ni para el “hombre medio”, sino puramente una “universidad de masas” -como la que tristemente creo que hoy avanza-. Una deriva que no podemos dar por buena, como ha estudiado García Gual (2013, 156), siguiendo a autores como M. Oakeshott, A. Bloom o G. Steiner, lamentándose de que “esa función educadora de la universidad, que se presentaba como su primera razón de ser en la visión calificada de liberal aún a mediados del siglo XX, es decir, esa universidad como

---

<sup>4</sup> Para Ortega la universidad debe “hacer del hombre medio, *ante todo*, un hombre culto -situarlo a la altura de los tiempos. Por tanto, la función *primaria y central* de la Universidad es la enseñanza de las grandes disciplinas culturales” (Ortega, 2010, 53).

<sup>5</sup> La expresión es de Fernández-Carvajal (1994, 46-47) quien advertía que “[I]a actitud universitaria fue desde su origen una variante de la actitud teórica caracterizada por su injerto en el proceso de aprendizaje de los oficios definidores de la sociedad medieval”; si bien el autor perfilaba la expresión “actitud teórica” para denominarla “actitud académica”.

un lugar de encuentro con el saber y la reflexión crítica, de toma de conciencia y perspectiva, ya ni siquiera se toma en cuenta en los nuevos planes de estudio”.

Enfatizo esto porque, a mi entender, abdicar de dotar de este alto sentido a las enseñanzas universitarias supondría renunciar a que nuestra institución sea un auténtico ascensor social. Aunque parezca paradójico, la universidad solo servirá de ascensor social si ofrece la más alta formación, desde la conciencia de que las enseñanzas que ofrece son un “privilegio” social. Y todo privilegio debe ir acompañado de una mayor responsabilidad -que incluye la exigencia de un considerable nivel académico y los deberes derivados de la función social que ha de asumir un universitario<sup>6</sup>; por lo que aquel que accede al mismo debe luego responder ante su sociedad y deberá asumir el esfuerzo que supone alcanzar tales niveles académicos.

En segundo lugar, además de la misión formativa de la universidad, esta también debe asumir como finalidad propia, aunque no excluyente de otras instituciones que también pueden recogerla, el *desarrollo de la Ciencia*. Comparto aquí con Ortega que “la Universidad es distinta, pero inseparable de la ciencia” (Ortega, 2010, 75-76): “Son ambas cosas -Universidad y laboratorio- dos órganos distintos y correlativos en una fisiología completa”. Aún más: “La Universidad es el intelecto -y, por tanto, la ciencia- como institución, y esto -que del intelecto se haga una institución- ha sido la voluntad específica de Europa frente a otras razas, tierras y tiempos; significa la resolución misteriosa que el hombre europeo adoptó de *vivir de su inteligencia y desde ella*”.

Y, en tercer y último lugar, siguiendo la línea orteguiana, también creo que, además, sea misión de la universidad actuar como “*poder espiritual*” en una *sociedad*: “tiene la *Universidad que intervenir en la actualidad como tal Universidad*, tratando los grandes temas del día desde su punto de vista propio - cultural, profesional o científico. De este modo no será una institución sólo para estudiantes, un recinto *ad usum delphinis*, sino que, metida en medio de la vida, de sus urgencias, de sus pasiones, ha de imponerse como un «poder espiritual» superior frente a la Prensa representando la serenidad frente al frenesí, la seriedad agudeza frente a la frivolidad y la franca estupidez” (Ortega, 2010, 78). Como se vio, esta última misión impregna especialmente el sentido que le he dado a la función social de los constitucionalistas, en la primera parte de esta memoria, y a mi propio desarrollo académico.

Reflexionemos ahora sobre cómo se proyecta este ideal formativo de la Universidad en nuestras Facultades de Derecho.

## 1.2. Sobre la formación universitaria en Derecho: apuesta a favor de formar juristas “integrales”

---

<sup>6</sup> Aunque sobre esa cuestión incidiré posteriormente, uno de los retos de nuestra universidad es mantener su vocación abierta, pero garantizando una formación de alto nivel que sea reconocida socialmente, como afirma Blanco Valdés, 2013, 79. De lo contrario, quienes puedan pagar tal formación serán los que al final terminen constituyendo esa élite directora de la sociedad. Como ha expresado De Carreras (2013, 99), “La función socialmente equitativa de la universidad actual, la igualdad de oportunidades que durante los últimos decenios han fomentado los poderes públicos, dar estudios a alumnos procedentes de familias de clase media-baja y de clase trabajadora, habrá concluido”.

Así entendida la “misión” de la Universidad, las Facultades de Derecho, además de tener por objeto desarrollar la ciencia jurídica y de servir de estímulo crítico para la sociedad, deberían concretarse primariamente en formar a *juristas*, concibiendo estos en un sentido integral y no como meros profesionales. Es decir, en mi opinión, nuestras Facultades han de aspirar a formar *personas doctas en la disciplina jurídica, cultas y con un fondo ilustrado, comprometidas socialmente y con destrezas para el genérico desempeño de profesiones jurídicas*.

De hecho, al menos retóricamente, la reciente regulación de los títulos universitarios que ofrece el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, ha añadido este ideal de formación integral, a diferencia de la regulación anterior<sup>7</sup>, que ponía el acento en la empleabilidad. En cambio, en 2007 se fijaba que los estudios de grado universitario “tienen como finalidad la obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, *orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional*” (art. 9 RD 1393/2007). En 2021 se amplía el visor para prescribir que estos estudios “tienen como objetivo fundamental la formación básica y generalista del y la estudiante en las diversas disciplinas del saber científico, tecnológico, humanístico y artístico, a través de la transmisión ordenada de conocimientos, competencias y habilidades que son propias de la disciplina respectiva –o de las disciplinas implicadas–, y que los *prepara para el desarrollo de actividades de carácter profesional y garantiza su formación integral como ciudadanos y ciudadanas*” (art. 13.1 RD 822/2021). Los másteres, por su parte, se dirigen ya a una formación “avanzada”, “dirigida a la especialización académica y a la profesional, o en su caso, encaminada al aprendizaje en las actividades investigadoras” (art. 16 RD 822/2021).

En cualquier caso, lo más relevante, a mi entender, es que para poder armonizar estos objetivos -formación integral y empleabilidad- hay que evitar caer en una perspectiva reduccionista y miope de la idea de formar profesionales, en la que se incurre en demasiadas ocasiones. En especial, cuando se recurre a una visión eminentemente técnica de las profesiones, donde el mejor profesional será aquel que dispone de unas competencias instrumentales<sup>8</sup>, y la “empleabilidad” y la exigencia de “formación de profesionales” se usan, entonces, como pretexto para despreciar la formación teórica, creando una falaz contraposición entre conocimientos teóricos y prácticos.

Casos en los que se cae en la tentación de concentrarse en aquellas competencias “técnicas” que de manera más inmediata parece que son las buscadas por las empresas: que se tengan conocimientos de inglés, de informática, saber

---

<sup>7</sup> Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

<sup>8</sup> A este respecto puede verse, por ejemplo, el estudio recogido sobre las competencias que se demandan para los estudios de Derecho en Aneca (2005, 210 y ss.), el cual refiere toda una serie de “competencias transversales instrumentales” (capacidad de análisis y síntesis, comunicación oral y escrita y capacidad de resolución de problemas), “idiomas”, “informática”, “competencias transversales interpersonales” (compromiso ético, razonamiento crítico, trabajo en un contexto internacional, reconocimiento de la diversidad y la multiculturalidad), “competencias transversales sistémicas” (motivación por la calidad, sensibilidad hacia temas de la realidad social, económica y medioambiental, conocimiento de otras culturas y costumbres, liderazgo, creatividad), “competencias específicas” (competencias académicas, competencias disciplinares y profesionales). Puede verse también Reflex (2007, 43 y ss.).

trabajar en grupo, etc.; en detrimento de otras competencias y conocimientos<sup>9</sup> que, seguramente, a la postre terminan siendo los que forjan a un excelente profesional, ya que, al final, los mejores profesionales no van a ser los meros “mecánicos del Derecho”, esos abogados *made i que*, sin embargo, no cuentan con una formación integral, culta y crítica.

En este sentido, pueden compartirse las palabras del profesor Fernández-Carvajal (1994, 26): “Un técnico inculto es un pésimo técnico, aunque su técnica sea aneja a tan altas ciencias como la filosofía o la teología, pongo por ejemplo”. De ahí que este autor, con Ortega, reclamara esa formación general y culta: “Buscad la formación general y tendréis asentada la condición necesaria para acceder, por añadidura y sin estrechamiento de horizontes, a la formación particular en cualquier saber profesional”. No entenderlo así aboca, como ya advirtiera Ortega (2010, 36), a contentarnos con formar en nuestras Universidades a ese “*nuevo bárbaro, retrasado con respecto a su época, arcaico y primitivo* en comparación con la terrible actualidad y fecha de sus problemas. Este nuevo bárbaro es principalmente el profesional, más sabio que nunca, pero más inculto también -el ingeniero, el médico, el abogado, el científico-”.

Precisamente para conjurar este riesgo es por lo que apuesto porque nuestras Facultades formen auténticos *juristas*, síntesis de ese ideal de formación integral. Porque, a mi entender, ser un jurista es una cualidad que trasciende al mero ejercicio de una profesión jurídica -abogado, notario, juez...-, o a la condición como científico del Derecho<sup>10</sup>. En mi opinión, un jurista es una persona docta en la disciplina académica del Derecho, lo cual se podrá aplicar luego al buen ejercicio de cualquiera de las profesiones jurídicas, pero excede, en su formación y valores, de un *servil* profesional. Un jurista ha de contar con una *vis especulativa* que supera la mera competencia técnica, aunque en sentido estricto no sea un científico del Derecho. Además, aquel que se precie en ser considerado un auténtico jurista, como el antiguo “jurisconsulto”, no solo debe ser una persona versada en las leyes, haciendo profesión de estas, sino que, para poder acercarse hacia el espíritu de búsqueda de la Justicia innato en su propia cualidad, debería beber de la consideración última como *filósofo*, “porque la filosofía encierra los primeros elementos del derecho, prohibiéndonos todo lo que es contra las leyes de la naturaleza, y porque así la filosofía y la jurisprudencia tienen igualmente por objeto el amor y la práctica de la justicia” (Escríche, 1875). Y, en última instancia, el jurista, para ser tal y no un mero “mecánico del Derecho”, habrá de ser lo que Ortega (2010, 35) llamaba una *persona “culto”*. Porque solo las personas cultas,

<sup>9</sup> Tal apreciación se constata claramente, por ejemplo, en Aneca (2005, 106 y ss.), al valorar “la importancia de cada una de las diferentes competencias transversales (genéricas) en relación con los perfiles profesionales definidos”, o en la “enumeración de las competencias específicas de formación disciplinar y profesional del ámbito de estudio” (Aneca, 2005, 171 y ss.). En este último punto, por ejemplo, compara las “competencias académicas” con los “conocimientos disciplinares (hacer)” y las “competencias profesionales (saber hacer)”. Pues bien, “se observa que el concepto más valorado son las *competencias profesionales*, con una puntuación de 3,52, y los *conocimientos disciplinares*, con 3,43, mientras que se concede bastante menor importancia a las *competencias académicas*, si bien su puntuación, 2,84, también se antoja relativamente alta” (Aneca, 2005, 172).

<sup>10</sup> Ortega (2010, 33) entendía al jurista como científico del Derecho y lo diferenciaba entonces de otras profesiones jurídicas: “ser abogado, juez, médico [...] son cosas muy diferentes de ser jurista, fisiólogo [...], etc.”, y continuaba, “[a]quellos son nombres de profesiones prácticas, éstos son nombres de ejercicios puramente científicos”.

conocedoras de las ideas de su tiempo, son capaces de navegar en el mundo<sup>11</sup>. Algo que no se puede perder en la formación universitaria a base de empobrecer con una enseñanza profesionalizante en sentido reductivo<sup>12</sup>.

Así las cosas, formar a un jurista, en mi modesta opinión, sobre todo en una sociedad globalizada, exige mucho más que una mera formación profesionalizante orientada a la directa empleabilidad. Por ello, conviene recordar ahora el llamamiento de nuestra Premio Príncipe de Asturias Martha Nussbaum: “necesitamos una educación bien fundada en las humanidades para realizar el potencial de las sociedades que luchan por la justicia. Las humanidades nos proporcionan no solo conocimientos sobre nosotros mismos y sobre los demás, sino que nos hacen reflexionar sobre la vulnerabilidad humana y la aspiración de todo individuo a la justicia, y nos evitarían utilizar pasivamente un concepto técnico, no relacionado con la persona, para definir cuáles son los objetivos de una determinada sociedad”<sup>13</sup>.

Este, y no otro, creo que debe ser el ideal formativo que debe inspirar nuestras Facultades.

## 2. SOBRE LA POSICIÓN DEL PROFESOR UNIVERSITARIO Y LAS ENSEÑANZAS DE FRAY GERUNDIO DE CAMPAZAS ANTE LA FILOSOFÍA DOCENTIA Y LA DEGRADACIÓN LUDÓPATA

Pero este ideal formativo solo podrá realizarse si viene acompañado de un paradigma docente y de unas estructuras de enseñanza acordes. Sin embargo, intuyo que las tendencias universitarias actuales se desvían de forma evidente del ideal aquí defendido.

Para confirmar esta intuición bastaría con revisar los parámetros que se incluyen en el modelo de evaluación de la actividad docente del profesorado promovido por la ANECA (Docentia) y que en la Universidad de Murcia se ha traducido en la aprobación del modelo DocentiUM (v.8). Un sistema que va a resultar clave para la promoción del profesorado, fijando unos incentivos que buscan orientar nuestro desempeño, y que, a mi juicio, va a terminar consagrando un *modelo de profesorado burocratizado y descafeinado*<sup>14</sup>, en la medida que el

<sup>11</sup> Según Ortega (2010, 35), “[c]ultura es lo que salva del naufragio vital, lo que permite al hombre vivir sin que su vida sea tragedia sin sentido o radical envilecimiento”, y añadía, “[n]o podemos vivir humanamente sin ideas”. Entendía entonces el autor que había que devolverle a “la Universidad su tarea central de ‘ilustración’ del hombre, de enseñarle la plena cultura del tiempo, de descubrirle con claridad y precisión el gigantesco mundo presente, donde tiene que encajarse su vida para ser auténtica” (Ortega, 2010, 67).

<sup>12</sup> El profesor Fernández-Carvajal (1994, 40) denunciaba como “el estudiante universitario con su pobre ‘cultura general’ dejada en barbecho desde el final de COU o engrosada a tientas en robinsonescas lecturas, con su caminar por el túnel de una carrera de cinco o seis años que de inmediato le capacita quizá en su oficio pero que le empobrece como persona cultivada; y a la larga también como profesional, pues no hay buen especialista si no comienza siendo buen generalizador; quien no ve el bosque como conjunto acaba convirtiéndose en arborícola solitario”. Un diagnóstico actualmente aún más vigente que cuando el propio D. Rodrigo lo advirtió.

<sup>13</sup> Discurso de recepción del Premio Príncipe de Asturias, 2012. El texto íntegro del discurso se puede encontrar en: <http://www.rtve.es/contenidos/principeasturias/nussbaum.pdf>. A esta idea dedica varios de sus libros, entre otros, Nussbaum (2005) y (2010).

<sup>14</sup> Así, valga la dura crítica que hace el profesor Blanco Valdés (2013, 74), quien advierte “el progresivo asentamiento en nuestras universidades de un tipo de profesores que se sitúa en las

modelo Docentia soslaya la labor de estudio y profundización de la propia disciplina -que me parece la clave para ser un buen docente- para distraernos en una multitud de actividades colaterales. Nos lo advertía el también Príncipe de Asturias N. Ordine (2022, 80), recientemente fallecido, quien destacó cómo “los profesores se transforman cada vez más en modestos burocratas al servicio de la gestión comercial de las empresas universitarias. Pasan sus jornadas llenando expedientes, realizando cálculos, produciendo informes para (a veces inútiles) estadísticas, intentando cuadrar las cuentas de presupuestos cada vez más magros, respondiendo cuestionarios, preparando proyectos para obtener míseras ayudas, interpretando circulares ministeriales confusas y contradictorias. El año académico transcurre velozmente al ritmo de un incansable metrónomo burocrático que regula el desarrollo de consejos de todo tipo (de administración, de doctorado, de departamento, de curso de graduación) y de interminables reuniones asamblearias”.

Pues bien, el sistema Docentia es la consagración de esta tendencia. Un modelo de evaluación del profesorado que atomiza la función docente en decenas de tareas (tutorías de diversos tipos, cursos y enseñanzas variopintas...); aboca a los profesores a llenar más formularios, a participar en más reuniones que buscan generar una apariencia de coordinación; y exige la realización de cursillos de innovación docente, actual feudo de unas corrientes pedagógicas adalides de las habilidades pretendidamente transversales para “enseñar a enseñar”, en donde se mantiene una notable fascinación por lo tecnológico y por “gamificar”. Buena prueba de ello la encontramos en los objetivos de los proyectos de innovación docente de la Universidad de Murcia: promover “actividades de gamificación en el aula”, “uso eficiente de las tecnologías en la docencia”, “aprendizaje móvil” o “propuestas de evaluación no presencial”, entre otras. Así, si observamos el baremo de DocentiUM recientemente aprobado, sobre un total de 25 puntos que se dedican a la dimensión de formación e innovación docente (sobre un total de 130), se puede alcanzar un máximo de 8 puntos por actividades relacionadas con profundizar en la propia disciplina, en definitiva, con estudiar para mejorar como docente (hasta 5 puntos por actividades de formación disciplinar y hasta 3 puntos por elaborar un manual docente).

A lo que añadir que 40 puntos (de los 130) dependerán de los alumnos (30 de la valoración en encuestas y 10 de las tasas de resultados). Con tales indicadores se olvida que la docencia es una actividad bilateral que exige la comunión entre alumnos y profesores; ambos deben aportar para que esta sea fructífera, por lo que no se puede evaluar la actividad docente teniendo en cuenta solo a uno de sus agentes. En primer lugar, siendo cierto que un buen docente puede ayudar a mejorar en algún modo los resultados de sus alumnos, al final el éxito depende

---

antípodas de lo que aquéllos debieran ser, fenómeno ese que se ha visto favorecido por un sistema de selección del profesorado delirante -el implantado el último periodo de gobierno socialista-, que, además de estar burocratizado hasta el extremo, ha fijado que lo más importante no es ser un investigador notable en la esfera de que se trata en cada caso sino saber *planificar* de forma adecuada el trabajo que se desarrolla con la finalidad primordial de ir poco a poco cubriendo todas las *casillas* de un currículum en el que hay que ir calculando para que, como en una dieta bien equilibrada, no le falte a uno de nada: tanto de publicaciones, tanto de congresos, tanto de cursillos de esto o de lo otro, tanto de proyectos, tanto de cargos académicos y un largo etcétera que luego será juzgado por una comisión que nadie conoce tras ser valorado y puntuado por personal administrativo a quien se le ha indicado que sume y reste nada más”. En sentido crítico con el sistema de selección del profesorado véase también, entre otros muchos, De Carreras (2013, 87 y ss.), Fuertes (2011, 76-82); o De Azcárraga (2011a y b).

esencialmente de ellos mismos: de su capacidad y de su estudio. De hecho, si se comparan los resultados en una misma asignatura y con un mismo profesor en grupos en los que hay diferente nota media, se podrá observar de forma meridiana el sesgo en la tasa de éxito. Pero es que, además, nada más fácil para un profesor que tener una alta tasa de éxito: poner un examen fácil y degradar los contenidos de una asignatura es algo francamente cómodo y que, atendiendo a este criterio, garantiza unos cuantos puntos para ser calificado como profesor excelente. Y, en segundo lugar, se puede dudar de la idoneidad de los propios estudiantes para enjuiciar la labor docente más allá de ofrecer una valoración global. Pero en absoluto están en condiciones de poder enjuiciar si la bibliografía seleccionada es “completa” o si el sistema de evaluación es “apropiado”, por poner dos ejemplos. Por no hablar de otros aspectos que atañen al objetivo cumplimiento de obligaciones docentes que este sistema desvirtúa, evaluándolos a través de encuestas a alumnos, como si fuera opinable que el profesor haya cumplido o no con los criterios de la evaluación docente o si se ha explicado todo el temario.

Un modelo de evaluación docente que, al final, terminará premiando a aquel profesor que “tiene confesionario”, olvidando que “o se es educador o se es adulador”, como advirtiera Rodrigo Fernández-Carvajal -quien, por cierto, ha sido siempre reconocido por su extraordinario compromiso docente- (Garrorena, 1997, 37). Una idea que subyacía también en la admonición del profesor Antonio Reverte cuando, dirigiéndose a sus alumnos en un discurso de graduación en 2013, recordaba que: “Yo soy consciente de que no he sido un amigo vuestro, porque ser amigo es tratarse de igual a igual, y ser profesor supone superioridad y, en algún caso, un ‘referente’, pero mi vida académica se ha regido por el mutuo respeto en nuestras relaciones universitarias, sin invadir ni permitir que se invadiera nuestros respectivos campos de actuación”.

Pero, lo más trágico, a mi entender, es que, como dijimos, este sistema termina convirtiendo el estudiar y preparar las clases en un “lujo”, olvidando que “un buen profesor es ante todo un infatigable *estudiante*”, como nos recordara N. Ordine (2022, 80).

En definitiva, nos encontramos con un nuevo paradigma universitario que, por un lado, pretende consolidar en la Universidad la degradación ludópata de las enseñanzas, como ya ocurriera con las enseñanzas primarias y secundarias en nuestro país<sup>15</sup>. Una deriva hacia la “secundarización” de las universidades que también había sido alertada por Ordine (2022, 77-78): la educación universitaria se orienta en Europa “hacia el descenso de los niveles de exigencia para permitir que los estudiantes superen los exámenes con más facilidad, en un intento (ilusorio) de resolver el problema de los que pierden el curso. Para lograr que los estudiantes se gradúen en los plazos establecidos por la ley y para hacer más *agradable* el aprendizaje no se piden más sacrificios sino, la contrario, se busca atraerlos mediante la perversa reducción progresiva de los programas y la transformación de las clases en un juego interactivo superficial, basado también en la proyección de diapositivas y el suministro de cuestionarios de respuesta múltiple”.

Y, por otro lado, se consagra un nuevo paradigma de profesor universitario en el que encajaría perfectamente aquel Fray Gerundio de Campazas, alias Zotes, cuya lectura recomendaba don Rodrigo. Fray Gerundio, que “aún no sabía leer ni

<sup>15</sup> En tal sentido, con una severa denuncia de la degradación del sistema educativo como consecuencia de la moderna pedagogía, puede verse muy en particular, Orrico (2005).

escribir y ya sabía predicar" (De Isla, 2016, 256), con su verborrea vacía, casi carnavalesca, podría llenar muchos de esos informes y animar desde el púlpito para obtener por aclamación popular el *cum laude* docente.

### 3. UNA CONTRAPROPUESTA DE CIERRE: LAS VIRTUDES DEL MAESTRO, LOS MÉTODOS DE ENSEÑANZA Y LAS COMPETENCIAS A DESARROLLAR EN LOS ESTUDIANTES

Pues bien, frente a las tendencias actuales aquí cuestionadas que ven en Fray Gerundio su ícono, quisiera rescatar una obrilla (por su extensión) extremadamente iluminante para afrontar el papel y las virtudes que deben estar presentes en los enseñantes, precisamente en aras de realizar un paradigma docente acorde con el ideal de formación integral de nuestros universitarios como el aquí propugnado. Es *El arte de enseñar*, de Gilbert Highet (1982), publicado en su versión original en 1950 y con traducción al español en los años ochenta. Esta obra que, hasta donde he podido saber, ha sido libro de cabecera de algunos de nuestros maestros, constituye verdaderamente un "Espejo de enseñantes", al modo de lo que pudieron ser los clásicos Espejos de Príncipes como retratos ideales del buen gobernante.

Parte este autor de que "la enseñanza es un arte, no una ciencia" (Highet, 1982, 15)<sup>16</sup> y describe entonces las *cualidades que debería reunir un buen maestro*. En primer lugar, un buen *maestro* "tiene que *conocer necesariamente su asignatura, saber lo que enseña*" (Highet, 1982, 26). Poner el conocimiento de la propia materia como primera cualidad de un maestro es capital en un momento en el que, como se ha dicho, este se ve degradado en los distintos programas de formación del profesorado que actualmente se ofrecen, los cuales descuidan que la primera tarea de un profesor es concentrarse en saber bien su materia. La segunda condición que Highet (1982, 31) señala sería, entonces, que al maestro "su tema debe gustarle", ya que "es casi imposible continuar aprendiendo algo, año tras año, si no se siente por ello un interés espontáneo". Hay que amar la materia que uno enseña para luego transmitirla en su sentido más amplio. Y "[l]a tercera condición de la buena enseñanza *es querer a los alumnos*" (Highet, 1982, 37). Ahora bien, ello no quiere decir ponerse a su altura ni jugar con ellos, pero sí respetarlos y quererlos, no sentirse cansado cuando se enseña<sup>17</sup>, y, además, tiene que conocerlos y saber clasificarlos (Highet, 1982, 57 y ss.). En cuarto lugar, "el buen profesor debe saber mucho más y debe *estar dotado de intereses intelectuales excepcionalmente*

<sup>16</sup>En tal sentido, aprecia el autor que "[e]nseñar no es como provocar una reacción química: se asemeja más al acto de pintar un cuadro o componer música; o, en un nivel inferior, a plantar un jardín o escribir una carta amistosa. Es necesario poner el corazón en la enseñanza; darse cuenta de que no todo puede hacerse por recetas, so pena de estropear la obra, anulando a los alumnos y a uno mismo" (Highet, 1982, 16).

<sup>17</sup> Así, advierte Highet (1982, 39) que "no debe ser el policía que vigila la muchedumbre. Debe ser el jefe de un grupo, algo más que el actor ante su auditorio, algo menos que el sacerdote ante su grey, algo más cordial que el oficial con su batallón. Tiene que sentir, siempre, lo que siente un orador cuando se dirige a un auditorio, parcialmente favorable y dócil, e intuye, al cabo de un rato, que lo ha convencido. Ese hombre se siente levantado e impulsado por la energía que fluye hacia él desde fuera, desde el grupo del cual él es su sentir y su intérprete". En un sentido similar, creo que de un maestro se podría esperar lo que escribía Galdós (2006, 150) en Trafalgar con respecto a un capitán: "tenía el genio fuerte y no consentía la más pequeña falta; pero su mucho rigor nos obligaba a quererle más, porque el capitán que se hace temer por severo, si a la severidad la acompaña la justicia, infunde respeto, y, por último, se conquista el cariño de la gente. También puede decirse que otro más caballero y más generoso que don Dionisio Alcalá Galiano no ha nacido en el mundo".

*amplios y vivos*”, y ello porque, a diferencia de otros profesionales, el maestro tiene como primera ocupación “la de hacer de puente entre la escuela o colegio y el mundo”, y entre “la juventud y la madurez”. Por último, indica también el autor que una importante cualidad del buen profesor es tener “sentido del humor”, no para estar contando chistes en clase -como ahora parece pretenderse con ciertas orientaciones pedagógicas-, pero sí que puede ser una herramienta útil para captar la atención de los estudiantes y para presentar ciertos temas. Además de todo lo anterior, siguiendo a Hight, como cualidades imprescindibles del maestro, este deberá tener “memoria”, “fuerza de voluntad” -ha de ser una persona firme-, y “bondad”, ya que no se puede enseñar mediante la intimidación.

Si entramos entonces en la forma y diseño de la *enseñanza*, esta se puede dividir en tres etapas: la preparación de la materia, la transmisión a los alumnos, y la asimilación de los conocimientos (Hight, 1982, 72 y ss.). En cuanto a la *preparación de una asignatura*, un maestro no debe ser monótono, deberá ordenar lo que pretende enseñar y es importante que conozca “las fuentes originales de su materia; tiene también que conocer los libros de texto y sus críticas, y debe mantenerse al día con la más reciente bibliografía” (Hight, 1982, 87). Ahora bien, a diferencia de la tendencia “científicista” que existe actualmente en cuanto a los *métodos de enseñanza*, comarto que a la hora de la transmisión de conocimientos no hay ningún método mejor que otro, sino que estos pueden ser igualmente buenos según el fin que se persiga y deberán adaptarse a las circunstancias según la materia, los alumnos, etc. En ciertas circunstancias será conveniente una lección magistral, en otras trabajar en seminarios a través de un sistema tutorial de tipo socrático, en otras se podrá actuar mediante trabajos, etc.<sup>18</sup>.

Partiendo de la premisa ya señalada de que no hay en abstracto un método mejor que otro, para la enseñanza del Derecho entiendo que la *lección* -evito el término magistral- es uno de los métodos más adecuados, sobre todo ante el notable número de alumnos que suelen poblar nuestras aulas, lejos del ideal *bononiense* de grupos de 20 alumnos. Si se dieran los presupuestos de tener grupos reducidos, con alumnos bien preparados y dispuestos a trabajar dentro y fuera del aula, tal vez podría plantearse dar la oportunidad a otras formas más dinámicas de enseñanza distintas de la lección. En cualquier caso, en nuestra disciplina creo que una parte muy importante es que el alumno vaya poco a poco, casi por ósmosis, aprendiendo un lenguaje, una forma de expresarse, de manejar unos conceptos ideales complejos... Algo que va permeando en los alumnos a través de esas lecciones donde un profesor va desgranando la materia, situando conceptos y sacando el jugo de un texto normativo, que completa con las interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales, que vincula a temas de actualidad. Ese creo que es un importante plus que ofrece el asistir a clase con respecto a la lectura o empolle de un manual que le puede dar a un estudiante todo el conocimiento que necesita de la disciplina mejor que cualquier apunte.

---

<sup>18</sup> Hight (1982, 89 y ss.) distingue tres métodos principales para comunicar el conocimiento de maestro a alumno: la exposición, donde la clase escucha y toma apuntes; el sistema tutorial, que atribuye al mismo Sócrates, donde el maestro hace preguntas y el alumno responde; y el método donde los alumnos deben aprender una lección como trabajo preliminar y luego el profesor la explica y amplía y les pregunta. No obstante, el autor reconoce que ninguno de los métodos es mejor, sino que “[t]odos son igualmente buenos para fines diferentes, y una buena educación actúa sobre los alumnos mediante los tres” (Hight, 1982, 90).

Asimismo, también entiendo importante reforzar en la enseñanza del Derecho que el alumno realice *comentarios críticos*, que tenga que escribir razonando y argumentando sus posiciones. Y es que, junto a los conocimientos propios de la disciplina -como veremos a continuación-, una de las competencias necesarias de todo aspirante a jurista es su capacidad crítica y buena argumentación (oral y escrita). Esto exigirá que los alumnos adquieran una posición más activa donde el profesor actúe más como guía. De esta suerte, tales competencias se pueden trabajar a través de las formas clásicas de comentarios a sentencias o dictámenes, con la realización de trabajos de iniciación a la investigación, pero también con comentarios críticos a textos literarios. A modo de ejemplo, en uno de mis cursos introduce como prácticas en una asignatura de Derecho comentarios a textos de literatura clásicos (desde Balzac a Kafka, pasando por nuestro ingenioso Quijote), siempre con un trasfondo jurídico, y en los que los alumnos tenían que ser capaces de extraer las principales ideas del texto y someterlas a crítica, expresando de forma ordenada y razonada su visión, al modo de los comentarios que en el bachiller se exigen para Filosofía o Historia. Una forma de que, como he venido sosteniendo, la Universidad no se olvide de que debe también fomentar la cultura y no solo el conocimiento estricto de la disciplina, en este caso estimulada a través del método de enseñanza.

Sí que creo importante destacar que, a mi entender, la enseñanza del Derecho ha de ser eminentemente conceptual y especulativa, ello frente a las tendencias que prefieren una forma inductiva de enseñanza, a partir del estudio del “caso” o de la realización de trabajitos “sectoriales”. Al final, un alumno debe tener toda una serie de conocimientos ordenados en su cabeza, lo que exige un estudio completo de la materia (aunque lógicamente no tenga que ser exhaustivo de todo el saber científico). Pero, además, la estructura mental del buen jurista creo que ha de ser cercana a la del filósofo que es capaz de especular jugando con conceptos ideales, de hacer “malabares” usando el “bisturí conceptual”, siendo capaz de distinguir en aquello que parece igual y de buscar la diferencia en lo que aparenta similar<sup>19</sup>. Algo que se aprende, en mi opinión, viendo y leyendo a un maestro y luego ejercitándose uno en tal empeño, con el estudio previo necesario para conocer y manejar los conceptos y categorías jurídicas.

Por otro lado, aunque la introducción del *practicum* y, más en general, de sistemas de prácticas hayan paliado una crítica recurrente que cuestionaba que los alumnos salieran de la Facultad sin saber escribir demandas o sin haber pisado un foro judicial, lo cierto es que esta crítica nunca me preocupó, ya que tales cuestiones resultan especificidades de una concreta profesión jurídica. Lo primordial será, como veremos a continuación, la adquisición tanto de los conocimientos jurídicos como de ciertas habilidades, a la par que se perfila ese modelo de jurista ilustrado que he defendido. Para ello es verdad que probablemente el método de enseñanza de la lección donde el profesor da una clase deba complementarse, como aquí se ha propuesto, con otras fórmulas que hacen que el alumno se ejercente de manera activa, fundamentalmente a través de comentarios de textos.

No se trata, por tanto, de identificarse en un sistema docente que de forma caricaturizada se identifica con un profesor dictando apuntes. Ahora bien, no

<sup>19</sup> La expresión es del profesor Joaquín Ataz López, que fue mi profesor de Derecho civil durante la licenciatura y referente universitario en muchos aspectos, entre otros, con sus malabares conceptuales y su uso del “bisturí conceptual”.

debemos idolatrar la “innovación” docente como tal, ni buscar nuevas metodologías rupturistas. De hecho, mi propuesta en relación con la formación docente sería centrarla en compartir prácticas docentes, principalmente entre colegas de una misma disciplina. Porque la reflexión sobre la mejora docente creo que resulta fundamental para el adecuado cumplimiento de nuestras funciones, que exige una mejora continua a partir de una revisión crítica.

Así las cosas, si bajamos de las musas al teatro, después de haber reflexionado sobre el sentido de la formación integral que debería ofrecer la Universidad para formar auténticos juristas, nos quedarían por afrontar las “competencias” que hoy día se han convertido en un eje central en el diseño de las enseñanzas. Un capítulo donde he de reconocer que, a mi entender, se concentra en su sentido más extremo, y siguiendo términos orteguianos, la “chabacanería”<sup>20</sup> hispánica de la reforma *bononiense*<sup>21</sup>, que, aunque no es el único mal que pesa sobre nuestra universidad, sí que creo que se trata de uno de los más acuciantes<sup>22</sup>. Y ya si entramos al concreto análisis de las competencias, sólo desde la perspectiva lingüística, es puro lenguaje de “cantinflas”, como afirmara el Prof. Díaz Bautista<sup>23</sup>, bañadas de un voluntarismo impropio de cualquier institución que se entienda mínimamente rigurosa<sup>24</sup>.

Por mi parte, critico la mayor de las nuevas propuestas metodológicas: no creo que podamos basar la *enseñanza* en el desarrollo de ciertas *competencias*. Es absurdo, al menos para aquellas disciplinas que tienen un *contenido* académico o científico real y digno (otras, a lo mejor, no lo tienen y por eso se preocupan tanto de tales cosas -problema suyo-) <sup>25</sup>. Sin embargo, al hablar tanto de competencias nos

<sup>20</sup> Según Ortega (2010, 19 y ss.), la “chabacanería” sería la “enfermedad radical de España y del español”, a la que contrapone cuando una sociedad logra “estar en forma”.

<sup>21</sup> En sentido muy crítico con las nuevas metodologías docentes, pueden verse, entre otros muchos, Blanco Baldés (2013, 76 y ss.); De Carreras (2013, 91 y ss.); Pardo (2013, 284 y ss.); o García Amado (2010).

<sup>22</sup> De manera muy acertada el profesor De Carreras (2013, 84 y ss.) identifica los problemas de la universidad, distinguiendo tres que no derivarían del Plan Bolonia, y otras dos consecuencias del mismo. Los tres primeros problemas no derivados de Bolonia serían: 1) Las carencias manifiestas de la enseñanza primaria y secundaria; 2) El sistema de acceso al profesorado; 3) El gobierno de las universidades. De Bolonia se derivarían otros dos graves problemas: 1) La entrada en escena de los pedagogos; 2) El posgrado y el declive de la universidad pública: sus costes sociales. Otro tercero diagnóstico crítico de los problemas de nuestra universidad se puede ver en De Azcarraga (2011a y b).

<sup>23</sup> También viene referida esta expresión por Rodríguez-Carvajal (1994, 108), quien, al valorar la “oleada sofística” que vivía la sociedad, reconocía que “[a] la penuria verbal hay que añadir la incultura que expanden los medios de masas; y también el hermetismo ininteligible y el ‘cantinfleo’ (esta graciosa expresión es de José Ferrater Mora) de los doctores postmodernos que intentan tapar aquella y esta sin previas abluciones, como un perfume el mal olor de las antiguas multitudes”.

<sup>24</sup> Valga como ejemplo cuando entre los documentos publicados por la ANECA se establece que en cualquier caso “las competencias generales y específicas propuestas [...] respetarán los derechos fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, así como los valores propios de una cultura de paz y los principios democráticos” (González Losada/Muñoz Catalán, 2010, 151). Recuerdo la conmoción que causó entre los miembros de la Comisión de Grado en la Facultad de Derecho de Murcia cuando se nos dijo que teníamos que incluir una cláusula del género al definir las competencias del futuro grado. Se cumplió, pero “por imperativo legal”.

<sup>25</sup> Como explica el profesor García Amado (2010), la obsesión por el método, haciendo que “el *cómo* se enseña importe más que el *qué* se enseña”, deriva de que “los que enseñan a enseñar, por lo general, no son capaces de enseñar nada, es decir, dado que esos enseñantes de la enseñanza carecen de conocimientos sobre cualquier otra materia -matemáticas, lengua, geografía, historia...-, pierden

olvidamos de lo que de verdad es importante: tratar de seleccionar aquellos *contenidos adecuados y asumibles* para un estudiante que quiere formarse en una disciplina. ¡Esta sería la verdadera y tan necesaria actuación pedagógica!<sup>26</sup>. En la actual universidad de “plastilina”<sup>27</sup> se degrada lo esencial, el *conocimiento*, para ensalzar lo accesorio, las *competencias*. No es una apreciación personal, sino que así se desprende de la infinidad de documentos que han sustentado esta reforma en *España*<sup>28</sup> (enfatizo lo de *España* porque creo que es importante advertir que la implantación de Bolonia en nuestro país ha sido una degeneración de aquello que auténticamente quería y pretendía el proceso de convergencia europea<sup>29</sup>), donde se ha impuesto la idea de que “lo importante es que el alumnado adquiera las destrezas suficientes que le permitan un aprendizaje autónomo así como un espíritu de liderazgo y de empresa” (González Losada/Muñoz Catalán, 2010, 151)<sup>30</sup>.

Pues bien, a mi entender, la primera y principal competencia no es otra que el *dominio de los contenidos del área o disciplina*, a partir del estudio riguroso de sus distintas materias (nada de “conocimientos básicos”). En segundo lugar, y como he venido sosteniendo, creo importante el desarrollo de *otras competencias relacionadas con la “elocuencia”*, cuya valoración es esencial para ir progresando en los estudios jurídicos: así, la capacidad de construcción de un discurso y de argumentación, comprendiendo los hechos (*gramática*), aplicando el sentido crítico en la relación entre los mismos (*lógica*), y, en última instancia, logrando una exposición efectiva de los mismos (*retórica*). En realidad, estas últimas competencias o habilidades tendrían que venir ya adquiridas cuando el estudiante llega a la universidad, de forma que en esta lo único que tendría es que aplicarlas en relación con los conceptos propios de la concreta disciplina. Por ejemplo, comentar un texto filosófico, histórico o jurídico exige unas mismas habilidades, pero luego necesita de particulares conocimientos. Desconocer esto creo que es uno

---

de vista que la docencia siempre habrá de tener un objeto que la justifique y por razón del cual se mida su efecto, y caen en una especie de remolino narcisista o de onanista autosatisfacción”.

<sup>26</sup> Como expresara Ortega (2010, 43), “[e]n la enseñanza -y más en general en la educación- hay tres términos: lo que habría que enseñar -o el saber-, el que enseña o maestro y el que aprende o discípulo”; pues bien, “[l]a innovación de Rousseau y sus sucesores fue simplemente trasladar el fundamento de la ciencia pedagógica del saber y del maestro al discípulo y reconocer que son este y sus condiciones peculiares lo único que puede guiarnos para construir un organismo con la enseñanza”. De ahí que el autor acuñara entonces el “principio de la economía de la enseñanza” (Ortega, 2010, 45 y ss.). Asimismo, advertía Ortega (2010, 57) de que “[s]in duda el aprendizaje profesional incluye muy principalmente la recepción del contenido sistemático de no pocas ciencias. Pero se trata del contenido, no de la investigación que en él termina”, por lo que hay que tratar de excluir de la formación científica al hombre medio, ya que la Ciencia quedaría por encima de sus posibilidades (Ortega, 2010, 56). Reivindicaba entonces que “[h]oy falta por completo, aunque parezca mentira, una pedagogía universitaria”, recogiendo “[l]a necesidad de crear vigorosas síntesis y sistematizaciones del saber para enseñarlas en la ‘Facultad’ de Cultura irá fomentando un género de talento científico que hasta ahora solo se ha producido por azar: el *talento integrador*” (Ortega, 2010, 71-72). De ahí que los “estudios profesionales” tengan que ser ofrecidos “en forma pedagógicamente racionalizada -sintética, sistemática y completa-, no en la forma que la ciencia abandonada a sí misma preferiría” (Ortega, 2010, 73).

<sup>27</sup> Juego con el título del artículo de De Carreras (2008).

<sup>28</sup> Tómese como referencia, entre otros muchos, Aneca (2005)

<sup>29</sup> Así lo comparte también De Carreras (2013, 84), quien explicaba los motivos por los que se ha alejado de la universidad y señalaba que estos se habían “acrecentado al compás de la implantación ‘a la española’ (subrayo esto último) del llamado Plan Bolonia”.

<sup>30</sup> A este respecto, siguen las competencias que adjunta como Anexo I para el Grado en Derecho las conclusiones de la XIII Conferencia de Decanos de Facultades de Universidades Españolas, celebrada en Zaragoza los días 22 y 23 de mayo de 2007.

de los fallos del sistema de Bolonia donde se recogen una serie de asignaturas básicas por áreas de conocimiento convalidables entre sí<sup>31</sup>. Más allá, en un tercer nivel, los estudios universitarios pueden contemplar, pero sin que sea algo esencial sino radicalmente accesorio, la formación en *otras competencias*, tales como el dominio de idiomas o de informática (Aneca, 2005).

En último lugar, he sostenido que la universidad debe asumir como misión el formar unos *profesionales intelectuales, virtuosos e ilustrados, y comprometidos socialmente*. No creo, por el contrario, que tales actitudes deban (ni siquiera creo que puedan) ser recogidas como competencias exigibles para la evaluación de un alumno que estudia una materia. *Ser culto* o demostrar un *compromiso social* quedan fuera, en mi opinión, de ese haz de “conocimientos” y “competencias” susceptibles de valoración *stricto sensu*. Ahora bien, en tanto que objetivos de la universidad, se pueden buscar fórmulas para estimularlos y desarrollarlos. Por un lado, incluyendo materias relacionadas con los mismos en el diseño de los estudios universitarios, pero también pueden permear a través de los métodos de enseñanza. Así, por ejemplo, ya he comentado la posibilidad de realizar comentarios de texto sobre clásicos de la literatura, donde lo valorado será la capacidad de análisis jurídico, pero que lógicamente dejan un poso cultural en el estudiante, o por medio de modelos como el de clínicas jurídicas que incentivan y reconocen el compromiso social de los estudiantes (Teruel Lozano, 2013).

Y, hasta aquí, los ejes que constituyen mi contrapropuesta que enmienda la deriva actual del entendimiento docente.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- ANECA (2005): *Libro Blanco. Título de grado en Derecho*.
- BLANCO BALDÉS, R. (2013): “La universidad española, “barrendera de ilusiones””, en HERNÁNDEZ, J., et. alii (eds.); *La universidad cercada. Testimonios de un naufragio*, Barcelona, Anagrama.
- DE AZCÁRRAGA, J. A. (2011a): “La Universidad que viene: profesores por puntos”, *El País*, 3 de marzo.
- (2011b): “Universidades manifiestamente mejorables”, *Claves de Razón Práctica* núm. 209, 2011, págs. 36-44.
- DE CARRERAS SERRA, F. (2013): “Hacia otra universidad”, en HERNÁNDEZ, J., et. alii (eds.), *La universidad cercada. Testimonios de un naufragio*. Barcelona, Anagrama.
- (2008): “Plastilina en la universidad”, *El País*, 25 de mayo.
- DE ISLA, J. F. (2016): *Fray Gerundio de Campazas, alias Zotes*. Madrid, Cátedra.

---

<sup>31</sup> Así, se termina entendiendo cosas como que una Historia de la Música puede convalidarse con una Historia del Derecho porque las competencias en su base son las mismas (por ejemplo, analizar textos). Sin embargo, se olvida que al final un estudiante de Derecho tiene que conocer lo que es un fuero o ha tenido que escuchar hablar de los Ordenamientos de Alcalá, sin que esa parte del “saber” jurídico pueda ser sustituida porque el alumno sea “competente” para analizar textos históricos.

- ESCRICHE, J. (1875): *Extracto de Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. T. III. Madrid, Imprenta Eduardo Cuesta. Disponible en: [http://bib.us.es/guiaspormaterias/ayuda\\_invest/derecho/jurisconsulto.pdf](http://bib.us.es/guiaspormaterias/ayuda_invest/derecho/jurisconsulto.pdf)
- FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R. (1994): *Retorno de la Universidad a su esencia*. Murcia, Universidad de Murcia.
- FUERTES, M., (2011): “Réquiem por el profesor universitario”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, pp. 76-82.
- GARCÍA AMADO, J. A. (2010): “¿Por qué es mejor saber menos?”, *FANECA* [en línea], 5 de junio, accesible en: <http://uniseria.blogspot.com.es/2010/06/por-que-es-mejor-saber-menos-por-juan.html>
- GARCÍA GUAL, C. (2013): “Mi experiencia universitaria y otras divagaciones”, en HERNÁNDEZ, J., et. alii (eds.); *La universidad cercada. Testimonios de un naufragio*, Barcelona, Anagrama.
- GARRORENA MORALES, A. (1997): “Rodrigo, maestro”, en *Estudios de Derecho constitucional. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*. Vol. I. Murcia, Universidad de Murcia, pp. 25-39.
- GONZÁLEZ LOSADA, S., Y MUÑOZ CATALÁN, E. (2010): “Análisis de las competencias de los estudiantes de Derecho en los nuevos planes de estudio de Andalucía en el EEES”, *Revista de Educación* núm. 12.
- HIGHET, G. (1982): *El arte de enseñar*, Barcelona-Buenos Aires, Paidós.
- NUSSBAUM, M. (2005): *El cultivo de la humanidad: una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Barcelona, Paidos Ibérica.
- (2010): *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*, Argentina, Katz.
- ORDINE, N. (2022): *La utilidad de lo inútil*, Manifiesto, Barcelona, Acantilado.
- ORRICO, J. (2005): *La enseñanza destruida*, Madrid, Huerga y Fierro.
- ORTEGA Y GASSET, J. (2010): *Misión de la Universidad y otros ensayos sobre educación y pedagogía*, Madrid: Alianza.
- PARDO, J. L (2013): “El conocimiento líquido. Sobre la reforma de las universidades públicas”, en HERNÁNDEZ, J., et. alii (eds.); *La universidad cercada. Testimonios de un naufragio*, Barcelona, Anagrama, Barcelona.
- PÉREZ GALDÓS, B. (2006): *Trafalgar. Episodios Nacionales*, Madrid, Alianza.
- REFLEX (20017): *Informe ejecutivo: El profesional flexible en la Sociedad del Conocimiento*.
- TERUEL LOZANO, G. M. (2013): “Las clínicas jurídicas como medio para estimular la dimensión social y cívica en la enseñanza universitaria. Una propuesta para la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia”, en MORILLAS FERNÁNDEZ, D. (Dir.), *Innovación Docente y Derecho Penal*, Murcia, Editum, pp. 152-172.
- (2016): “La formación jurídica tras la reforma bononiense en la Universidad española: ¿juristas o mecánicos del Derecho?”, en CANEDO ARRILLAGA, M. P. y GORDILLO PÉREZ, L. I. (coord.), *Los perfiles del Jurista en el siglo XXI*. Thomson-Reuters, pp. 65-100.

# LA ENSEÑANZA INCLUSIVA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL AL ALUMNO CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES: CÓMO HACER DE LA NECESIDAD UNA VIRTUD

**GARRIDO RAYA, Andrea**  
*Contratada predoctoral FPU  
Universidad de Granada (UGR)*  
[garridoraya@ugr.es](mailto:garridoraya@ugr.es)  
<https://orcid.org/0000-0003-4442-4342>

## **Cómo citar/Citation**

Garrido Raya, A. (2024).

*La enseñanza inclusiva del Derecho Constitucional al alumno con necesidades educativas especiales: cómo hacer de la necesidad una virtud.*  
*Docencia y Derecho, n.º 23, págs. 20-33*

## **RESUMEN:**

El presente trabajo pretende inducir a reflexionar sobre el nivel de preparación con el que cuenta hoy nuestro sistema universitario para afrontar la diversidad presente en las aulas. Tras haber finalizado mi primer año como docente de la asignatura de Derecho Constitucional I a alumnos con necesidades educativas especiales (NEE), en este artículo trato de sugerir técnicas de innovación docente basadas en empatizar con el alumno y hacerlo partícipe del sistema, para con ello promover una enseñanza plural, justa y de calidad.

**PALABRAS CLAVE:** Estudiantes con necesidades educativas especiales, Enseñanza inclusiva, Derecho a la educación, Innovación docente

# INCLUSIVE TEACHING OF CONSTITUTIONAL LAW TO STUDENTS WITH SPECIAL EDUCATIONAL NEEDS: HOW TO MAKE A VIRTUE OUT OF NECESSITY

## ABSTRACT:

This paper aims to reflect on whether our current university system is prepared to deal with diverse students. Having completed my first year as a teacher of Constitutional Law to students with special educational needs (SEN), in this article I try to suggest innovative teaching methods based on empathising with the students and encouraging them to become active players in the learning process, in order to promote an educational system in which diversity, fairness and equality thrive.

**KEYWORDS:** Students with special educational needs, Inclusive education, Right to education, Teaching innovation

*Fecha de recepción: 01-06-2024  
Fecha de aceptación: 30-06-2024*

**SUMARIO:**

**1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN DERECHO SOCIAL, INCLUSIVO Y UNIVERSAL. 2. MI EXPERIENCIA COMO CONTRATADA FPU ANTE EL ALUMNADO CON NECESIDADES ESPECÍFICAS Y DE APOYO EDUCATIVO. 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS. 4. BIBLIOGRAFÍA.**

**1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN DERECHO SOCIAL, INCLUSIVO Y UNIVERSAL**

Realizar un escrito sobre innovación docente siendo contratada predoctoral FPU es un esfuerzo atrevido e, incluso, hasta pretencioso. Y más aún cuando el contrato fue firmado hace apenas año y medio. No obstante, haber tenido que impartir, durante mi primer año de docencia, la asignatura de Derecho Constitucional I en la Universidad de Granada (UGR) a alumnos con necesidades educativas especiales me ha hecho toparme de brucos con la realidad social, diversa y plural, en la que vivimos y de la que se hace eco la Constitución española (CE) en su art. 27.1, que afirma, de forma categórica, que “Todos tienen derecho a la educación”. En efecto, que el derecho a la educación sea el único derecho social de prestación ubicado en la Sección 1.<sup>a</sup>, del Capítulo II, del Título I de la Norma Fundamental evidencia el interés del constituyente por atribuir a este el rango de derecho fundamental, y, con ello, y a la luz del art. 53.2 CE, el máximo nivel de tutela jurisdiccional que dispensa nuestro ordenamiento<sup>1</sup>. El derecho a la educación se erige así en un derecho fundamental consustancial al libre desarrollo de la personalidad e inherente a la dignidad humana, causa y fundamento de todo nuestro sistema de derechos y libertades (art. 10.1 CE)<sup>2</sup>.

Huelga entonces decir que los alumnos con necesidades educativas especiales son titulares plenos del derecho a la educación en todos sus niveles, viéndose obligado el Estado a remover los obstáculos que impidan o dificulten su disfrute, así como a facilitar la (igual) participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE). En conexión con esto último debe hacerse mención al art. 14 CE, que establece el derecho fundamental a la igualdad ante la ley y que prohíbe toda discriminación basada, entre otros

---

<sup>1</sup>CÁMARA VILLAR, G., “Capítulo XXIII: Los derechos y libertades del ámbito educativo”, en BALAGUER CALLEJÓN (coord.) *Manual de Derecho Constitucional, Volumen II*, Tecnos, Madrid, 2022 (17<sup>a</sup> ed.), pp. 402-406.

<sup>2</sup>Sobre la consideración (o no) de la dignidad humana como auténtico fundamento de los derechos fundamentales se pronuncia PORRAS RAMÍREZ, J.M., “Eficacia jurídica del principio constitucional de la dignidad de la persona”, *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, núm. 34, 2018, pp. 201-223, en especial, pp. 207-208.

motivos, en la condición personal o social<sup>3</sup>. Ahora bien, nunca está de más recordar que igualdad no es uniformidad. El art. 14 CE obliga a tratar como igual a aquellas personas que se encuentran en una situación análoga o equivalente. Pero también impone a los poderes públicos y, por tanto, a los docentes universitarios, el deber de dispensar un trato sensible y diferente a aquellos que se encuentran, *de facto*, en una situación desigual. Solo así se garantiza el riguroso cumplimiento del principio de igualdad material que inspira el art. 14 CE, eje conductor del conjunto de derechos fundamentales que abraza nuestra Constitución. Se trata, en definitiva, de que el docente se responsabilice de las circunstancias extraacadémicas que objetivamente dificultan, en comparación con los demás, el aprendizaje del alumno y actúe en consecuencia, ejecutando las acciones de diferenciación positiva, necesarias para brindar a este un abanico de oportunidades de acceso al sistema de educación pública realmente equiparable a la del resto. Convendría, incluso, que en su diseño interviniera el propio alumno, para hacer de él un agente activo y protagonista en su proceso de aprendizaje. No en vano esto último es a lo que aspira el Espacio Europeo de Educación Superior, creado en 1999, por acuerdo intergubernamental bajo el marco del conocido como “Proceso de Bolonia”<sup>4</sup>.

Este deber del profesorado para con el estudiante con necesidades educativas especiales se encuentra en sintonía con la propuesta de reforma constitucional del art. 49 CE, que acaba de ser aprobada, definitivamente, por las Cortes Generales. Estas han dado su visto bueno para eliminar, por fin, la desafortunada expresión “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”, así como para reafirmar el compromiso constitucional orientado a prestar a “las personas con discapacidad” la atención personalizada requerida para que puedan ejercer los derechos previstos en el Título I de la CE, en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas, equiparables a los demás. Asimismo, se ordena a los poderes públicos que promuevan y fomenten la participación e inclusión social de las personas con discapacidad<sup>5</sup>. El texto resultante de la reforma se compenetra, mejor aún, con el art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual los Estados han de garantizar el ejercicio del derecho a la educación sin discriminación por causas como la condición social (art. 2.2). La provisión impone, además, el deber de hacer la enseñanza superior igualmente accesible a todos “sobre la base de capacidad de cada uno”<sup>6</sup>. De ahí se deduce que la accesibilidad, adaptabilidad, disponibilidad y aceptabilidad son los rasgos mínimos y esenciales que, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, permiten definir cualquier sistema educativo como adecuado y de

<sup>3</sup>GARCÍA GESTOSO, N., “La docencia del Derecho Constitucional de personas con necesidades educativas especiales en la Universidad: una visión personal desde la perspectiva del docente”, *Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria*, 2017, núm. 11, p. 3.

<sup>4</sup>MONTESINOS PADILLA, C., “La acción tutorial como herramienta de aprendizaje. Especial referencia a la tutorización del alumnado con necesidades especiales”, *Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria*, 2017, núm. 11, p. 3.

<sup>5</sup>La nueva redacción del art. 49 queda de la siguiente forma: “1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio. 2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad”.

<sup>6</sup>Énfasis añadido.

calidad<sup>7</sup>. A su vez, la Unión Europea reconoce el derecho de las personas a la educación y a la formación profesional permanente en el art. 14 de su Carta de Derechos Fundamentales (CDFUE). Y lo hace de forma paralela al reconocimiento y protección dispensada, también, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a lo dispuesto en el art. 2 del Protocolo Adicional nº1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). En ambos niveles de protección europea, tanto de la Unión europea como convencional, la tutela del derecho a la educación debe conjugarse, además, con el principio de no discriminación (arts. 21 CDFUE y 14 CEDH). El derecho a la educación es, pues, uno más de los derechos que se ven beneficiados por el régimen de tutela multinivel que se encuentra en desarrollo desde mediados del s. XX<sup>8</sup>.

## 2. MI EXPERIENCIA COMO CONTRATADA FPU ANTE EL ALUMNADO CON NECESIDADES ESPECÍFICAS DE APOYO EDUCATIVO

Es este el contexto en el que me he animado a escribir sobre mi primera y breve experiencia como docente universitaria. Y ello porque, quizá, lo que años atrás podría haberme impedido desempeñar mi puesto de trabajo de forma más sencilla ha resultado ser, en cambio, una oportunidad para enriquecer mi formación, no solo como profesora universitaria, sino también como persona. Y es que, aunque todavía queda mucho por construir, lo cierto es que, afortunadamente, el conjunto de recursos del que disponemos, hoy, los profesores para enseñar, interactuar y aprender de la diversidad que se presenta hoy en las aulas, dista de ser el de antaño.

Así lo demuestra el Programa de intervención social hacia estudiantes con discapacidad y/o necesidades específicas de apoyo educativo (NEAE) de la UGR, cuyo objetivo principal consiste en facilitar a los alumnos con necesidades educativas especiales una mejor inserción y participación en el ámbito universitario, además de proporcionarles una adaptación en los estudios que les permita conseguir un rendimiento académico óptimo. Siguiendo esta línea, su página web pone al servicio de los profesores una amplia documentación normativa y guías formativas sobre las distintas NEAE que pueden padecer los discentes, junto con una serie de orientaciones en aras de obtener de aquellos su mejor desarrollo académico, profesional y personal<sup>9</sup>.

En el grupo al que he tenido que impartir docencia durante el curso 2023-2024, del grado en Derecho, se encuentra un estudiante que presenta trastorno por déficit de atención (TDAH) y disfemia o tartamudez. Tras ser conocedora de ello, lo cierto es que mi primera reacción fue de sorpresa y desconocimiento ante tan novedosa como imprevista situación. No en vano, el haber crecido como una estudiante universitaria “normativa más” nunca había despertado en mí la necesidad de informarme sobre la implicación que este tipo de circunstancias tiene en el

<sup>7</sup>PAZ MINUTELLA, I., “La educación superior como derecho humano y la integración regional. El caso del Espacio Europeo de Educación Superior”, *Revista Integración Regional & Derechos Humanos*, Año XI, núm. 2, 2023, pp. 113-142, en especial pp. 116-117.

<sup>8</sup>Para un análisis conceptual de la locución “tutela multinivel” y las implicaciones que, particularmente en Europa, su desarrollo ha tenido en la tutela de los derechos más allá de la frontera Estado-nación, puede consultarse MONTESINOS PADILLA, C., “Tutela multinivel de los derechos: concepto, marco teórico y desafíos actuales”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, 2016, pp. 211-220.

<sup>9</sup><https://ve.ugr.es/servicios/atencion-social/estudiantes-con-discapacidad>

proceso educativo de mis, por aquel entonces, compañeros. Y más aún cuando dichas condiciones traspasan el umbral de la evidencia física o sensorial (compárese el TDAH con necesidades derivadas de problemas de movilidad reducida o de discapacidad visual). A todo ello se añade la decisión, tomada antes de ser consciente de la pluralidad de alumnos a los que habría de impartir docencia, de realizar el sistema de evaluación continua a través del método de la exposición oral por grupos. Esta última técnica de enseñanza fue escogida para otorgar al alumno un rol protagónico durante la impartición de la asignatura, en línea con las nuevas técnicas pedagógicas, más participativas y dinámicas, que promueve el Proceso de Bolonia<sup>10</sup>. De esta forma, se decidió que la evaluación práctica del alumno constara de varios componentes: la nota principal (60%) recibida durante el día de la exposición, como miembro del equipo encargado de dirigir e impartir la clase, y otra calificación adicional derivada de su actuación como público y oyente de la lección impartida por sus compañeros, y que se basaría en las preguntas formuladas por él o en la respuesta, más o menos acertada, a las que formulara, en su caso, el grupo que expone (30%). Finalmente, también se tendría en cuenta el “contenido material” de la exposición (10%). En el caso de resultar este insuficiente, el profesor habría de realizar *in situ* las correcciones correspondientes.

He de reconocer que, fruto de mi inexperiencia, esta situación se me planteó como un reto: ¿Y si eximo al alumno en situación especial de realizar el ejercicio práctico? ¿Y si basta con su presencia durante la exposición del trabajo mientras son sus compañeros de grupo los que intervienen oralmente? ¿Y si el alumno no se encuentra cómodo con ello y desarrolla una actitud hostil hacia la asignatura? ¿Y si el resto de estudiantes se queja ante el trato, según ellos, más favorecedor otorgado en exclusiva al estudiante NEAE? Fue aquí cuando los propios discentes, tanto el alumno en cuestión como sus compañeros, me dieron ellos la lección a mí, aportándome información y alternativas.

En efecto, tan pronto como se reveló la metodología con la que se iba a evaluar la parte práctica de la asignatura, el estudiante NEAE se me acercó al finalizar la clase para comunicarme su particular situación de desventaja, que eventualmente me sería confirmada por la “profesora tutora” que la UGR dispone específicamente para este tipo de alumnado. Es esta última quien recibe, de parte del Gabinete de Atención Social al Estudiante (GAE), el informe médico con las necesidades específicas del alumno, que se deducen a partir de la entrevista personal realizada al estudiante una vez este ha solicitado, por sede electrónica, asistencia a través del procedimiento “apoyos y adaptaciones para estudiantes con discapacidad/NEAE”. Las instrucciones/orientaciones aportadas en el correo de la profesora tutora acrecentaron las preocupaciones que se me plantearon tras mi primer contacto con el estudiante: entre otras, “evitar las exposiciones orales, y, en el caso de exámenes tipo test (era el caso), redactad preguntas concretas, y cercioraos de que el estudiante ha comprendido el enunciado”. La aplicación de medidas de diferenciación positiva, dirigidas a asegurar el aprendizaje inclusivo y activo del estudiante, junto con el diseño de un sistema de evaluación justo e igualitario, mas no condescendiente o desproporcionado, no es algo fácil de realizar

<sup>10</sup>Sobre la utilidad de la técnica de las presentaciones orales como método de enseñanza activo del Derecho Constitucional, en general, y de los derechos fundamentales, en particular, puede consultarse ROMBOLI, S., “El método de las presentaciones orales: El estudiante como actor principal de las clases prácticas sobre derechos fundamentales”, *Revista Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria*, núm. 18, 2021, pp. 78-92.

para alguien con apenas experiencia docente. Quizá ello fue lo que me empujó a tratar la cuestión directamente *con* el propio alumno, buscando, en cualquier caso, alcanzar y acordar el procedimiento a seguir que le resultara más cómodo y seguro, y, por ende, más motivador para con la asignatura.

Fue este último quien me informó de la amalgama de recursos informativos y normativos que, hoy, la Universidad, y en particular la UGR, ofrece a los profesores para impartir una docencia inclusiva y de calidad. En este sentido, desde la sección dedicada al Servicio de Asistencia Estudiantil (SEA) de la página web del Vicerrectorado de Estudiantes y Vida Universitaria es posible acceder a una pestaña dedicada, en exclusiva, al Programa de intervención social hacia estudiantes con discapacidad y/o NEAE, en la que aparecen publicados un conjunto de documentos orientativos de carácter general, acompañados de guías dedicadas, en concreto, a cada una de las NEAE recogidas por la normativa de la Universidad conforme a lo dispuesto, a su vez, por el art. 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Así, según el art. 2.3 de la Normativa de Órganos Colegiados (NCG) 111/4 para la atención al estudiantado con discapacidad y otras necesidades específicas de apoyo<sup>11</sup>, “son estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo [...] aquellos que requieran apoyos y una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta, por dificultades específicas de aprendizaje, por Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad (TDAH), por sus altas capacidades intelectuales, por incorporación tardía al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar”. Una vez leída la norma procedí a estudiar la guía de orientación para tutorado y profesorado de carácter general<sup>12</sup> y, posteriormente, la dedicada, en específico, al trastorno por déficit de atención con/sin hiperactividad<sup>13</sup>.

Tras abordar la breve definición del trastorno por déficit de atención y sus causas (mal funcionamiento de los neurotransmisores noradrenalina y dopamina, lo que afecta negativamente a funciones como la atención y/o concentración), y el listado con sus principales síntomas y dificultades, -como la escasa planificación de las tareas a realizar, frecuentes despistes y problemas para mantener una conversación, tendencia a la procrastinación o, incluso, a desarrollar pensamientos de inutilidad y escasa valía personal-, pronto me di cuenta de que las propias guías todavía siguen adoleciendo de determinadas expresiones, genéricas y abstractas, tan llenas de prejuicios como inciertas o inexactas:

“[...] En el aula generalmente se muestra pasivo, pasa desapercibido y no aprende al ritmo esperado. No anota las tareas a realizar por lo que olvida entregar tareas y trabajos o lo hace con retraso, y cuando los entrega suelen estar incompletos. Evita, le disgusta o se resiste a realizar tareas que requieren un esfuerzo mental sostenido. El sujeto predominantemente inatento normalmente pasa por una persona poco inteligente (aunque no sea cierto), vago o desmotivado; es

<sup>11</sup><https://www.ugr.es/sites/default/files/2017-09/NCG1114.pdf>

<sup>12</sup><https://ve.ugr.es/sites/vic/ve/public/ficheros/extendidas/2019-03/Documento%2010%20%28GUIAS%20NEAE%202016-2017%29.pdf>

<sup>13</sup><https://viics.ugr.es/areas/inclusion/recursos/neae/guias/tdah>

frecuente que acabe ubicado en las últimas filas de la clase y que nadie espere más de él/ella.”<sup>14</sup>

Y digo inciertas o inexactas porque párrafos como el citado distan de la realidad a la que me he enfrentado. El estudiante rara vez ha faltado a clase. Rara vez se ha sentado más allá de la tercera fila. Rara era la clase en la que no levantaba la mano para preguntar dudas. Y rara era la ocasión en la que lo mirara y no estuviera tomando apuntes. De hecho, cuando llegó el momento de acordar el sistema a seguir para evaluar su parte práctica de la asignatura, el discente dejó rápidamente claras sus intenciones: “quiero trabajar como ellos”, fue lo que me dijo mientras señalaba, a lo lejos, a sus compañeros de grupo. No tuve, pues, ni siquiera la oportunidad de “ofrecerle” la posibilidad de realizar un ejercicio alternativo, por escrito e individual. Lo cierto es que la realización de una presentación oral parecía ser el único método que “asustaba”, realmente, al estudiante, lo que se puede justificar, primero, en la tartamudez que padece el alumno en concreto, y, además, en el hecho de que las personas con TDAH tienden, en general, a carecer de autoconfianza por sentirse diferentes, a raíz de lo cual se desesperan por parecerse al resto. Había entonces que pensar la forma de conciliar la no realización de una presentación oral con la técnica del trabajo por grupos, con el riesgo de que esta pudiera acarrearle al estudiante un deterioro en sus relaciones sociales y/o consigo mismo a consecuencia de los conflictos rutinarios que suelen derivarse de este tipo de metodología<sup>15</sup> o, también, de que sus compañeros idearan un reparto de tareas que no fuera justo o proporcionado para su compañero NEAE. No obstante, una vez más mis preocupaciones se adelantaron a la respuesta procedente de un alumnado responsable.

Durante una de nuestras muchas reuniones, el estudiante NEAE me presentó a una de sus compañeras, que vendría a ser la “estudiante colaboradora” a la que hacen referencia la normativa y los programas y becas otorgados por la UGR<sup>16</sup>, y ambos me plantearon la doble posibilidad, por una parte, de que el alumno NEAE realizara, individualmente y por escrito, una parte específica de toda la exposición a realizar por su grupo, que él mismo me enviaría por correo para proceder a su evaluación. Y, por otra, que la estudiante colaboradora fuera la que expusiera la parte realizada por el alumno NEAE (además de su parte correspondiente), para que así el resto de compañeros de clase pudiera formarse sobre el tema completo de la

<sup>14</sup><https://ve.ugr.es/sites/vic/ve/public/ficheros/extendidas/2019-03/Documento%2010%20%28GUIAS%20NEAE%202016-2017%29.pdf> ; p. 48.

<sup>15</sup><https://ve.ugr.es/sites/vic/ve/public/ficheros/extendidas/2019-03/Documento%2010%20%28GUIAS%20NEAE%202016-2017%29.pdf> , p. 51.

<sup>16</sup>Conforme a lo dispuesto por el art. 3.9 de la NCG 111/4 para la atención al estudiantado con discapacidad y otras necesidades específicas de apoyo el estudiante colaborador podrá ser todo aquel matriculado en la UGR “que se ofrezca a realizar funciones de apoyo en la vida académica y universitaria acorde a la discapacidad o NEAE, con el fin de ayudarle a su incorporación plena y efectiva en el aula y en el entorno universitario en general, como son las siguientes: a) asistir en clase, proporcionándole apuntes y notas que no pueda tomar, [...], c) servir de enlace entre el estudiante y los profesores para mejorar el aprovechamiento de las clases...”. El/la estudiante colaboradora podrá recibir una beca económica de hasta 600 euros en función del número de créditos de las asignaturas en las que realice dichas funciones; cantidad susceptible de incrementarse, en casos excepcionales, hasta 800 euros. También se admite la posibilidad de que el estudiante colaborador solicite el reconocimiento de entre 1 y 4 créditos ECTS en función del nivel de dedicación asumido: <https://ve.ugr.es/sites/vic/ve/public/ficheros/extendidas/2023-09/Convocatoria%20Becas%20Propias%20NEAE%202023-2024%20definitivo%20firmado.pdf> , p. 4.

presentación pues, en todo caso, los epígrafes a realizar por exposición oral son temario del programa y su estudio es necesario para aprobar el examen teórico de la asignatura.

Una vez acordado el método de evaluación a seguir fue cuando se me planteó el deber de resolver un conflicto, ahora sí, de entidad real. Noción esta, la de conflicto, inherente, por cierto, a la asignatura que me ha tocado impartir, Derecho Constitucional I<sup>17</sup>, en tanto que materia introductoria hacia el constitucionalismo democrático y social que fundamenta y sustenta a nuestra Norma Fundamental<sup>18</sup>. Y es que, conforme a la temática a desarrollar, en conjunto, por el grupo en cuestión (“las relaciones entre ordenamientos”), el epígrafe a realizar (por escrito y de forma individual) por el alumno NEAE era el dedicado a las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea (UE) y la CE, respecto a lo cual el discente me remitió un trabajo sobre el sistema institucional de la UE. Según la documentación informativa de la Universidad, los alumnos con TDAH sufren de “frecuentes despistes, olvidan instrucciones y directrices, no se fijan en los detalles de los enunciados de las tareas, no revisan lo que han hecho”<sup>19</sup>. Evidentemente, mi explicación no estuvo a la altura: si bien orienté al estudiante de forma individualizada durante las tutorías, ello lo hice, en todo momento, de palabra, sin fijarle por escrito, ni con riguroso detalle, las tareas a realizar. Simplemente asumí que lo entendería.

Después de leer todo el trabajo escribí por correo al estudiante y le agradecí, primero, por su esfuerzo y entrega a tiempo, que tuvo lugar con bastantes días de antelación a la fecha límite, y, después, le describí el error a la hora de abordar la temática del trabajo, sugiriéndole un nuevo esquema de contenidos en el que le subrayaba los puntos principales a investigar. Lo comprendió perfectamente, y, además, en ningún caso rechazó realizar otro trabajo, que finalmente me enviaría al transcurso de unas pocas semanas. Así, según lo acordado, su parte fue finalmente expuesta por la estudiante colaboradora el día asignado para la presentación de su grupo, e, incluso, el propio estudiante NEAE se ofreció a formar parte de la misma, pasando las diapositivas del *Power Point* que se iban proyectando a modo explicativo, asumiendo, así, por iniciativa propia, una actitud más activa en relación con la asignatura.

De esta forma se consiguió, a la postre, cumplir con la mayoría de pautas y recomendaciones establecidas por la UGR a la hora de evaluar a este tipo de estudiantado. Entre otras: individualizar el trato y adaptarlo a sus necesidades específicas, *i.e.*, flexibilización, y promover un sistema continuo de coordinación, supervisión (tanto externa como interna) y comunicación entre el profesorado y el discente, que tuvo lugar, en este caso, a través de la estudiante colaboradora y las tutorías/reuniones presenciales.

---

<sup>17</sup>BALAGUER CALLEJÓN, F., (coord.) *Manual de Derecho Constitucional*, Volumen I, Tecnos, Madrid, 2022, (17<sup>a</sup> ed.).

<sup>18</sup>Sobre la canalización y articulación del conflicto político-social como una de las funciones esenciales de toda Constitución democrática se pronuncia BALAGUER CALLEJÓN, F., “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (*ReDCE*), núm. 19, 2013, o, también, en “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pp. 91-107.

<sup>19</sup><https://viics.ugr.es/sites/vic/viics/public/ficheros/Inclusion/GuiasNEAE/TDAH.%20GUIA%20DE%20ORIENTACI%C3%93N%20A%20LOS%20TUTORES%20Y%20PROFESORES.pdf>

### 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS

El haberme enfrentado, como primera experiencia docente, a la enseñanza de la compleja asignatura de Derecho Constitucional I a estudiantes NEAE me ha incitado a reflexionar, primero, sobre el nivel de preparación con el que cuenta hoy nuestro sistema universitario para lidiar con la diversidad presente entre su estudiantado y, después, acerca de los avances conseguidos y lo mucho que queda, todavía, por avanzar. En especial, con respecto a los propios profesores<sup>20</sup>. Esto último lo afirmo, siguiendo a García Gestoso, indistintamente de cuáles sean las causas y soluciones.<sup>21</sup> En efecto, la inicial y desafortunada sensación de rechazo que experimenté tras conocer el reto profesional que se me planteaba probablemente habría coincidido con la experimentada por otros muchos profesores universitarios. Tanto contratados FPU, fruto de su inexperiencia, como incluso experimentados titulares o catedráticos, a raíz del deber de actualización y adaptación que conlleva lidiar con una realidad que, a excepción del alumnado con necesidades educativas especiales físicas y/o de movilidad, hasta ahora había permanecido prácticamente inadvertida por la Universidad<sup>22</sup>. De ahí que se pueda afirmar que la mera presencia en las aulas de estudiantes con discapacidad y/o NEAE mejora la calidad educativa, pues esta es, ya de por sí, un indicador de innovación docente, en tanto en que mueve al profesorado a repensar y orientar su programa y metodología hacia recursos pedagógicos innecesarios o inoportunos para el “estudiante normativo”<sup>23</sup>.

Por todo lo hasta aquí afirmado, ha de insistirse en el deber de conocer y comprender las distintas necesidades educativas especiales, así como la manera específica con la que se debe tratar a cada una de ellas. La implicación y responsabilidad del profesorado es clave, pues la erradicación de las carencias de las que todavía adolece el sistema exige un cambio *desde dentro*. Teniendo en cuenta, además, que dicho cambio tiene que resultar de un proceso, y no de meras actuaciones individuales y aisladas. Los obstáculos son, principalmente, sociales y culturales. Su vencimiento necesita de nuevas políticas universitarias que sean aplicadas de forma coordinada por todos los órganos de la Universidad, garantizándose así la accesibilidad universal en la educación universitaria<sup>24</sup>. En ese sentido, no es ya infrecuente que las propias Universidades oferten cursos de formación e innovación docente sobre esta temática. Así, la Unidad de Calidad, Innovación Docente y Prospectiva de la UGR organiza, por ejemplo, a lo largo del mes de febrero de 2024, la actividad formativa: “Habilidades y herramientas para

<sup>20</sup>Así lo corrobora el estudio descrito en MORIÑA-DIEZ, A., LÓPEZ GAVIRA, R., MELERO AGUILAR, N., CORTÉS VEGA M.<sup>a</sup>. D., & MOLINA ROMO, V.M., “El profesorado en la universidad ante el alumnado con discapacidad: ¿Tendiendo puentes o levantando muros?, *Revista de docencia Universitaria (REDU)*, Vol. 11, núm. 3, 2013, pp. 423-442.

<sup>21</sup>GARCÍA GESTOSO, N., “La docencia del Derecho Constitucional de personas con necesidades educativas especiales en la Universidad: una visión personal desde la perspectiva del docente”, *ob.cit.*, p. 4.

<sup>22</sup>*Ibid.*, p. 9.

<sup>23</sup>ALCAÍN MARTÍNEZ, E., “Capítulo 44. El derecho a la educación universitaria de las personas con discapacidad intelectual”, en GÁZQUEZ LINARES, J.J., MOLERO JURADO, M.<sup>a</sup>. M., MARTOS MARTÍNEZ, A., BARRAGÁN MARÍN, A.B., SIMÓN MÁRQUEZ, M.<sup>a</sup>. M., SISTO, M., DEL PINO SALVADOR, R.M., & TORTOSA MARTÍNEZ, B., (comps.) *Innovación docente e Investigación en Ciencias Sociales, Económicas, y Jurídicas. Avanzando en el proceso de enseñanza-aprendizaje*, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 509-519, especialmente pp. 512-513.

<sup>24</sup>*Ibid.*, p. 516.

la atención en el aula de estudiantado con discapacidad y/o NEAE”, para el que he solicitado mi inscripción. Durante el curso se celebrarán diversas sesiones en las que se estudiarán cuestiones como la noción de “discapacidad” y los mitos y prejuicios en torno a la misma, además de dedicar una clase específica a cada una de las diversas necesidades educativas especiales: discapacidad intelectual, trastornos del espectro autista (TEA), TDAH, discapacidad física y orgánica, discapacidad visual o discapacidad auditiva. Además, en cada una de ellas se expondrán, respectivamente, los principales recursos con los que atender y acercarnos al alumno de la forma más eficiente posible.

Junto con el trato individualizado y empático hacia el estudiante NEAE, además del compromiso docente de adaptar, flexibilizar y/o complementar su metodología de docencia y evaluación<sup>25</sup>, deviene apremiante el empleo de herramientas y metodologías docentes novedosas a la hora de explicar y facilitar el acceso al temario de la asignatura. En ese sentido, la utilización de las nuevas tecnologías y de técnicas interactivas como la gamificación puede ser una alternativa óptima a la clásica, y cada vez más desfasada, lección magistral, en especial para los estudiantes con TDHA. No son pocos los autores que demandan la introducción de cambios en el entorno y en el ambiente educativo, al ser aquí donde residen las verdaderas barreras que impiden el desarrollo de una enseñanza de calidad, y no tanto en la figura del alumno con necesidades educativas especiales *per se*<sup>26</sup>. En línea con esto último, el empleo de herramientas digitales o aplicaciones móviles dirigidas a la interacción en vivo con el estudiante (*student response system*), p.ej., *Kahoot*, motiva a todo el alumnado, a través de la dinámica del juego competitivo, a mantener la atención durante la lección, además de otorgar un *feedback* instantáneo de la comprensión de la materia, tanto al profesorado como al propio estudiante<sup>27</sup>. En cualquier caso, la clase magistral, que aún sigue siendo, empero, el método de enseñanza universitario por excelencia<sup>28</sup>, habría de conjugarse con el uso (controlado) de las redes sociales. Una actividad interesante podría consistir en que una parte del temario fuera elaborada, de forma conjunta, por todo el grupo de clase a través de un hilo de *X*. Ello podría ayudar a despertar en el alumno NEAE (y también en el resto de sus compañeros) un nuevo interés por la materia, así como a facilitar su inclusión e integración social con el grupo.

Otro instrumento que se plantea como una gran alternativa frente a las desventajas que la lección magistral entraña para los estudiantes, en general, y para aquellos con necesidades educativas especiales, en particular, es el de la acción

---

<sup>25</sup>En relación con el caso descrito a lo largo de estas páginas, dado que el sistema ordinario de evaluación teórica es el examen tipo test y que el alumno NEAE presenta TDAH, además de ofrecerle más tiempo para elaborar su examen, podría plantearse la posibilidad de que realizara una prueba alternativa a modo de desarrollo, teniendo en cuenta la particular dificultad que conlleva la comprensión de las preguntas tipo test.

<sup>26</sup>MORIÑA-DIEZ, A., LÓPEZ GAVIRA, R., MELERO AGUILAR, N., CORTÉS VEGA M<sup>a</sup>. D., & MOLINA ROMO, V.M., “El profesorado en la universidad ante el alumnado con discapacidad: ¿Tendiendo puentes o levantando muros?”, *ob.cit.*, p. 426.

<sup>27</sup>MOYA FUENTES, M.M., & SOLER GARCÍA, C., “La gamificación mediante herramientas virtuales de respuesta de audiencia: la experiencia de Socrative y Kahoot”, en ROIG-VILA, R., (ed.), *El compromiso académico y social a través de la investigación e innovación educativas en la Enseñanza Superior*, Ed. Octaedro, 2018, pp. 1154-1163, especialmente pp. 1154-1155.

<sup>28</sup>MORIÑA-DIEZ, A., LÓPEZ GAVIRA, R., MELERO AGUILAR, N., CORTÉS VEGA M<sup>a</sup>. D., & MOLINA ROMO, V.M., “El profesorado en la universidad ante el alumnado con discapacidad: ¿Tendiendo puentes o levantando muros?”, *ob.cit.*, p. 430.

tutorial<sup>29</sup>, como así se desprende de la metodología *student-centred learning* que se encuentra en auge en el Espacio Europeo de Educación Superior, del que España forma parte. Y es que, teniendo en cuenta la escasez de recursos humanos y económicos con los que se ha de conseguir una enseñanza proactiva e inclusiva del alumno con necesidades especiales, las tutorías personalizadas se posicionan, a día de hoy, y según se puede deducir de mi propia experiencia, como el instrumento más eficaz para detectar y solucionar los problemas, gracias al diálogo con el alumno y la acción consecuente conforme a su consentimiento y voluntad. En pocas palabras, la relación profesor-discente ha de ser bidireccional, pues se requiere, en cualquier caso, una actitud receptiva y colaborativa por parte de ambos<sup>30</sup>.

Por otra parte, tampoco estaría de más que fuera el propio profesor el que informara, tanto durante la clase de presentación de la asignatura, como también por correo, sobre los programas de ayudas y becas con los que cuentan los estudiantes, y el deber de confidencialidad que su normativa reguladora impone al personal docente. De esta forma podría reducirse el riesgo de que el estudiante que padece alguna de las NEAE de difícil percepción no solicite la ayuda por miedo a ser estigmatizado<sup>31</sup>. Por otra parte, también podría resultar muy útil para el alumno NEAE que el profesor estuviera dispuesto a remitirle con antelación el material didáctico de cada lección, para así compensar el esfuerzo extra que supone para aquel tratar de asimilar la gran cantidad de información que se aborda, de forma a veces no muy clara, en clases de no más de dos horas de duración<sup>32</sup>. Asimismo, otra opción podría ser que el profesor facilitara grabaciones de la clase impartida, o, incluso, de él mismo, explicando la materia que ha sido ya explicada en aquella. En este último caso, si el docente, por cuestiones de privacidad, no se encuentra cómodo poniendo su imagen, voz y conocimientos a la libre disposición de toda la clase, podría, en cambio, facilitar dichas grabaciones solo al estudiantado NEAE, conciliando así su derecho a la intimidad con el derecho a una educación justa e igualitaria de los alumnos.

En conclusión, rememorando las palabras de García Gestoso, “nuestra concepción docente ha de cambiar. Siempre que hay un cambio este puede afrontarse desde dos ópticas, como un problema o como una oportunidad”<sup>33</sup>. En mi caso, enseñar, por primera vez, la asignatura de Derecho Constitucional I a un alumno con TDAH ha resultado ser, sin lugar a dudas, una oportunidad. Y no solo para enriquecer mi labor como docente, sino para expandir, también, mi formación como investigadora de Derecho Constitucional, en general, y de derechos fundamentales y de valores constitucionales, en particular. No en vano, la realización de una docencia universitaria proactiva, innovadora y consciente de la diversidad ciudadana es la única vía para garantizar, plenamente, derechos

<sup>29</sup>MONTESINOS PADILLA, C., “La acción tutorial como herramienta de aprendizaje. Especial referencia a la tutorización del alumnado con necesidades especiales”, *ob.cit.*, p. 3.

<sup>30</sup>*Ibid.*, p. 13.

<sup>31</sup>GARCÍA GESTOSO, N., “La docencia del Derecho Constitucional de personas con necesidades educativas especiales en la Universidad: una visión personal desde la perspectiva del docente”, *ob.cit.*, p. 11.

<sup>32</sup>MORIÑA-DIEZ, A., LÓPEZ GAVIRA, R., MELERO AGUILAR, N., CORTÉS VEGA M<sup>a</sup>. D., & MOLINA ROMO, V.M., “El profesorado en la universidad ante el alumnado con discapacidad: ¿Tendiendo puentes o levantando muros?”, *ob.cit.*, p. 429.

<sup>33</sup>GARCÍA GESTOSO, N., “La docencia del Derecho Constitucional de personas con necesidades educativas especiales en la Universidad: una visión personal desde la perspectiva del docente”, *ob.cit.*, p. 10.

fundamentales como los recogidos en los arts. 14 y 27 CE, cuya tutela y promoción pública resultan ser un deber inherente a todo Estado social y democrático de derecho (arts. 1.1, 9.2 o 53 CE). Efectivamente, el hecho de que todos y cada uno de los ciudadanos se sientan plenos receptores y partícipes de los valores y derechos que la Constitución proclama es lo que hace de esta una norma democrática y legítima. Que la docencia universitaria sea impartida desde el prisma de los valores constitucionales resulta imprescindible para que el individuo se identifique con la comunidad política en la que se integra y con la normativa que la ordena, salvaguardándose, de esta forma, su validez.

La docencia inclusiva del Derecho constitucional requiere, en suma, responsabilidad social, flexibilidad, profesionalidad y rigurosidad; aptitudes estas que, traídas al contexto de las aulas, no son más que la proyección de los valores superiores del art. 1.1 CE<sup>34</sup>, en tanto que principios basilares del constitucionalismo democrático y social sobre el que se erige nuestra Norma Fundamental.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- ALCAÍN MARTÍNEZ, E., “Capítulo 44. El derecho a la educación universitaria de las personas con discapacidad intelectual”, en GÁZQUEZ LINARES, J.J., MOLERO JURADO, M.ª M., MARTOS MARTÍNEZ, A., BARRAGÁN MARÍN, A.B., SIMÓN MÁRQUEZ, M.ª M., SISTO, M., DEL PINO SALVADOR, R.M., & TORTOSA MARTÍNEZ, B., (comps.) *Innovación docente e Investigación en Ciencias Sociales, Económicas, y Jurídicas. Avanzando en el proceso de enseñanza-aprendizaje*, Madrid, Dykinson, 2019.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., (coord.) *Manual de Derecho Constitucional*, Volumen I, Tecnos, Madrid, 2022, (17<sup>a</sup> ed.).
- BALAGUER CALLEJÓN, F., “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, núm. 19, 2013.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013.
- CÁMARA VILLAR, G., “Capítulo XXIII: Los derechos y libertades del ámbito educativo”, en BALAGUER CALLEJÓN (coord.) *Manual de Derecho Constitucional, Volumen II*, Tecnos, Madrid, 2022 (17<sup>a</sup> ed.).
- GARCÍA GESTOSO, N., “La docencia del Derecho Constitucional de personas con necesidades educativas especiales en la Universidad: una visión personal desde la perspectiva del docente”, *Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria*, 2017, núm. 11.
- MONTESINOS PADILLA, C., “La acción tutorial como herramienta de aprendizaje. Especial referencia a la tutorización del alumnado con necesidades especiales”, en *Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria*, 2017, núm. 11.

<sup>34</sup> “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

- MONTESINOS PADILLA, C., “Tutela multinivel de los derechos: concepto, marco teórico y desafíos actuales”, en *EUNOMÍA: Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, 2016.
- MORIÑA-DIEZ, A., LÓPEZ GAVIRA, R., MELERO AGUILAR, N., CORTÉS VEGA M.<sup>a</sup>. D., & MOLINA ROMO, V.M., “El profesorado en la universidad ante el alumnado con discapacidad: ¿Tendiendo puentes o levantando muros?, *Revista de docencia Universitaria (REDU)*, Vol. 11, núm. 3, 2013.
- MOYA FUENTES, M.M., & SOLER GARCÍA, C., “La gamificación mediante herramientas virtuales de respuesta de audiencia: la experiencia de Socrative y Kahoot”, en ROIG-VILA, R., (ed.), *El compromiso académico y social a través de la investigación e innovación educativas en la Enseñanza Superior*, Ed. Octaedro, 2018.
- PAZ MINUTELLA, I., “La educación superior como derecho humano y la integración regional. El caso del Espacio Europeo de Educación Superior”, *Revista Integración Regional & Derechos Humanos*, Año XI, núm. 2, 2023
- PORRAS RAMÍREZ, J.M., “Eficacia jurídica del principio constitucional de la dignidad de la persona”, *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, núm. 34, 2018.
- ROMBOLI, S., “El método de las presentaciones orales: El estudiante como actor principal de las clases prácticas sobre derechos fundamentales”, *Revista Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria* núm. 18, 2021.

# TRIVICONS. PROPUESTA DE GAMIFICACIÓN EN EL AULA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

MARTÍNEZ QUEVEDO, Luis Fernando  
Contratado Predoctoral FPU

Departamento de Derecho Constitucional, Universidad de Granada

[lfmartinez@ugr.es](mailto:lfmartinez@ugr.es)

<https://orcid.org/0000-0002-9266-4984>

## *Cómo citar/Citation*

Martínez Quevedo, Luis F. (2024).

*Trivicons. Propuesta de Gamificación en el aula de Derecho Constitucional.*

*Docencia y Derecho, n.º 23, pags.34-44.*

## **RESUMEN:**

Tras una introducción que justifica la necesidad de implementar metodologías activas en la educación superior, centrando la atención específicamente en la gamificación, se presentan los rasgos más importantes de TriviCons, iniciativa de proyecto de innovación docente que se pretende implementar en la asignatura de Derecho Constitucional I por algunos miembros del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada. Se trata de la adaptación del tradicional juego del Trivial a la materia de la mencionada asignatura, con su pertinente reflejo en el proceso de evaluación del alumnado.

**PALABRAS CLAVE:** Gamificación, trivial, Derecho Constitucional, evaluación, aprendizaje.

# TRIVICONS. PROPOSAL FOR GAMIFICATION IN THE CONSTITUTIONAL LAW CLASSROOM

## ABSTRACT:

After an introduction justifying the need to implement active methodologies in higher education, focusing specifically on gamification, we present the most important features of TriviCons, a teaching innovation project initiative to be implemented in the subject of Constitutional Law I by some members of the Department of Constitutional Law at the University of Granada. It is the adaptation of the traditional Trivial game to the content of the aforementioned subject, with its pertinent reflection in the student assessment process.

**KEYWORDS:** gamification, trivia, Constitutional Law, assessment, learning.

*Fecha de recepción: 01-06-2024*

*Fecha de aceptación: 30-06-2024*

## SUMARIO

**1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS BENEFICIOS DE LA INNOVACIÓN EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA. 3. TRIVICONS: EL TRIVIAL COMO RECURSO DE GAMIFICACIÓN EN EL AULA. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.**

### 1. INTRODUCCIÓN

En esta continua reflexión en la que estamos inmersos los profesores y profesoras tanto de niveles universitarios como escolares para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje de nuestros respectivos alumnados, son habituales las convocatorias que, desde distintas instituciones, se lanzan con el objetivo de materializar ideas, proyectos o equipos, de modo que la difusión de los resultados facilite esta tarea al profesorado y suponga un elemento enriquecedor para todos.

Es en estas circunstancias en las que un grupo de miembros del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, con ocasión de la "Convocatoria de proyectos de innovación y buenas prácticas docentes", puesta en marcha por la propia Universidad, ha desarrollado una idea que combina la motivación académica, tal y como vamos a ir viendo en estas páginas, a través de la realización de actividades diferentes de las propias de las dinámicas habituales universitarias, con la estimulación extra académica, mediante el establecimiento de la posibilidad de realizar un viaje tutorizado a Madrid al finalizar el cuatrimestre, para conocer el Tribunal Constitucional y el Congreso de los Diputados.

Procedemos, en definitiva, en las próximas páginas, a destacar los que constituyen, desde nuestro punto de vista, los principales beneficios de la innovación en general, y de la gamificación en el aula en particular, para a continuación exponer de forma clara en qué consiste el proyecto, titulado "TriviCons".

### 2. LOS BENEFICIOS DE LA INNOVACIÓN EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

Sobre la innovación en la educación, en general, se ha escrito mucho<sup>1</sup>. En las últimas décadas se ha instalado entre el profesorado y las instituciones de

<sup>1</sup> En este sentido, véanse por todos, las obras colectivas CRUZ ÁNGELES, J., (Coord.) *El uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el aula universitaria como consecuencia del Coronavirus*, Dykinson, Madrid, 2022; HIDALGO MARÍ, T., HERRERO GUTIÉRREZ, F. J., y

enseñanza la idea de que es necesario buscar métodos que impliquen en mayor medida al alumnado, lo conviertan en protagonista del proceso de enseñanza-aprendizaje y que, en definitiva, hagan de la adquisición de conocimientos una actividad atractiva. El paradigma educativo ha evolucionado mucho desde el docente que desempeñaba el rol principal ante un alumnado pasivo, que se limitaba a escuchar, hasta la realidad actual, fundamentada en la inversión de los papeles: “Este plan (...) partió de los cinco principios del enfoque pedagógico Aprender a Aprender (...): 1) el estudiante es el centro de los procesos de enseñanza-aprendizaje; 2) el profesor es entendido como un facilitador en estos procesos; 3) la responsabilidad de aprender no recae solo en quien enseña; 4) los estudiantes se hacen conscientes de cómo aprenden y de cuáles son los mecanismos que utilizan para ello; y 5) este proceso se sustenta en las nociones metacognitivas y de autorregulación”<sup>2</sup>.

No obstante, es interesante huir de ideas preconcebidas o de pensamientos que, teniendo base en la realidad educativa, proyectan situaciones poco realistas o prácticamente irrealizables a nivel práctico. No podemos perder de vista que, en el proceso de enseñanza-aprendizaje, intervienen diversos factores que van a determinar el éxito o el fracaso de una iniciativa. El profesor es considerado, en la actualidad, un instrumento al servicio del alumnado; alumnado que es el verdadero protagonista de la adquisición de conocimientos. Pero junto a este punto de partida debemos tener siempre presente que cada profesional de la educación, actúe en el nivel que actúe, cuenta con unas características propias, con una experiencia personal específica y, en definitiva, con puntos fuertes y carencias a la hora de desempeñar su labor.

Asimismo, el alumnado es en la actualidad un grupo heterogéneo de personas, cada una con sus peculiaridades, anhelos, intereses y/o aspectos de su vida académica que le resultan menos (o poco o nada) atractivos. Tanto más en las aulas universitarias, donde la heterogeneidad es aún más palpable. En los centros educativos de Secundaria y Bachillerato encontramos adolescentes de un rango de edad similar, pertenecientes a la misma zona geográfica y, generalmente, con las mismas condiciones socioeconómicas. Estos aspectos preconfiguran las características comunes de los miembros pertenecientes a los distintos grupos-clase aunque, como es lógico, cada persona conserve una especificidad única. Tanto más ocurre actualmente en nuestras Universidades, en las que encontramos grupos cada vez más numerosos, con personas de muy distinta procedencia (geográfica, socioeconómica, cultural, etc.) y cuyo principal elemento en común es la elección de los estudios que cursan, siempre y cuando no hayan llegado a ellos por no haber conseguido acceder a otros que fueran más de su agrado. Así lo consideran Soriano Sánchez y Jiménez Vázquez, cuando afirman que para “promover la calidad de la enseñanza, es necesario tener en cuenta las circunstancias individuales del alumno, ya que serán diferentes unas de otras, de modo que se favorezca la personalización del aprendizaje a través de la accesibilidad”<sup>3</sup>.

---

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, M. C., (Coord.), *La esfera universitaria hoy: retos, proyectos de investigación y transferencia de conocimiento*, Dykinson, Madrid, 2023; y CASTELLANOS CLARAMUNT, J., (Dir.) *Sobre la innovación universitaria y el progreso del derecho a la educación*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

<sup>2</sup> VILLATE URIBE, A., *Reflexionar para innovar*, Editorial Universidad del Rosario, 2022, p. 71.

<sup>3</sup> SORIANO SÁNCHEZ, J., y JIMÉNEZ VÁZQUEZ, D., “Prácticas educativas en la educación superior: una revisión sistemática”, *Revista Innova Educación*, vol. 5, núm. 1, 2023, p. 25.

La singularidad de cada profesor/a, unida a la enorme heterogeneidad de su alumnado, nos llevan irremediablemente a tener presente la necesidad de conocernos a nosotros mismos como docentes, nuestras fortalezas y nuestras debilidades, y, simultáneamente, a nuestro alumnado, siempre teniendo presente que el objetivo es articular un modo de enseñar en el que no solo nos sintamos cómodos y cómodas transmitiendo conocimientos, sino también que tal transmisión sea eficaz en función de las características generales de nuestro estudiantado.

Junto a esta idea, debemos de tener en cuenta también que el alumnado tiene un acceso a la información prácticamente ilimitado, al alcance de todos y, si se tiene la destreza suficiente, con una calidad más que aceptable. En las propias Universidades, como es lógico, se trata de facilitar este acceso, no solo con el mantenimiento de bibliotecas actualizadas y con importantes fondos bibliográficos, sino también a través de la suscripción a distintas fuentes digitales a las que se puede acceder a través de ordenadores, tabletas o móviles. Por tanto, las sesiones de docencia en el aula cada vez más deben ofrecer, si no alternativas, sí que elementos complementarios a la transmisión de conocimientos tradicional, representada por la lección magistral. Dicho de otro modo, no está en nuestro ánimo rechazar de plano, en absoluto, las sesiones en las que el docente explica la teoría, pues es evidente que en disciplinas como la nuestra siguen jugando en la actualidad un papel fundamental<sup>4</sup>. Se trata de buscar elementos adicionales, que complementen de una forma más atractiva y novedosa a la lección magistral, y sirvan tanto para conseguir que el alumnado se sienta motivado ante la materia como para fomentar la adquisición de destrezas que le resultarán fundamentales en el ejercicio de su labor profesional en un futuro.

Es en esta búsqueda de la consecución de motivación entre nuestro alumnado donde cobra especial relevancia la innovación docente. Entendemos por innovación educativa el “proceso sistemático y complejo que lleva a la reflexión e intervención de diferentes clases de una institución educacional con la finalidad de mejorar el aprendizaje de los estudiantes”<sup>5</sup>. El objetivo, por tanto, no puede ser otro que mejorar la adquisición de conocimientos y el desarrollo de las destrezas y competencias necesarias para obtener el máximo rendimiento tanto a nivel académico como profesional. No se trata, por tanto, de llevar a cabo iniciativas que resulten novedosas únicamente porque no se hayan realizado anteriormente, sino que la meta debe ser la aplicación de métodos que, siendo distintos a lo tradicional, redunden en beneficio del estudiantado en la consecución de sus objetivos, facilitando su aprendizaje y el desarrollo de otras competencias e implicándolo en el máximo grado posible. Así lo afirman Fernández Fernández *et al.*:

“[...] los estudios del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) deben fomentar en los estudiantes una serie de competencias, tanto genéricas como específicas, que propicien una mayor implicación y

<sup>4</sup> Respecto de las lecciones magistrales en la disciplina de Derecho, véanse, por todos, ELGUETA ROSAS, M.F., y PALMA GONZÁLEZ, E. E., “Una propuesta de clasificación de la clase magistral impartida en la Facultad de Derecho”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 41, núm. 3, 2014, pp. 907 y ss.; CÁCERES SÁNCHEZ, C., “Enseñanza del Derecho en la Pandemia: La clase magistral interactiva en la virtualidad”, *Enfoques jurídicos. Revista multidisciplinaria del CEDEGS*, núm. 4, 2021, pp. 27 y ss.; y TENA PIAZUELO, I., “La renovación de los métodos docentes del derecho tras la reforma de la universidad europea”, *Revista de Derecho Privado*, Universidad Externado de Colombia, núm. 40, 2021, pp. 515 y ss.

<sup>5</sup> CARRERA-LEÓN, P. A., “La innovación educativa en los centros educativos”, en *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, vol. 6, núm. 6, 2021, pp. 695-712.

autonomía del estudiante y que, a su vez, esto se vea motivado por la asunción de un nuevo papel más activo por parte del profesorado, al introducir metodologías de enseñanzas más dinámicas dirigidas a la consecución y mejora de los resultados obtenidos”<sup>6</sup>.

En esta línea, consideramos necesario un importante factor motivacional. Uno de los aspectos que más despierta la atención del alumnado es el relativo a la evaluación, tal y como afirma Martínez Calvo:

“Es por ello que se hace imprescindible idear nuevos mecanismos que resulten más eficaces para motivar al conjunto del alumnado que compone nuestras aulas. En este sentido, consideramos que a estas alturas no cabe duda de que existe un instrumento capaz de motivar a la mayor parte de los estudiantes: la evaluación”<sup>7</sup>.

Aunque el aprendizaje de los contenidos nos pueda parecer razón suficiente, lo cierto es que el alumnado (al menos una parte con cierta relevancia de él) en ocasiones centra más su atención en superar la materia, de modo que partiendo de esta idea se antoja un elemento a favor dotar de cierto peso en el proceso de la evaluación a las actividades que, en el marco de la innovación educativa, realicemos con nuestro estudiantado. Así las cosas, como veremos posteriormente, el proyecto desarrollado concentra un 30% de la calificación final de la asignatura de Derecho Constitucional I, proporción atractiva de por sí que se unirá al carácter innovador de las actividades planeadas.

No obstante, no es la evaluación el único elemento que eleva la motivación del estudiantado. Dejando a un lado las características intrínsecas de cada persona individualmente considerada, esto es, qué es lo que realmente atrae la atención de cada alumno en particular, desde el punto de vista extrínseco el propio proceso de enseñanza es un factor clave en la materia. Por ejemplo, elementos que tienen incidencia en la motivación de los estudiantes son los contenidos, el docente, su forma de transmitir el conocimiento, el modo en que trata a su alumnado, etc. Por otra parte, conllevan una evidente falta de motivación la falta de planificación de la materia, la incertidumbre del futuro laboral o la monotonía propia de la rutina. Por ello, “la idea de incluir en contextos educativos ideas distintas a las rutinarias y pasivas contribuye a la sensibilización de los estudiantes hacia su aprendizaje”<sup>8</sup>.

Por tanto, es evidente que la labor docente en la actualidad ha evolucionado con respecto a la de hace unas décadas. Hoy día es preciso que el docente dedique un tiempo a la reflexión, con el objetivo de, en primer lugar, analizar sus fortalezas y debilidades en el proceso de planificación de sus materias y de transmisión de conocimientos y de, en segundo lugar, conocer los distintos elementos definidores que caracterizan a su alumnado. Una vez realizado este análisis es cuando se puede llevar a cabo la labor educativa, teniendo presentes todos los instrumentos que,

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. E., ESTANCONA PÉREZ, A., SAN MIGUEL CASO, C., “Docencia para grandes grupos: habilidades, valores y competencias transversales”, en CRUZ ÁNGELES, J., (Coord.) *El uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el aula universitaria como consecuencia del Coronavirus*, Dykinson, Madrid, 2022, p. 795.

<sup>7</sup> MARTÍNEZ CALVO, J., “Innovación didáctica a través del 'One Minute Paper' (OMP)”, en *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, año 16, núm. 31, 2018, p. 205.

<sup>8</sup> REAL BELTRÁN, A. C., “La motivación como elemento fundamental en la formación de competencias jurídicas”, en GARCÍA RUIZ, C., FIOL MAZO, A., y CARRIZO AGUADO, D., *La formación en Derecho basada en competencias: especial referencia al método de casos*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 364 y ss.

estando a su alcance, puedan dar los máximos frutos en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Y, en particular, haciendo uso de las metodologías innovadoras, especialmente en nuestra disciplina aquellas que, desde una perspectiva activa, conceden mayor relevancia a quien debe ser el protagonista del aprendizaje, el alumnado, no solo en lo relativo a la adquisición de conocimientos, sino también con respecto al desarrollo de las destrezas básicas que tendrán más relevancia en su futuro académico y laboral<sup>9</sup>.

En definitiva, la elaboración de nuestro proyecto surge con la idea de tratar de avanzar en nuestra disciplina en la combinación de la clase magistral con otro tipo de actividades más dinámicas, en las que la responsabilidad del aprendizaje recaiga en el alumnado. Dicho de otro modo, pretendemos facilitar la adquisición de conocimientos a través de la generación de un contexto lúdico, divertido, sin que esto implique una pérdida de eficacia. Antes al contrario, entendemos que, tal y como acabamos de ver, la motivación redundante en una mayor absorción de contenidos por parte del estudiantado.

### 3. TRIVICONS. EL TRIVIAL COMO RECURSO DE GAMIFICACIÓN EN EL AULA

Una vez vistos los beneficios de recurrir a métodos de enseñanza innovadores, procede a continuación que contextualicemos nuestro proyecto TriviCons. Antes de esto, es preciso puntualizar que a menudo se confunde “innovar” con utilizar nuevas tecnologías, lo que viene a constituir un claro ejemplo de tomar la parte por el todo. Qué duda cabe de que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación ofrecen multiplicidad de recursos *online* u otro tipo de aplicaciones encaminados a llevar a cabo prácticas diferentes de las tradicionales, esto es, innovadoras. Pero aunque, en general, todas las nuevas tecnologías son innovación, no toda la innovación se debe producir forzosamente a través de las nuevas tecnologías. En ese sentido, TriviCons parte de la adaptación del Trivial, conocido juego que se popularizó en la última década del siglo XX, sin necesidad de recurrir, aunque sería posible, a ningún tipo de adaptación a las TIC.

No es necesario, en definitiva, poseer grandes conocimientos en informática o en aplicaciones modernas, para innovar en el aula. Así lo entiende también De La Encarnación<sup>10</sup>, que nos propone, aunque suene paradójico, métodos tradicionales para innovar, destacando la *flipped classroom* (o clase invertida), la utilización de recursos musicales o artísticos, el *role-playing* (o juego de rol), el método del caso, los debates jurídicos, la gamificación, la evaluación de trabajos de grupos por pares o los tests autoevaluables.

Así las cosas, nuestra propuesta se encuadra en la gamificación, que “consiste en la aplicación de técnicas y elementos propios de los juegos en entornos o ambientes no lúdicos, como el educativo. Esta herramienta propone el uso de sistemas con reglas similares a los juegos para dar forma al comportamiento del

<sup>9</sup> En este sentido, permítaseme la cita a PÉREZ CONCHILLO, E., y MARTÍNEZ QUEVEDO, L. F., “Cómo aproximar el Derecho constitucional a alumnos de Grados no jurídicos”, *Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria*, núm. 19, 2022, pp. 135-147.

<sup>10</sup> DE LA ENCARNACIÓN, A. M., “No es digital todo lo que reluce: innovación docente a la vieja usanza”, en CASTELLANOS CLARAMUNT, J., (Dir.) *Sobre la innovación universitaria y el progreso del derecho a la educación*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 56 y ss.

estudiantado, intensificando su interacción con el entorno de aprendizaje”<sup>11</sup>. La investigación ha dejado claro que hacer jugar al alumnado puede resultar muy positivo en cuanto a conseguir su implicación: “La bibliografía sobre cómo movilizar el interés del alumnado (...) aborda estas diferentes temáticas: (...) Hacer jugar a los alumnos (un juego de verdad, con reglas, con principio y final, con ganador y perdedor) o proponerles actividades lúdicas, divertidas, alejadas de las situaciones de enseñanza habituales. El ser humano, en especial cuando es joven, tiene un interés sistemático por el juego, encuentra placer en él y puede dedicarle mucho tiempo”<sup>12</sup>. El hecho de que el alumnado compita no debe ser visto como algo negativo, siempre dentro de los sanos límites educativos que deben presidir cualquier actividad realizada en nuestro contexto, sino que les lleva a un mayor esfuerzo: “La idea de que haya perdedores y ganadores es que se motive el interés en la materia y que se genere en los alumnos la competitividad para tomar decisiones más eficientes y de esta manera ganar o al menos no perder”<sup>13</sup>. Y, finalmente, se pone el foco en la estimulación del alumnado, como hacen Solís Castillo Y Marquina Luján: “De este modo se percibe que la gamificación hoy en día está tomando posición en muchas áreas de la vida social y principalmente en la esfera educacional en todos sus niveles, como una vía para estimular a través del juego didáctico el interés y la motivación de los educandos a fin de lograr aprendizajes consistentes y significativos”<sup>14</sup>.

En línea con lo expuesto, surgió la idea de adaptar el tradicional juego del Trivial a los contenidos de la asignatura de Derecho Constitucional I, como experiencia piloto. En principio, la materialización del proyecto se va a dirigir a cinco grupos-clase, cada uno de ellos con un número total de 50 alumnos (idealmente) acogidos al régimen de Evaluación Continua. No obstante, la metodología es fácilmente adaptable a un mayor o menor número de alumnos. La primera actividad consiste en la elaboración de un *corpus* de preguntas correspondientes al temario. El currículo de la asignatura está dividido en 5 bloques, a los cuales se les asigna a cada uno un color distinto: Transición política (azul), Fuentes del Derecho (rosa), Derecho Constitucional Europeo (amarillo), Tribunal Constitucional (verde) y Estado Autonómico (naranja). Se forman equipos de 5 miembros (10 equipos en total en cada grupo-clase), de modo que cada 2 equipos, en colaboración entre sí, se encarguen de la elaboración de un determinado número de preguntas de un bloque-color concreto. El profesorado se encargará de guiar esta fase, revisando las preguntas propuestas por el alumnado y, asimismo, aportando preguntas adicionales en todos los bloques. El banco de preguntas resultante es común para los 5 grupos-clase, para poder realizar un amplio número de tarjetas.

Resulta interesante esta primera fase, poco lúdica en sí, pero que implica necesariamente un trabajo colaborativo por equipos. Esto constituye en sí una de las metodologías activas más interesantes en nuestra disciplina, pues las salidas

<sup>11</sup> DE LA ENCARNACIÓN, A. M., “No es digital todo lo que reluce: innovación docente a la vieja usanza”, *op. cit.*, pág. 62.

<sup>12</sup> TRICOT, A., *Innovar en educación. Sí, pero ¿cómo? Mitos y realidades*, Narcea, Madrid, 2019, pp. 34 y ss.

<sup>13</sup> CUESTA VALIÑO, P., *et al.*, “Adquisición de competencias transversales a través del desarrollo de juegos”, en HIDALGO MARÍ, T., HERRERO GUTIÉRREZ, F. J., y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, M. C., (Coord.), *La esfera universitaria hoy: retos, proyectos de investigación y transferencia de conocimiento*, Dykinson, Madrid, 2023, p. 416.

<sup>14</sup> SOLÍS CASTILLO, J., y MARQUINA LUJÁN, R. J., “Gamificación como alternativa metodológica en la educación superior”, *Revista ConCiencia EPG*, vol. 7, núm. 1, 2022, p. 70.

profesionales de la misma implican en su mayoría la interacción con otras personas, a lo que hay que unir los beneficios académicos directos: “La realización de las actividades en grupos de trabajo ha enriquecido la interacción directa en los estudiantes propiciando un ambiente colaborativo y dinámico enfocado a la adquisición de conocimientos y el aumento del rendimiento académico”<sup>15</sup>.

Una vez elaborado este *corpus*, empieza la competición. En la ronda preliminar, en cada grupo-clase se enfrentarán en partidas simultáneas 5 equipos. Por ejemplo, en el Grupo de 1º A, con 50 alumnos de evaluación continua, se juegan 2 partidas simultáneas de 5 equipos. De estas partidas se clasificarán los 2 primeros, los 2 segundos, y el mejor tercero, es decir, un total de 5 equipos. En la semifinal se enfrentarán, en cada grupo-clase, los 5 clasificados. De esta semifinal obtendremos un equipo campeón en cada uno de los 5 grupos-clase. Estos 5 campeones de grupo se enfrentarán entre sí en la Final. De esta manera, ponemos en práctica lo que la investigación arroja como elementos necesarios para la gamificación: un juego, con reglas determinadas y conocidas por el alumnado, con distintas fases, en el que hay un objetivo que conseguir.

No obstante, y en tanto que hemos insertado el juego como actividad dedicada a la evaluación de la parte práctica del curso, un 30% de la calificación final (3 puntos), se ha establecido un sistema de puntuación para cada fase. De este modo, por la elaboración del *corpus* de preguntas, el alumnado podrá obtener hasta 1 punto. Posteriormente, en la ronda preliminar se establece el siguiente reparto: +1,1 puntos a los primeros de cada partida; +0,9 a los segundos; +0,7 a los terceros; +0,5 a los restantes. Es decir, con la participación en la puesta en marcha del juego y la participación en la ronda preliminar, se supera la parte práctica de la materia. En la semifinal (que es, en realidad, la final de cada grupo-clase por separado), se añaden los siguientes puntos a los que ya se hubieran obtenido entre la elaboración de las preguntas y la ronda preliminar: lo que reste hasta 3 (el máximo) al campeón de cada grupo; +0,9 al subcampeón; +0,2 por cada “quesito” al tercer, cuarto y quinto equipo de cada grupo<sup>16</sup>.

Y, por último, se ha previsto la realización de una final entre los 5 equipos campeones, cada uno de su grupo-clase. Desde el punto de vista académico no hay un reflejo en la nota de esta parte de la materia, pues los campeones ya han obtenido el máximo de puntos permitidos. Pero es lugar común en la doctrina considerar que la previsión de premios en este tipo de actividades lúdicas redunde en beneficio de la motivación del alumnado: se señala que “parte del éxito radica en el diseño del curso, la elaboración de premios, recursos y los niveles de dificultad”<sup>17</sup>. En el mismo sentido se expresa Roselló Rubert, quien considera necesario introducir “premios, recompensas u otros alicientes que maximicen la participación y premien las mejores intervenciones (...)”<sup>18</sup>. Por este motivo, se ha incluido como premio

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. E., ESTANCONA PÉREZ, A., SAN MIGUEL CASO, C., “Docencia para grandes grupos: habilidades, valores y competencias transversales”, *op. cit.*, p. 789.

<sup>16</sup> Se ha previsto, asimismo, la posibilidad para el alumnado eliminado en la primera fase de mejorar la calificación con otras actividades complementarias, pero no alternativas.

<sup>17</sup> OJEDA LARA, O. G., y ZALDÍVAR ACOSTA, M. S., “Gamificación como metodología innovadora para estudiantes de educación superior”, *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, vol. 16, núm. 1, 2023, p. 7.

<sup>18</sup> ROSELLÓ RUBERT, F. M., “Dossier de recursos y fuentes fiables para la obtención de datos jurídicos”, en GARCÍA RUIZ, C., FIOL MAZO, A., y CARRIZO AGUADO, D., *La formación en Derecho basada en competencias: especial referencia al método de casos*, Dykinson, Madrid, 2022, p. 560.

para el vencedor y el segundo clasificado de la final la posibilidad de realizar un viaje tutorizado a las instituciones en Madrid (Tribunal Constitucional y Congreso de los Diputados), abierto a todo el alumnado, pero para el que contarán con preferencia los alumnos y las alumnas de estos dos equipos, así como la posibilidad de recibir alguna ayuda. De este modo, unimos los incentivos propios de la actividad (una forma de aprender más activa, por grupos, colaborativa y dinámica), a los académicos (la superación de la parte de práctica de un modo efectivo, encaminado a aprender la materia con vistas a su aprendizaje) y a los extra-académicos (la preferencia en el viaje tutorizado a las instituciones).

#### 4. CONCLUSIONES

Hemos visto cómo la innovación docente cobra especial relevancia en la actualidad en la idea de que es preciso adaptar la forma de enseñar a las demandas actuales de la sociedad. En esta línea, nuestra disciplina ha mostrado, en líneas generales, cierta oposición al abandono de la lección magistral. Desde nuestro punto de vista, lo ideal es combinarla con otro tipo de actividades que, basadas en metodologías activas, permitan al alumnado cobrar protagonismo en su aprendizaje.

No obstante, no se trata de “innovar por innovar”. La innovación debe partir de un proceso de reflexión sobre las fortalezas y debilidades del docente y de su alumnado, de modo que se descubra qué tipo de actividades pueden ser más efectivas en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Más allá de eso, hay algunos ejemplos que suelen mostrar buenos resultados. La clase invertida, el debate o la gamificación son buenos ejemplos de ello. Es aquí donde se inserta un nuevo proyecto de innovación docente TriviCons, que pretende plantear una forma alternativa para adquirir los conocimientos y su evaluación, con el objetivo de que mejoren los resultados académicos a través de metodologías que impliquen el trabajo colaborativo y el juego en el aula.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA

- CÁCERES SÁNCHEZ, C., “Enseñanza del Derecho en la Pandemia: La clase magistral interactiva en la virtualidad”, *Enfoques jurídicos. Revista multidisciplinar del CEDEGS*, núm. 4, 2021.
- CARRERA-LEÓN, P. A., “La innovación educativa en los centros educativos”, *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, vol. 6, núm. 6, 2021, pp. 695-712.
- CUESTA VALIÑO, P., PENE LAS LEGUÍA, A., LORANCA VALLE, C., NÚÑEZ BARRIOPEDRO, E., “Adquisición de competencias transversales a través del desarrollo de juegos”, en HIDALGO MARÍ, T., HERRERO GUTIÉRREZ, F. J., y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, M. C., (Coord.), *La esfera universitaria hoy: retos, proyectos de investigación y transferencia de conocimiento*, Dykinson, Madrid, 2023, pp. 410-428.
- DE LA ENCARNACIÓN, A. M., “No es digital todo lo que reluce: innovación docente a la vieja usanza”, en CASTELLANOS CLARAMUNT, J., (Dir.), *Sobre*

*la innovación universitaria y el progreso del derecho a la educación",* Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 43-70.

-ELGUETA ROSAS, M.F., y PALMA GONZÁLEZ, E. E., "Una propuesta de clasificación de la clase magistral impartida en la Facultad de Derecho", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 41, núm. 3, 2014.

-FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. E., ESTANCONA PÉREZ, A., SAN MIGUEL CASO, C., "Docencia para grandes grupos: habilidades, valores y competencias transversales", en CRUZ ÁNGELES, J., (Coord.), *El uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el aula universitaria como consecuencia del Coronavirus*", Dykinson, Madrid, 2022, pp. 775-790.

-MARTÍNEZ CALVO, J., "Innovación didáctica a través del 'One Minute Paper' (OMP)", *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, año 16, núm. 31, 2018, pp. 203-238.

-OJEDA LARA, O. G., y ZALDÍVAR ACOSTA, M. S., "Gamificación como metodología innovadora para estudiantes de educación superior", *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, vol. 16, núm. 1, 2023, pp. 5-11.

-PÉREZ CONCHILLO, E., y MARTÍNEZ QUEVEDO, L. F., "Cómo aproximar el Derecho constitucional a alumnos de Grados no jurídicos", en *Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria*, núm. 19, 2022, pp. 135-147.

-REAL BELTRÁN, A. C., "La motivación como elemento fundamental en la formación de competencias jurídicas", en GARCÍA RUIZ, C., FIOL MAZO, A., y CARRIZO AGUADO, D., *La formación en Derecho basada en competencias: especial referencia al método de casos*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 362-381.

-ROSELLÓ RUBERT, F. M., "Dossier de recursos y fuentes fiables para la obtención de datos jurídicos", en GARCÍA RUIZ, C., FIOL MAZO, A., y CARRIZO AGUADO, D., *La formación en Derecho basada en competencias: especial referencia al método de casos*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 549-563.

-SOLÍS CASTILLO, J., y MARQUINA LUJÁN, R. J., "Gamificación como alternativa metodológica en la educación superior", *Revista ConCiencia EPG*, vol. 7, núm. 1, 2022, pp. 66-83.

-SORIANO SÁNCHEZ, J., y JIMÉNEZ VÁZQUEZ, D., "Prácticas educativas en la educación superior: una revisión sistemática", *Revista Innova Educación*, vol. 5, núm. 1, 2023, pp. 23-37.

-TENA PIAZUELO, I., "La renovación de los métodos docentes del derecho tras la reforma de la universidad europea", *Revista de Derecho Privado*, Universidad Externado de Colombia, núm. 40, 2021, pp. 515 y ss.

-TRICOT, A., *Innovar en educación. Sí, pero ¿cómo? Mitos y realidades*, Narcea, Madrid, 2019.

-VILLATE URIBE, A., *Reflexionar para innovar*, Editorial Universidad del Rosario, 2022.

# CONSTRUIR APRENDIZAJE AL RITMO DE LA REALIDAD SOCIAL: EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE DATOS A TRAVÉS DE CASOS, SIMULACIONES Y PROYECTOS

SÁNCHEZ BARROSO, Borja

*Prof. Acreditado como Contratado Doctor*

*Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir*

[borja.sanchez@ucv.es](mailto:borja.sanchez@ucv.es)

<https://orcid.org/0000-0001-8685-2666>

## *Cómo citar/Citation*

Sánchez Barroso, Borja (2024).

*Construir aprendizaje al ritmo de la realidad social: el Derecho Fundamental a la Protección de Datos a través de casos, simulaciones y proyectos.*

*Docencia y Derecho, n.º 23, págs. 45-58.*

## RESUMEN:

El artículo describe el proyecto de innovación docente llevado a cabo en la Universidad Católica de Valencia enfocado a impartir la asignatura “Derecho de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación”.

El proyecto utiliza tres metodologías: método del caso o resolución de problemas, simulación y aprendizaje por proyectos. Los estudiantes trabajan en grupos simulando despachos de abogados, resolviendo casos prácticos relacionados con la protección de datos y otros derechos tecnológicos. Además, desarrollan una página web para consolidar sus conocimientos. Los resultados muestran una mejora significativa en el aprendizaje y la motivación de los alumnos.

**PALABRAS CLAVE:** método del caso, resolución de problemas, simulación, aprendizaje por proyectos

# **BUILDING THE LEARNING PROCESS AT THE RHYTHM OF SOCIAL REALITY: THE FUNDAMENTAL RIGHT TO DATA PROTECTION THROUGH CASES, SIMULATIONS AND PROJECTS**

## **ABSTRACT:**

The article describes the teaching innovation project conducted at the Catholic University of Valencia, focused on delivering the course ‘Law of Information and Communication Technologies’.

The project employs three methodologies: the case method or problem-solving, simulation, and project-based learning. Students work in groups simulating law firms, addressing practical cases related to data protection and other technology-related rights. Additionally, they develop a website to consolidate their knowledge. The results show a significant improvement in students' learning and motivation.

**KEYWORDS:** case method, problem solving, simulation, project-learning

*Fecha de recepción: 01-06-2024*

*Fecha de aceptación: 30-06-2024*

## SUMARIO

**1. INTRODUCCIÓN. 2. PRESENTACIÓN DE LAS DIVERSAS METODOLOGÍAS EMPLEADAS. 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO. 4. MATERIALES DE APOYO. 5. UN EJEMPLO DE CASO PRÁCTICO. 6. MUESTRA DE RESULTADOS. 6.1. Despacho 1 (AVLAN Abogados). 6.2. Despacho 2 (Liarte Asociados) 7. CONCLUSIONES. 8. BIBLIOGRAFÍA.**

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante el curso 2022-2023, comencé a impartir en el Grado de Derecho de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir (“UCV”) la asignatura optativa titulada “Derecho de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación”. Se trata de una asignatura de 6 créditos en el último curso del grado de Derecho (4º), que contó el curso pasado con 25 alumnos. Entre los objetivos y resultados de aprendizaje previstos para la asignatura se encuentran analizar, ponderar y fundamentar jurídicamente los límites éticos del uso de las tecnologías, así como manejar los conceptos y principios básicos que informan el Derecho de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y asimilar su carácter horizontal y su incidencia en el conjunto del ordenamiento jurídico. En ese sentido, el derecho fundamental a la protección de datos y otros derechos asociados al ámbito de la tecnología representan unos de los contenidos básicos de la asignatura. Conocer esos derechos, valorarlos críticamente, analizar cómo se han construido y cómo siguen evolucionando a día de hoy, saber aplicarlos en la práctica, etc. son aspectos fundamentales que se quieren trabajar en la asignatura en cuestión.

En ese contexto, al emplear algunas metodologías novedosas para impartir dichos contenidos el curso pasado, decidí presentar un proyecto de innovación docente interno en la UCV para la convocatoria del pasado curso 2023-2024, que fue resuelta positivamente y dotada con una partida presupuestaria por parte de la Universidad. El objetivo era adaptar el proceso de enseñanza-aprendizaje del Derecho de las TIC (y, en particular, del derecho fundamental a la protección de datos) a la cambiante realidad que afecta particularmente a dicho ámbito del Derecho. Desarrollé así un proceso de aprendizaje basado en tres metodologías combinadas, a las que enseguida me referiré: el método del caso, la simulación y el aprendizaje por proyectos).

## 2. PRESENTACIÓN DE LAS DIVERSAS METODOLOGÍAS EMPLEADAS

La regulación dentro del ámbito de las TIC presenta ciertas particularidades en relación con el resto de áreas del Derecho. En particular, (i) las normas están en constante cambio, con modificaciones continuas y nuevas normas aprobadas a lo largo del tiempo (a un ritmo superior al de otros ámbitos); (ii) las tecnologías reguladas también están en constante cambio y, en general, se resisten a entrar dentro del ámbito de lo “ya regulado”, buscando nuevas áreas donde desarrollarse a un ritmo todavía más vertiginoso; y (iii) existen muchas lagunas y contradicciones dentro del ámbito normativo de las TIC, con soluciones contradictorias por parte de los órganos jurisdiccionales, y problemas que todavía no tienen solución. Y todo ello en constante aumento<sup>1</sup>.

Además, el alumnado que opta por la asignatura de Derecho de las TIC está finalizando su recorrido formativo en el grado de Derecho, por lo que en breve ingresará, en una alta proporción, en un Máster de acceso a la abogacía y procura. Empezarán a ejercer, en su mayoría, como abogados, jueces, fiscales, etc. Sin embargo, pocas veces durante el grado, según indican los propios alumnos, han tenido oportunidad de ejercer la práctica del Derecho, de intervenir oralmente en juicios o vistas, de desarrollar una argumentación jurídica profunda y novedosa en torno a casos no resueltos, etc.

Por ello, consideré oportuno innovar dentro de la asignatura y rediseñar la forma de aprendizaje dentro de la misma en torno, principalmente, a la metodología del caso<sup>2</sup>. Para ello, diseñé casos jurídicos *ad hoc*, basados en casos reales, que trataban de convertir en problemas los distintos contenidos de la asignatura. En particular, el contenido del derecho fundamental a la protección de datos, y otros derechos asociados, que pueden o no tener carácter iusfundamental -o que, incluso, su propio rango puede ser controvertido- (derecho al olvido, derechos ARCO, derecho a la identidad digital, etc.).

Para abordar dichos casos, decidí distribuir a los alumnos de la asignatura por grupos, que se mantuvieron constantes a lo largo del semestre y simularon ser “despachos de abogados” durante toda la asignatura. En cada uno de los casos presentados, algunos grupos debían representar los intereses jurídicos de una parte y el resto los de la parte contraria. Durante varias sesiones, los grupos, bajo supervisión y orientación del profesor y tras las indicaciones metodológicas oportunas, debían (i) detectar los principales problemas que se planteaban en el caso, (ii) investigar las normas que podían dar respuesta a estos problemas, (iii) diseñar los argumentos jurídicos, a partir de esas normas y de eventuales resoluciones (ya fueran judiciales o de órganos administrativos como la AEPD). Esto reforzaba el trabajo en equipo y facilitaba que, en la última sesión de trabajo de cada caso, un representante de cada grupo (rotativo) defendiera los argumentos en una simulación de juicio donde el docente ejercía como juez<sup>3</sup>. Al final de cada

<sup>1</sup> COLE, S. A. y BERTENTHAL, A., “Science, Technology, Society, and Law”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 13, 2017, pp. 355 y ss.

<sup>2</sup> Como es sabido, esta metodología -ya tradicional en muchos ámbitos- nace en las escuelas de negocios de Harvard y pronto se convirtió en la piedra angular de toda la educación jurídica estadounidense, entre otras. Cfr. *in extenso* TOLLER, F., “Orígenes históricos de la educación jurídica con el método del caso”, *E-mail Educativo*, Vol. 1, núm. 1, 2006, pp. 13-31.

<sup>3</sup> Resultó de particular utilidad para diseñar la parte de simulación la contribución de LLOPIS NADAL, P., “La simulación de juicios como actividad de innovación docente del Grado en

juicio, se hacía un ejercicio de devolución, recapitulación y *feedback* donde corregíamos las cuestiones jurídicas abordadas, resumía, completaba y profundizaba en torno a los principales aprendizajes extraídos del caso por los alumnos<sup>4</sup>, pero también corregíamos o abordábamos cuestiones transversales propias de la práctica jurídica como la oratoria, el diseño de argumentos, la estrategia jurídica, etc.<sup>5</sup>.

De esta forma, el aprendizaje de los alumnos resultaba más dinámico y adaptado al ámbito de las TIC y a sus normas y tecnologías cambiantes, que obligan a trabajar más la metodología jurídica que el contenido estático de las normas. Además, considero que se trata de un proceso de enseñanza-aprendizaje más adaptado al último curso del grado, donde se combinan aprendizajes teóricos con habilidades jurídicas prácticas. Se trata finalmente, por la experiencia reportada por los propios alumnos, de un aprendizaje más motivador, a la par que más sólido, dado que se fundamenta en el trabajo activo del alumnado para interiorizar y apropiarse de los contenidos de la asignatura<sup>6</sup>.

Finalmente, y en paralelo a los distintos casos, los distintos grupos de trabajo debían desarrollar un proyecto (idealmente bajo forma de “página web” gracias a páginas gratuitas de creación de webs) durante todo el semestre donde: (i) presentaban los distintos casos que habían defendido (resumen escrito o en forma de vídeo); (ii) elaboraban un glosario de términos jurídicos y conceptos básicos ligados al Derecho de las TIC; y (iii) presentaban el formato de la forma más parecida posible a cómo lo haría un despacho de abogados real (contacto, miembros del despacho, etc.), a fin de aproximar el proyecto a la experiencia práctica que en breve deberían adquirir. Este proyecto, combinado con el método del caso y la simulación de juicios, ayudó a recapitular y asentar los conocimientos extraídos de cada caso, a sistematizarlos, y a trabajar una habilidad útil para el futuro como abogados (o como otros profesionales, que cada vez más necesitan elaborar páginas web, aunque sea de forma básica). Facilitó, a su vez, la fijación de contenidos para el examen final de la asignatura, planteado en forma de pequeños casos prácticos

---

Derecho”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Vol. 24, 2020, pp. 222-230.

<sup>4</sup> La fase inmediata de *feedback*, pertinente e individualizado, es esencial para el éxito del aprendizaje basado en simulación. Cfr. ANGELINI, M. L., “Integration of the Pedagogical Models ‘Simulation’ and ‘Flipped Classroom’ in Teacher Instruction”, *SAGE Open*, 2016, p. 2.

<sup>5</sup> Ello refuerza el aprendizaje de habilidades “blandas” logrado mediante otros procesos asociados a la asignatura, como la elaboración del proyecto final, tal y como desarrollan, por ejemplo, ZEPEDA HURTADO, M. E. et al., “Estrategias para el desarrollo de habilidades blandas a partir del aprendizaje basado en proyectos y gamificación”, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, Vol.13, núm. 25, 2022, p. 422.

<sup>6</sup> Ello concuerda con muchos estudios donde se ha apreciado que el aprendizaje activo conlleva un mayor impacto en la mayoría del alumnado, siendo un estilo de aprendizaje más adecuado a muchas personas cuyas habilidades de escucha-retención dificultan el aprendizaje basado exclusiva o principalmente en clases magistrales. Véase BOYLE, R. A., “Employing Active-Learning Techniques and Metacognition in Law School: Shifting Energy from Professor to Student”, *University of Detroit Mercy Law School*, Vol. 81, núm. 1, p. 3, sin que ello implique valoración negativa alguna sobre este método, que consideramos plenamente válido y útil en muchos de sus aspectos para un correcto proceso de enseñanza-aprendizaje del Derecho.

(similares a los abordados en clase) y elaboración de conceptos jurídicos a partir de los trabajados en los distintos casos<sup>7</sup>.

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto de innovación docente puesto en práctica fue rediseñar el proceso de aprendizaje en la asignatura optativa de Derecho de las TIC (y, por tanto, del derecho fundamental a la protección de datos y otros derechos asociados) en torno a tres grandes ejes:

- Estudio práctico de casos enfocado a la defensa de intereses de una de las partes.
- Simulación de juicio oral en el que se defiendan los argumentos diseñados durante el estudio del caso.
- Elaboración de un proyecto (página web grupal) para consolidar y sistematizar los conocimientos adquiridos en cada caso.

El proyecto se desarrolló en tres fases:

1- Fase de diseño, donde se elaboraron los materiales necesarios para el desarrollo de la asignatura (véase el siguiente apartado). Entre ellos, el enunciado de los distintos casos, una tabla de tareas que cada grupo debía llenar al inicio y al final de los casos, con los responsables de cada tarea concreta y su evolución, una ficha guiada donde los grupos debían consignar sus distintos argumentos, de forma ordenada y diferenciada, una plantilla de valoración de las intervenciones orales en juicio, una ficha de coevaluación del trabajo en grupo y de las intervenciones orales, para que el resto de la clase pudiera aportar *feedback* a sus compañeros y prestar mayor atención a cómo se desarrollaba el trabajo y cada intervención oral, búsqueda de materiales de apoyo en torno a la normativa aplicable de cada caso.

2- Fase de implementación del proyecto:

Esta fase consistió en la presentación sucesiva de los distintos casos, el estudio de cada caso por los grupos y el diseño de argumentos, la preparación de las intervenciones orales, la simulación de juicio y la recapitulación, resumen y *feedback* de los contenidos abordados en cada caso.

3- Fase final: *feedback* del proyecto en su conjunto y difusión

En una última fase del proyecto, se buscó la reflexión grupal con el alumnado sobre el desarrollo de la asignatura, se pasó un cuestionario para evaluar el impacto de las nuevas metodologías empleadas, y se ofreció la posibilidad de elaborar propuestas de mejora y crítica constructiva por parte del alumnado. Esta básicamente se concretó en espaciar algo más cada caso, para tener algo más de tiempo para trabajar cada uno de ellos; algo que surgió espontáneamente al hilo de

---

<sup>7</sup> Ello vuelve a concordar con otros estudios asociados a las metodologías activas, como ESPADA, M. et al, “Rendimiento académico y satisfacción de los estudiantes universitarios hacia el método flipped classroom”, *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, Vol. 24, núm. 1, 2020, p. 129.

la asignatura durante el curso 2022-2023 y que se ha adaptado para el curso 2023-2024.

#### 4. MATERIALES DE APOYO

Como se indicó en el apartado anterior, para ayudar al desarrollo de la asignatura, además del diseño de los casos, elaboré los siguientes materiales:

- Una tabla de tareas que cada grupo debía llenar al inicio y al final de los casos, con los responsables de cada tarea concreta y su evolución (Figura 1);

Tabla de tareas y resumen del Caso .....

Responsabilidad	Miembro del grupo	Tareas realizadas
Abogado/a principal (socio) (ej. coordinación, toma de decisiones, análisis de normativa aplicable, revisión, informe oral...)		
Abogado/a asociado/a (senior) (ej. análisis de doctrina, redacción de argumentos, preparación de guion para informe...)		
Abogado/a en formación (junior) (ej. búsqueda y selección de jurisprudencia, resumen de jurisprudencia, propuesta de argumentos...)		
Secretario/a (ej. puesta en común de materiales por escrito, impresión de jurisprudencia y doctrina utilizadas para informe oral, cumplimentación de la tabla de tareas de cada caso...)		
Diseñador/a web y audiovisuales (ej. puesta en marcha y actualización de la web, adaptación de contenidos a la web, carga de vídeos y otros materiales...)		

Figura 1. Tabla de Tareas.

- Una ficha guiada donde los grupos debían consignar sus distintos argumentos, de forma ordenada y diferenciada (Figura 2);

<b>Hechos relevantes</b>
[...]
<b>Normativa aplicable</b>
[...]
<b>Argumentos</b>
<b>Argumento 1:</b> [...]
Norma en la que se basa: [...]
Desarrollo del argumento: [...]
<b>Argumento 2:</b> [...]
Norma en la que se basa: [...]
Desarrollo del argumento: [...]
....
<b>Argumento 1 previsible de la parte contraria:</b> [...]
Norma en la que se basa: [...]
Posibles contraargumentos: [...]
....
<b>Petitum:</b> [...]
<b>Possible petitum de la parte contraria y defensa prevista:</b> [...]

Figura 2. Plantilla resumen del caso

- Una plantilla de valoración de las intervenciones orales en juicio;
- Una ficha de coevaluación del trabajo en grupo y de las intervenciones orales;
- Una plantilla de evaluación, consensuada con la clase, para el contenido de las páginas web; y
- materiales de apoyo relativos al Derecho de las TIC, generalmente tras el desarrollo de cada caso, para profundizar en la materia (guías de la Agencia Española de Protección de Datos, sentencias o resoluciones relevantes...)

## UN EJEMPLO DE CASO PRÁCTICO

Uno de los primeros casos prácticos, relativo al derecho fundamental a la protección de datos, buscó profundizar en los aspectos más básicos de este campo. Como caso inicial, contó con dos guías que fueron desapareciendo paulatinamente en los siguientes: una lista de conceptos clave que cada grupo debía comprender antes de abordar el caso y una serie de preguntas-guía para enfocar el trabajo grupal sobre el caso. El enunciado del caso fue el siguiente:

“Mario, español mayor de edad residente en Valencia, recibe en su domicilio diversos requerimientos de pago de una empresa de cobro de deudas, Morosos, S.L., comunicándole que ha sido incluido hace dos meses en un “registro de morosos” y reclamándole un total de 1.219,54 euros, procedentes de microcréditos solicitados a distintas empresas de préstamo.

Extrañado, pues no había contratado préstamo alguno, decide ponerse en contacto con Morosos, S.L. para aclarar la situación y pedir a la empresa que le deje en paz y que borre todos los datos suyos que tenga. La empresa de cobro de deudas le explica que constan en sus archivos informáticos las deudas comunicadas por las distintas empresas de préstamo, avaladas por su nombre, apellidos, fecha de nacimiento, domicilio y número de DNI y le insta a que pague sus deudas en vez de hacerse el sorprendido. También le informa de que no puede borrar sus datos puesto que son necesarios para exigir el cobro de sus deudas.

Mario no paga, puesto que él no ha contratado los préstamos, y decide no hacer nada esperando que la situación se calme o que Morosos, S.L. se olvide de él, aunque le molesta que pueda estar en un “registro de morosos”. Sin embargo, para su vergüenza e indignación, el día de su cumpleaños, en que había invitado a toda la familia y varios amigos a casa, ve que en la puerta de su domicilio aparece un “cobrador” disfrazado, con un cartel donde se indica “Mario, ¿puedes invitar a gente a tu cumpleaños, pero no pagar tus deudas? ¡Paga ya lo que nos debes!”.

Dos días después, de forma similar, al ir a recoger a su hija al colegio, ve aparecer a otro “cobrador”, enviado por Morosos, S.L. con un cartel en el que pone “¿Saben tus hijas que eres un moroso? ¡Mario, paga tus deudas ya!”. Al parecer, la empresa conocía el colegio de sus hijas gracias a un detective privado, que había seguido a Mario durante varios días para ver si era solvente y podía pagar sus deudas.

La gota que colma el vaso vino un día después, al ir al hospital para recibir su sesión de quimioterapia por el cáncer que le aqueja desde hace algunos meses, el mismo “cobrador” aparece a las puertas del hospital con un cartel en el que dice “¿No quieres pagar tus deudas y tratar tu cáncer en paz sin que te molestemos? Mario, por favor, paga tus deudas”. Al parecer, una de las empresas que había cedido el crédito a Morosos, S.L. para que lo cobrara les había informado del cáncer de Mario, como posible causa de su impago: habían visto que tenía cáncer en sus redes sociales, abiertas, donde Mario había ido narrando su lucha contra la enfermedad.

Harto del acoso que está sufriendo, por unas deudas que ni siquiera ha contraído, Mario acude a la Policía a denunciar los hechos. La Policía le informa de que este tipo de casos es habitual porque hay mucha gente que, tomando los datos del DNI de otra persona de la web, suplanta la identidad de esa persona para contratar préstamos a nombre del tercero y disfrutarlos fraudulentamente. De hecho, cuando comienza a investigar los hechos y requiere a Morosos, S.L. los datos que constan en sus archivos, la Policía comprueba que el teléfono móvil, el mail y la cuenta bancaria asociadas a los préstamos no corresponden con los de Mario: el proceso para conceder los préstamos se lleva a cabo por Internet y basta introducir nombre y apellidos, los datos del DNI, fecha de nacimiento, cuenta, mail y móvil; y activar la cuenta del préstamo con un código enviado al mail y al teléfono proporcionado, para verificar la identidad del solicitante, pero no se pide foto del DNI ni se comprueba que corresponda con la persona tras el ordenador.

Además de las actuaciones ante la Policía, que derivan en un procedimiento penal por acoso y suplantación de identidad, ajeno al caso que aquí tratamos, Mario decide denunciar los hechos ante la Agencia Española de Protección de Datos”.

La lista de conceptos clave ofrecida a los distintos grupos fue la siguiente: dato de carácter personal, categorías especiales de datos, tratamiento de datos, principios de protección de datos, diligencia debida, infracciones y sanciones en materia de protección de datos.

Además, como se dijo, se les proporcionó una serie de preguntas-guía para su trabajo:

- a) Identifique las normas aplicables al caso.
- b) Identifique los datos de carácter personal implicados y sus titulares.
- c) Identifique si existen datos especialmente protegidos y vea si ello afecta al caso.
- d) Identifique los tratamientos de datos efectuados por Morosos, S.L. y/o las empresas de préstamo.
- e) Identifique las obligaciones legales de Morosos, S.L. y/o las empresas de préstamo para llevar a cabo dichos tratamientos.
- f) Identifique qué puede solicitar Mario a la AEPD y, en el caso de las empresas, cómo defenderse de ello.
- g) Indique también a sus clientes, por favor, si Mario podría acudir a alguna otra instancia para defender sus derechos en caso de que la AEPD no le diera la razón.

Para abordar este caso, tres grupos / despachos de abogados representaron a Mario y su familia ante la AEPD, mientras que dos grupos representaron a las dos sociedades involucradas (Morosos, S.L. y prestamistas).

## 6. MUESTRA DE RESULTADOS

Entre los resultados del trabajo, además de la simulación de juicio prevista (ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Valencia, posterior a la resolución de la AEPD), los distintos grupos tuvieron que elaborar, como se indicó en apartados anteriores, una página web propia donde incluir sus datos, un glosario con los conceptos clave y un resumen del caso abordado y la postura defendida por su despacho. A continuación, se ofrecen capturas de pantalla de distintas páginas web elaboradas por alguno de los grupos de trabajo a lo largo de la asignatura.

### 6.1. Despacho 1 (AVLAN Abogados)



12/24, 13:32

12/24, 13:33

12/24, 13:33

This site was designed with the WIX.com website builder. Create your website today.

Inicio | Avlan Abogados

AVLAN ABOGADOS

Experiencia. Respeto. Resultados.

ÁREAS DE ESPECIALIDAD

Nuestros servicios

Contáctenos

Mapa

12/24, 13:34

12/24, 13:34

12/24, 13:34

This site was designed with the WIX.com website builder. Create your website today.

Inicio | Avlan Abogados

AVLAN ABOGADOS

Experiencia. Respeto. Resultados.

ÁREAS DE ESPECIALIDAD

Nuestros servicios

Contáctenos

Mapa

https://avlanabogados.wixsite.com/avlan-abogados

https://avlanabogados.wixsite.com/avlan-abogados

https://avlanabogados.wixsite.com/avlan-abogados



## Docencia y

## Caso 2

Nos encontramos ante un caso en el que nuestro cliente reportó clerto contenido publicado en una red social que atentaba contra su privacidad y derecho a la intimidad. Dicha red social compartió sus reclamaciones a una tercera entidad, lo cual es considerado como una cesión de datos, que esta a su vez los hace públicos en su red social. Aunque esto

º 23 (2024)

**Glosario | Avan Abogados**  
This site was designed with the WIX.com website builder. Create your website today. [Start Now](#)

12/2024, 13:36

**Glosario | Avan Abogados**  
This site was designed with the WIX.com website builder. Create your website today. [Start Now](#)

12/2024, 13:36

**Frequently asked questions**

**GLOSARIO** **PREGUNTAS FRECUENTES**

*Datos de carácter personal.*

*De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 se entiende por datos de carácter personal toda información sobre una persona física identificada o identificable ("el interesado"). Asimismo, se entiende por persona física identificable a aquella cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo el nombre, número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, biológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.*

*Categorías especiales de datos.*

*Tratamiento de datos.*

*Principios de protección de datos.*

*Principio de exactitud.*

*Principio de licitud.*

*Diligencia debida.*

*Responsable del tratamiento.*

*Encargado del tratamiento.*

*Infacciones.*

*Sanciones.*

*Derecho al olvido en buscadores de Internet.*

*Derecho al olvido en redes sociales y servicios equivalentes.*

<https://avanabogados.wixsite.com/avan-abogados/blank-2>

1/5 <http://avanabogados.wixsite.com/avan-abogados/blank-2> 2/5

## 6.2. Despacho 2 (Liarte Asociados)

12/24/24, 13:37

Casos :: Llaré & Asociados


 Llaré & Asociados

## Casos Relevantes

— Exposición de casos definitivos —

### Casos

#### CASO 1:

Mario, trabajador de Oficinas, realizó múltiples acciones de robo de datos de Mariano, su jefe, engañando el juego de 123456 para cifrar/des cifrar los datos. Se pone en contacto con la empresa para aclarar lo sucedido y pedirles que eliminen sus datos, pero lo informan de que, al ser el jefe de Mario, no tiene la autoridad para solucionar los problemas y no puede eliminarlos. Mario se ríge a pagar y roba todo lo accedido por los trabajadores de Oficinas que aparecen en su caso. Al no tener la autoridad para solucionar el problema, Mario se quejó de la empresa a su jefe, Mariano, y le pidió que lo ayudara a quitar los datos. Mariano denunció el acceso a su jefe y aclaró que su identidad fue violada para obtener los problemas. La investigación policial se realizó y se descubrió que Mario no tenía la información personal necesaria para apoyar los problemas, y no verifica la identidad del solicitante. Mariano presenta una reclamación ante la Agencia de Protección de Datos (APD) de Chile.

#### Resumen de los puntos de debate de Mario:

- Reglamento (UE) 2016/679 en la versión Revisada y del Consejo, de 27 de abril de 2016.
- Ley Orgánica 3/2018 de 14 de diciembre de Protección de Datos.
- Reglamento de Bases de datos de la Ley 10.000/2007.

#### CASO 2:

Para solucionar la problemática de los conflictos no autorizados en su trabajo, Pepe se puso en contacto con la Agencia de Protección de Datos (APD) y la Asociación de Trabajadores de Pepe. Pepe es trabajador de Pepe, una empresa que se identifica como Pepe, de la página web de Pepe, nombre y apellido del reclamante, así como el teléfono y dirección de Pepe. Pepe no tiene la autoridad para presentar el reclamado y pide a Pepe la solución de su problema. Pepe verifica que Pepe es quien lo reclama y procede a solucionar el problema, pidiéndole disculpas a Pepe, y le nega la posibilidad de entrar al sistema por ser el único usuario de la página donde se ofreció la información. Pepe transmite la reclamación a la APD y la Asociación de Trabajadores de Pepe, y Pepe se pone en contacto con Pepe para informarle que la reclamación ha sido presentada. Pepe responde a Pepe y le informa que la reclamación ha sido recibida.

Para garantizar la mayor transparencia posible en el manejo de conflictos de interés entre trabajadores y un proyecto de investigación, Pepe se pone en contacto con la APD y la Asociación de Trabajadores de Pepe.

Transparencia. Pepe (proyecto público en su página web) tiene las reclamaciones recibidas en Pepe y las creará, según lo establecido que la página de su eje, todo traslado de datos entre Pepe y la APD. La APD y la Asociación de Trabajadores de Pepe tienen la obligación de informar sobre la calidad personal para tener así de disponible la identificación del reclamante. Así es. Pepe, siendo dependiente de Pepe, ha visto otras personas que se han presentado a la APD y a la Asociación de Trabajadores de Pepe para reclamar, procediendo entonces a reclamar a Pepe, y ante la negativa de este a retirar el contenido por ser el único usuario de la página donde se ofreció la información. Pepe transmite la reclamación a la APD y la Asociación de Trabajadores de Pepe, y Pepe se pone en contacto con Pepe para informarle que la reclamación ha sido recibida.

#### Comunicación Administrativa

##### Resumen de los puntos de debate:

- Ley orgánica de Protección de datos (LOPD) a art. 21, art. 21.1 y art. 2.2
- Reglamento (UE) 2016/679 en materia de Protección de datos a art. 21, art. 81b) art. 81d) y art. 81e) y art. 81

#### CASO 3:

Mario López (joven adulto, más conocidamente, en 1990) fue integrante de una banda criminal que actuó en el municipio de Arica. Debió ser integrante de esta banda, convirtiéndose en localidad dominante de la banda. Mario López se presentó a la Oficina de Tránsito de Arica, donde se le realizó la denuncia de robo de datos de su móvil.

Por su parte, Mariano se lamentó y se comunicó en su ciudadano mediante redes sociales y como profesor en una localidad cercana, donde se le conocía.

Después de varios años, en 2022, el juez de "caso de Mario" decidió regresar su identidad con nombre antiguo, donde uno de los datos que pudo restituirle a Mario López fue su nombre.

Algunos años más tarde, y en una desgracia que desencadenó a Mario con su ex, se le realizó una denuncia de robo de datos personales, entre ellos los nombres, los datos de vivienda y el lugar donde este residió. Junto a esto, se acompañó una foto del móvil que se le había regalado y su nombre, que era el apellido que llevaba cuando nació, dentro de este nombre.

Pepe, todo esto, que el señor pudo reconstruir, para darle, en el propósito de que los datos de los que Mario le diera dicha clase. A consecuencia de esto, el señor solicitó al juez y logró una orden de restituirle su nombre antiguo.

Transparencia. Mariano ha presentado y está en una desgracia que desencadenó a Mario con su ex. Algunos años más tarde, y en una desgracia que desencadenó a Mario con su ex, se le realizó una denuncia de robo de datos personales, entre ellos los nombres, los datos de vivienda y el lugar donde este residió. Junto a esto, se acompañó una foto del móvil que se le había regalado y su nombre, que era el apellido que llevaba cuando nació, dentro de este nombre.

#### Resumen de los puntos de debate:

- Ley orgánica de Protección de Datos (LOPD) a art. 21, art. 2.2
- Reglamento 2016/679 de la Unión Europea, de 27 de abril de 2016, sobre Protección de Datos.

### 6.3. Despacho 3 (OMPEI)

The image contains four screenshots of the OMPEI website, each showing a different section of the site:

- Home:** Shows the main navigation bar, a banner with a group of people, and a sidebar with service categories (Servicios, Consultoría, Asesoramiento, Trabajo con Nosotros, Contacto). It also includes a "Contacto" section with address, phone, and email information.
- Work with Us:** Shows the "Trabaja con Nosotros" section with a banner, a "Crecimiento" section with a banner, and a "Competencias" section with a banner.
- Concepts:** Shows the "Conceptos" section with a banner, a "Caso 1" section with a detailed list of legal concepts, and a "Caso 2" section with a detailed list of legal concepts.
- Experience Previa:** Shows the "Experiencia previa" section with a banner, a "Aspectos básicos sobre Protección de datos I" section with a detailed list of legal concepts, and a "Aspectos básicos sobre Protección de datos II" section with a detailed list of legal concepts.

## 7. CONCLUSIONES

Mediante la aplicación de diversas metodologías combinadas -método del caso, simulación y aprendizaje por proyectos-, los resultados de aprendizaje en la asignatura mejoraron ostensiblemente, como también lo hicieron la motivación del alumnado, su interés por la asignatura y las habilidades transversales más allá de la materia concreta abordada. Aunque carecemos todavía de indicadores de impacto a largo plazo, las encuestas finales para el primer año de experiencia con esta nueva metodología reflejan, en todos los indicadores, resultados muy por encima de la

media del resto del grado y de la Universidad. Esperamos contar con datos de impacto a medio y largo plazo en años sucesivos, a la vez que se vayan adaptando los casos a las nuevas realidades fácticas (ej. nuevas posibilidades de la IA generativa) y normativas (por ejemplo, el muy reciente AI Act). La flexibilidad que ofrecen estas metodologías y el proceso centrado en el aprendizaje activo del alumnado auguran buenas perspectivas en este sentido.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ANGELINI, M. L.; “Integration of the Pedagogical Models ‘Simulation’ and ‘Flipped Classroom’ in Teacher Instruction”, *SAGE Open*, 2016.
- BOYLE, R. A.; “Employing Active-Learning Techniques and Metacognition in Law School: Shifting Ener School: Shifting Energy from Professor t essor to Student”, *University of Detroit Mercy Law School*, Vol. 81, núm. 1, 2003.
- COLE, S. A. y BERTENTHAL, A.; “Science, Technology, Society, and Law”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 13, 2017.
- ESPADA, M. *et al*; “Rendimiento académico y satisfacción de los estudiantes universitarios hacia el método flipped classroom”, *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, Vol. 24, núm. 1, 2020.
- LLOPIS NADAL, P.; “La simulación de juicios como actividad de innovación docente del Grado en Derecho”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Vol. 24, 2020, pp. 222-230.
- TOLLER, F.; “Orígenes históricos de la educación jurídica con el método del caso”, *E-mail Educativo*, Vol. 1, núm. 1, 2006, pp. 13-31.
- ZEPEDA HURTADO, M. E. *et al*; “Estrategias para el desarrollo de habilidades blandas a partir del aprendizaje basado en proyectos y gamificación”, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, Vol.13, núm. 25, 2022.





# **MUNICIPALISMO Y DEMOCRACIA LOCAL: UN RETO PENDIENTE PARA LA DOCENCIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TORRECILLAS MARTÍNEZ, Ana**

*Profesora de Derecho Constitucional*

*Universidad de Extremadura*

[anatm@unex.es](mailto:anatm@unex.es)

<https://orcid.org/0000-0002-1816-798X>

## **Cómo citar/Citation**

Torrecillas Martínez, A. (2024).

*Municipalismo y democracia local: un reto pendiente para la docencia en Derecho Constitucional.*

*Docencia y Derecho, n.º 23, págs. 59-74*

“Pero si los artesanos y los labradores  
son excluidos del gobierno de la  
ciudad ¿cómo podrán tener amor a la  
patria?” –

*La Política, Aristóteles*

## **RESUMEN:**

Este trabajo tiene como objetivo principal motivar, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, la necesidad de incorporar el régimen local y el municipalismo en la docencia en Derecho Constitucional. A tal fin, en el análisis se esclarecen las premisas teórico-constitucionales más relevantes sobre la materia omitidas en la docencia de nuestra disciplina y se ponen de manifiesto algunas de las oportunidades perdidas en relación con la invisibilización de lo local en las aulas para, finalmente, invitar a su inclusión y fomentar, así, la formación crítica e integral de nuestro alumnado en lo que respecta al modelo territorial y al Estado social y democrático de Derecho propugnado en la Constitución de 1978.

**PALABRAS CLAVE:** municipalismo, constitucionalismo crítico, Estado social, autonomía local.

## ***MUNICIPALISM AND LOCAL DEMOCRACY: A PENDING CHALLENGE FOR THE TEACHING OF CONSTITUTIONAL LAW***

### **ABSTRACT:**

The main objective of this paper is to motivate, from a theoretical and practical point of view, the importance of including local government and municipalism in the teaching of Constitutional Law. In order to achieve this purpose, the analysis clarifies the most relevant theoretical-constitutional premises on the subject omitted in the teaching of our discipline and highlights some of the opportunities lost in relation to the invisibility of this subject in the classes in order to, finally, invite its inclusion and thus promote the critical and comprehensive training of our students regarding the territorial model and the social and democratic Rule of Law promoted in the Constitution of 1978.

**KEYWORDS:** municipalism, critical constitutionalism, Social Welfare State, local self-government.

*Fecha de recepción: 01-06-2024*

*Fecha de aceptación: 30-06-2024*

## SUMARIO

**1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO 2. PREMISAS TEÓRICO-CONSTITUCIONALES OMITIDAS EN LAS AULAS 3. LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS COMO CONSECUENCIA DE LA INVISIBILIZACIÓN DEL MUNICIPALISMO 4. PROPUESTAS BASADAS EN EXPERIENCIAS DOCENTES PARA ENSEÑAR MUNICIPALISMO DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA**

### **1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

El estudio de las entidades locales ha sido una materia particularmente olvidada por el Derecho Constitucional, y más en el plano de su docencia. El régimen local aparece de soslayo, si es que lo hace, en el epígrafe de algún tema de nuestras guías docentes. A lo sumo, dedicamos alguna explicación a lo local cuando hemos de esclarecer los requisitos procedimentales del conflicto en defensa de la autonomía local. Pero, proporcionalmente al resto de escalas de gobierno, las entidades locales no han ocupado en nuestras clases el lugar que les corresponde como gestoras políticas de lo público. El grueso de nuestras asignaturas es copado por los demás niveles de gobierno: el Estado, las Comunidades Autónomas y el nivel supranacional. Se ha naturalizado la ausencia del municipio en la educación jurídica universitaria, y la consiguiente falta de perspectiva crítica en las aulas sobre el papel que desempeña la escala municipal en la gobernanza de nuestro Estado. De tal forma que, el alumnado egresado de una Facultad de Derecho en España no sabe para qué, ni cómo funciona su ayuntamiento desde el plano constitucional. Un ayuntamiento que es su institución de referencia, la más cercana al ciudadano y con la que probablemente tenga más contacto a lo largo de su carrera profesional que con aquellas a las que dedicamos asignaturas completas.

La deuda histórica de nuestro país con el municipalismo es de antaño conocida, y ha sido una clásica reivindicación por parte de numerosos sectores doctrinales que abarcan desde los más antiguos y clásicos postulados como el propugnado por Fernando Albi<sup>1</sup>, hasta los más recientes que se han hecho eco en nuestra disciplina, de la mano de Francisco Caamaño<sup>2</sup>, María Teresa Salvador

---

<sup>1</sup> Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Instituto de estudios de la Administración local, Madrid, 1966.

<sup>2</sup> Caamaño Domínguez, Francisco, “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho Constitucional* núm. 70, 2004, pp. 161-188.

Crespo<sup>3</sup> o Javier García Roca<sup>4</sup>. La constante invisibilización y la sustracción de la sustancia política de lo municipal no es un fenómeno reciente, sino que proviene de la misma génesis de nuestra historia constitucional, pues tras nuestra primera experiencia constitucional en Cádiz, ninguna Constitución española dedicó demasiada atención a la regulación de lo local, sin perjuicio de la permanencia del municipio como institución básica y con más larga trayectoria en nuestra historia política. El vigente texto constitucional de 1978 no siguió una senda distinta, prueba de ello es que los preceptos constitucionales dedicados a la regulación del régimen local son parcos y escasos. Pero la escasez y parquedad no restan importancia a las instituciones municipales, sino más bien al contrario, justificarían que prestásemos una atención *extra* hacia esta escala, habida cuenta de las posibilidades que presenta para la materialización del principio democrático. Así se desprende de los postulados teórico-políticos más paradigmáticos para las ciencias sociales y jurídicas, como el comunitarismo aristotélico<sup>5</sup>, el republicanismo de Marco Tulio Cicerón<sup>6</sup>, de Hannah Arendt<sup>7</sup>, y singularmente de Jean Jacques Rousseau<sup>8</sup>, el liberalismo de Tocqueville<sup>9</sup> y de Helena Rosenblatt<sup>10</sup> o el federalismo sinalagmático de Proudhon<sup>11</sup>.

Nuestro objetivo con esta aportación es evidenciar la relevancia de lo local para nuestro constitucionalismo y, en general, para el mantenimiento de nuestro Estado social y democrático de Derecho, con el fin último de su incorporación en nuestra docencia en las aulas. La enseñanza de lo local en el marco de la docencia en Derecho Constitucional no solo es crucial por ser el régimen local una parte indispensable de la gobernanza multinivel expresada en nuestra norma suprema, sino también porque apostar por municipalismo es apostar por democracia. El motivo por el cual es necesario incorporar lo local a nuestra docencia es doble, de ahí que nos sirvamos, principalmente, de dos epígrafes en los cuales trataremos de dilucidar aquello que omitimos en las aulas tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista práctico. Completaremos ambas perspectivas con una serie de propuestas que pretenden animar al profesorado a incorporar dinámicas que incidan en el régimen local desde distintos objetos de estudio propios de nuestra disciplina. Ello, para proceder, finalmente, a justificar la necesidad de incorporar al

---

<sup>3</sup> Salvador Crespo, María Teresa, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid-Barcelona, 2007.

<sup>4</sup> García Roca, Javier, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 282, enero-abril, 2000, pp. 23-70; García Roca, Javier, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* núm. 294-295, 2004, pp. 13-66.

<sup>5</sup> Cfr. Aristóteles, *La Política*, edición 26<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> Impresión, Austral, Barcelona, 2021.

<sup>6</sup> Cfr. Cicerón, M. Tulio, *Sobre la República*, Gredos, Madrid, 1991.

<sup>7</sup> Cfr. Arendt, Hannah, *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 2023.

<sup>8</sup> Cfr. Rousseau, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, Taurus, Barcelona, 2012.

<sup>9</sup> Cfr. De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, RBA, Barcelona, 2005).

<sup>10</sup> Cfr. Rosenblatt, Helena, *La historia olvidada del liberalismo*, Crítica, Barcelona, 2020.

<sup>11</sup> Cfr. Proudhon, Pierre Joseph, *El principio federativo*, Terramar, Buenos Aires, 2008.

municipalismo en la docencia crítica<sup>12</sup> en Derecho Constitucional, sucediendo a la clásica reivindicación del profesor Joaquín García Morillo<sup>13</sup> en esta materia.

## 2. PREMISAS TEÓRICO-CONSTITUCIONALES OMITIDAS EN LAS AULAS

La escala local ha desempeñado un papel crucial en la construcción de nuestros régimenes jurídicos y constitucionales, y ello no solo se desprende de la teoría política y de la democracia sino también del devenir de la historia que nos precede. Se constata con el estudio de las formas políticas premodernas, con el protagonismo de la ciudad-Estado en la antigua Grecia y con el municipio del Imperio Romano que sirvió como base para mantener la hegemonía de Roma durante siglos<sup>14</sup>. También de su rol durante el feudalismo, pues en el marco del municipio medieval los vecinos se ocupaban de gestionar aquellas cuestiones comunes demasiado pequeñas para ser atendidas por otra escala, de donde surgió el germen del municipalismo ilustrado, encabezado en Europa por la escuela fisiocrática<sup>15</sup>. Durante la Ilustración, y posteriormente, se sucedieron diversas propuestas que trataban de revalorizar las instituciones municipales y otorgarles una posición en el aparato administrativo del Estado, en vistas a la descongestión política de la instancia central y con la intención de avanzar hacia un funcionamiento cada vez más impregnado por el prisma democrático, como se observa en las propuestas de Turgot en Francia<sup>16</sup> y de Stein en Alemania<sup>17</sup>. Y como se confirmaría tras la Revolución francesa, para cuyos impulsores el municipio suponía el perfecto acicate para extender el poder liberal en el territorio galo<sup>18</sup>.

El protagonismo del municipio en las primeras constituciones liberales europeas, como la Constitución de 1812, se observa con su mera lectura, convirtiéndose, más tarde, en una institución decisiva en el devenir de la historia constitucional española. En las experiencias constitucionales del Sexenio Revolucionario (Constitución de 1869) y de la Primera República (Constitución «federal» de 1873) el municipio fue piedra angular del diseño político federal sobre el que pivotaba la gobernanza. Tras años de inestabilidad política, el caciquismo se utilizó como instrumento necesario para el mantenimiento de la larga Restauración

<sup>12</sup> Siguiendo las premisas metodológicas propugnadas por el profesor Carlos de Cabo en España. Véase, De Cabo, Carlos, *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Trotta, Madrid, 2014.

<sup>13</sup> Cfr. García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

<sup>14</sup> Cfr. De Cabo Martín, Carlos, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Vol. 1, PPU, Barcelona, 1988.

<sup>15</sup> García Pelayo, Manuel, “Teoría social de la fisiocracia”, *Moneda y crédito* núm. 31, 1949, pp. 18-43.

<sup>16</sup> García de Enterría, Eduardo, “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *Revista de administración pública* núm. 33, 1960, pp. 79-110.

<sup>17</sup> Martín Mateo, Ramón, *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1965, pp. 70 y ss.

<sup>18</sup> Cfr. Vandelli, Luciano, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1992.

borbónica, que giró en torno a lo local y que se extendió a todas las demás escalas de gobierno<sup>19</sup>.

En Europa, la construcción del Estado social de posguerra no puede entenderse sino por medio del municipalismo. Tras los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial, países como Alemania, Suecia, Dinamarca o Bélgica comprendieron que para hacer llegar las ventajas del Estado social a sus territorios necesitaban del auxilio de sus entidades locales<sup>20</sup>. Estos países realizaron las reformas necesarias para fortalecer sus municipios y, posteriormente, descentralizaron el poder del Estado en esta sede con el fin de resignificar su autonomía política, y hacerlos gestores de las nuevas ventajas del Estado prestacional. De este proceder se justifica la elaboración de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL) (1985) como Tratado Internacional suscrito por la mayor parte de los países europeos, que pusieron en común la necesidad de asignar espacios decisionales a las entidades locales en el marco de los Estados europeos, como soporte para la estabilidad de las estructuras políticas más grandes, como el Consejo de Europa, de donde proviene la mentada Carta.

Pese a la poca atención que se dedicó a lo local en el periodo constituyente de 1977-1978, nuestra Constitución vigente deposita en las entidades locales españolas una incuestionable sustancia política, pues de su literalidad se desprende que las mismas son entidades gestoras de la *res publica* (arts. 140-142 CE). Son, además, entidades territoriales formantes de la estructura territorial básica del Estado, aspecto que motiva su autonomía, acotada al ámbito de sus intereses (art. 137 CE).

En España la organización territorial del Estado se divide en tres escalas distintas: entidades locales, formadas por provincias y municipios, Comunidades Autónomas y la instancia central. Todas estas entidades disponen de autonomía para la gestión política de aquellos intereses que se consideren como propios de su escala de gobierno. Ambos enunciados son expresados por la Constitución en el artículo 137 CE, donde se encuentran dos elementos adicionales que son claves para comprender correctamente la descentralización propugnada por nuestro texto constitucional. El primero de los elementos tiene un carácter sustancial porque hace referencia a un criterio de fondo. El objeto sobre el que se adscribirá el poder político que se deposite en cada entidad territorial en España serán los intereses propios de cada nivel de gobierno. El segundo es un elemento de carácter formal, dado que la Constitución no solo menciona aquello que deberá gestionar cada entidad, sino que también expresa el cómo: con autonomía. De este modo, el artículo 137 CE clarifica la composición de la gobernanza multinivel en España, de la cual participan, también, las entidades locales. Los artículos 140 y 141 CE confirman la autonomía político-administrativa de municipios y provincias, respectivamente.

<sup>19</sup> Orduña Rebollo, Enrique, *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 164-207; Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 65-158.

<sup>20</sup> Ortega Gutiérrez, David, “Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 62. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513756> [Fecha de última consulta: 22/08/2024]

Nuestros constituyentes dividieron los escalones de gobernanza aspirando a que el ejercicio de todos los niveles de gobierno fuese yuxtapuesto y solidario, para que los beneficios de la gestión emprendida por cada escala redundasen en beneficio de la ciudadanía. El ciudadano español habita todos esos niveles de gobernanza al mismo tiempo, no solo vive en su Estado o su Comunidad Autónoma de referencia. Esta perspectiva es relevante desde el punto de vista político, pues hemos de entender qué entidad gestiona qué asuntos y con qué criterios, y de esta forma comprenderemos que las entidades territoriales que conforman la gobernanza en España desempeñan sus actuaciones de forma complementaria y no enfrentada. El estudio de la teoría de la democracia y las democracias de escala constata que no existe un nivel perfecto para la práctica del principio democrático, pues este debe practicarse en todas las escalas. Así, la clave para el mantenimiento de un Estado democrático en todo su conjunto es aprovechar las potencialidades democráticas que ofrece cada nivel de gobierno<sup>21</sup>. La interpretación de nuestro modelo territorial desde el prisma democrático exige que a cada entidad se le asignen aquellos asuntos que, además de considerarse como propios de su escala, sean más ajustados a sus posibilidades de gestión política. De ahí que las problemáticas que acontecen en la pequeña escala no deban ser resueltas por la Unión Europea, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, sino por los gobiernos locales, y viceversa.

Asimismo, esta visión también es crucial desde el punto de vista financiero, esto es, en la resolución de las siguientes cuestiones: cómo se redistribuyen los recursos entre las diferentes escalas de gobierno y por qué. Al reparto del poder político del Estado subyace un claro mensaje de solidaridad que, además, está expresamente previsto en el texto constitucional (arts. 2 y 138 CE)<sup>22</sup> y que opera tanto en el plano intraterritorial como en el plano interterritorial<sup>23</sup>. En los Estados democráticos y descentralizados como España no es aconsejable la convivencia de unidades políticas muy pobres y de otras unidades políticas muy ricas. Motivo por el cual el texto constitucional subordina la riqueza del país al interés general, susceptible de interpretarse, indiscutiblemente, desde el prisma territorial (art. 129 y 131 CE). La redistribución de la riqueza ha de realizarse de un modo equilibrado y siempre en beneficio de la ciudadanía, del pueblo español en todo su conjunto (art. 1.2 CE). La autonomía de todas estas entidades se realiza (o debiera realizarse) dentro del Estado y con el propósito de nivelar sus beneficios en todo el territorio nacional (art. 139 CE).

Precisamente por este motivo, se incluyó en el texto constitucional de 1978 el artículo 142 CE en beneficio de las entidades locales. El mismo expresa que “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Las haciendas locales han sufrido, desde los albores del

<sup>21</sup> Dahl, Robert y Tufte, Edward R., *Size and democracy*, California: Standford University Press, California, 1973, pp. 137-142.

<sup>22</sup> Sobre el principio de solidaridad en nuestro constitucionalismo y sus implicaciones consultese: De Cabo Martín, Carlos, *Teoría constitucional de la solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2006. Específicamente desde el plano territorial y la necesidad de su reforma, además, véase Moreno González, Gabriel y Pablos Mateos, Fátima (dirs.), *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*, Aranzadi, Pamplona, 2023.

<sup>23</sup> Barroso Márquez, Juan Francisco, *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2024.

siglo XIX, una notable devaluación en España. En 1977, durante la transición española, la insuficiencia endémica de numerosas haciendas municipales, especialmente las de los municipios más pequeños, fue bastante notable. La escasez de recursos financieros de los municipios había sido consustancial a nuestra historia constitucional, pero durante el franquismo prácticamente toda la España rural sufrió un empobrecimiento extremo a causa del cual se comenzaron a producir emigraciones masivas de las zonas rurales del país hacia las zonas urbanas, especialmente a partir de 1940<sup>24</sup>.

La respuesta del constituyente fue clara a este respecto. Si con el texto constitucional se asumía la gestión política autónoma por parte del nivel local, había de asegurarle a estas entidades que contasen con los recursos suficientes para proceder a dicha gestión. El artículo 142 CE traslada al texto constitucional el punto de vista político que esgrimíamos en líneas anteriores, porque no solo inmiscuye a los gobiernos locales en la garantía del principio de suficiencia financiera, sino también a las Comunidades Autónomas y al Estado. Las tres entidades territoriales formantes de la estructura básica expresada en el artículo 137 CE han de procurar, de modo solidario, que las entidades locales (más dificultadas que el resto para allegar sus propios recursos) cuenten con los medios suficientes para el desempeño de los asuntos de carácter local.

Tanto desde el punto de vista político-administrativo como desde el punto de vista financiero, la pequeña escala dispone de una regulación en nuestro texto constitucional (arts. 137 y 140-142 CE) que actualmente omitimos en nuestra docencia. Si el Derecho Constitucional que enseñamos en las aulas se detiene en el nivel autonómico y no desciende hacia lo local, las nociones sobre la estructura territorial del Estado que estamos enseñando son incompletas. El eminente protagonismo del nivel estatal y autonómico, o incluso del supranacional, provoca que en nuestras clases no otorguemos una visión de conjunto, sino que enseñemos a nuestro alumnado unas nociones básicas sobre cada nivel de gobierno como si estos fuesen departamentos estancos. Esta perspectiva carece de pragmatismo, no es real y, además, no se ajusta a lo expresado en el texto constitucional.

### 3. LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS COMO CONSECUENCIA DE LA INVISIBILIZACIÓN DEL MUNICIPALISMO

La falta de atención hacia la regulación jurídico-constitucional de lo local provoca que perdamos de vista las potencialidades democráticas que presenta el nivel local para la resolución de los problemas comunes, pues la ausencia del municipalismo en las aulas impide e impedirá que nuestro alumnado sea capaz de identificar que diputaciones, ayuntamientos y demás entidades locales disponen de posibilidades extraordinarias para la gestión política de los problemas actuales y venideros. La docencia universitaria es la antesala al posterior planteamiento de soluciones sobre los problemas reales que acontecen en el Estado, entendido este de forma compleja. Las premisas sobre las cuales asentamos hoy nuestra docencia son las cuestiones que potencialmente recibirán una respuesta mañana.

En nuestras estructuras políticas y constitucionales conformadas por numerosas escalas de gobierno, la gobernanza local presenta unas potencialidades

<sup>24</sup> Albi, Fernando, *op.cit*, pp. 211-279.

extraordinarias porque funciona como soporte para la estabilidad y la democraticidad de las estructuras más grandes. Es un planteamiento histórico, visible tanto en la teoría política como incluso en los textos internacionales como el de la CEAL. El Estado empieza en el municipio, no ya solo desde el plano institucional, sino también en el plano democrático, pues es en el nivel municipal donde puede observarse una más radical coincidencia entre lo político, lo institucional y lo democrático.

La cercanía de los gobiernos municipales a la ciudadanía les sitúa en una posición privilegiada sobre el conocimiento de los principales problemas que surgen en el medio y también ofrece grandes oportunidades en relación con la participación ciudadana en la gestión de esos problemas. Ante la tan extendida tendencia a realizar políticas *top-down*, los gobiernos locales posibilitan el emprendimiento de medidas *bottom up* con la participación de los vecinos en el planteamiento de soluciones. Dicho de otro modo, la viabilidad de impulsar la democracia directa y tratar de equilibrar la tan acusada democracia de los modernos es mucho mayor desde el nivel municipal<sup>25</sup>. Incluso cuando se trate de políticas no coparticipadas por la ciudadanía, la proximidad de las alcaldías y concejalías a sus vecinos provoca que estos equipos dispongan de numerosas facilidades para conocer la opinión ciudadana y actuar en consecuencia. Máxime en nuestro país, donde de 8.132 municipios cerca del 80% disponen de menos de 5.000 vecinos<sup>26</sup>, aspecto que determina el estrecho vínculo entre gobierno y ciudadanía.

Esta característica típica de los gobiernos locales y, más concretamente de los municipales, no se encuentra en los demás niveles de gobierno. Cuando la escala aumenta el mensaje ciudadano suele diluirse de forma correlativa porque los canales de comunicación no son directos. Mientras que es sencillo y, de hecho, cotidiano que un ciudadano de un municipio de 1.000 habitantes se relacione incluso diariamente con su alcaldía, resulta considerablemente más difícil que mantenga las mismas sinergias comunicativas con el presidente de su Comunidad Autónoma o del Gobierno de España. Además, a medida que la escala se ensancha también se disipa el mensaje que el ciudadano quiere trasladar a los poderes públicos porque el número de emisores es abismalmente mayor que el número de receptores, lo que obliga a filtrarlo y a perder los matices que sí pueden transmitirse directamente a los gobiernos municipales<sup>27</sup>.

Inmiserir a la ciudadanía en la gestión política supone una ventaja estrictamente democrática y además también conlleva considerables beneficios en materia de cohesión social y comunitaria. La cultura jurídico-política comunitarista ha sido siempre un elemento indispensable para el mantenimiento de la democracia en los postulados más destacados para nuestro constitucionalismo. El cuidado de la *res publica* y la recuperación de la democracia moral de López Aranguren<sup>28</sup> es cada día más urgente en nuestra modernidad líquida e individualista donde la alteridad y lo común pierde un peso considerable en beneficio de lo individual. El afloramiento de sentimientos identitarios nacionalistas e incluso localistas, basados en el

<sup>25</sup> Ruiz-Rico Ruiz, Catalina, *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017; Castellanos Claramunt, Jorge, *La participación ciudadana en el ámbito local. La integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*, Corts Valencianes, Valencia, 2020.

<sup>26</sup> INE, Padrón continuo 2024.

<sup>27</sup> Dahl, R. y Tufte, E., *op.cit.* pp. 41-136.

<sup>28</sup> López Aranguren, José Luis, *Ética y política*, Orbis, Barcelona, 1987.

enfrentamiento de las partes y en la exclusión del otro podrían aplacarse desde este prisma. Nos conviene impulsar la idea de que los proyectos pequeños casan bien con los grandes, y que para ello necesitamos participar de aquel *unus pro omnibus, omnes pro uno*.

Las posibilidades que presenta el fortalecimiento del autogobierno local en relación con el Estado social son, asimismo, extraordinarias, tal y como nos demuestra la historia de Europa y el papel de las entidades locales en la extensión de las prestaciones sociales en la etapa de postguerra<sup>29</sup>. Unas entidades locales verdaderamente autónomas facilitan el funcionamiento eficaz y eficiente del aparato estatal allí donde el Estado y las Comunidades Autónomas no llegan, por ser escalas demasiado alejadas de los problemas *de facto*. La decrepita situación en la que se encuentran las administraciones locales como consecuencia de nuestra planta local ultrafragmentada o de la convivencia de las localidades españolas con fenómenos como inframunicipalismo y la despoblación lo constata. Allí donde los gobiernos locales no disponen de capacidad para desempeñar sus competencias por su reducido tamaño y su ínfimo número de habitantes, donde falta escala y medios materiales, humanos y financieros, el Estado social desaparece.

Nos referimos a la fotografía prototípica de la España rural, que en nuestro país coincide con más de un 80% del territorio nacional. En los municipios de menos de 5.000 habitantes, cubrir servicios y garantizar el acceso a derechos es cada día más difícil. Lo es, en parte, porque disponemos de demasiados municipios, la mayoría de muy pequeñas dimensiones, sin apenas personal a su servicio y, generalmente, con pocos recursos financieros que permitan emprender verdaderas políticas públicas en beneficio de sus vecinos. Muchos de esos municipios rurales de menos de 5.000 habitantes se encuentran, a menudo, imposibilitados para gestionar los asuntos de interés local, de donde surge su necesidad de acudir a estructuras de cooperación intermunicipal (como las mancomunidades o las comarcas) con el fin de que estas les auxilien en esa tarea<sup>30</sup>. Sin embargo, la situación de las entidades supramunicipales en España también está llena de una reforma de gran envergadura porque ni sus medios, ni su personal, ni su regulación jurídica se adaptan a las necesidades de la mayor parte de los municipios españoles<sup>31</sup>. A esta situación se suma el cada vez más preocupante fenómeno de la despoblación que afecta a todo el país, pues no solo repercuten en los territorios casi vaciados, sino también en las ingentes cifras de población abocada a emigrar hacia las ciudades en busca de una vida con las facilidades que ofrecen los núcleos urbanos y de las que carecen los pequeños núcleos rurales, a veces demasiado romantizados. Se produce una ruptura con numerosos preceptos constitucionales que expresan ese proyecto en común solidario, fraternal y equilibrado con el que habría de coincidir España.

<sup>29</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia*, Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, Madrid, 2016, pp. 91-212.

<sup>30</sup> Doncel Luengo, Juan Antonio y Camisón Yagüe, José Ángel, “¿Son las mancomunidades órganos de participación política?: Algunas reflexiones sobre la naturaleza político constitucional de las mancomunidades con especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* núm. 31, 2014, pp. 105-123.

<sup>31</sup> Torrecillas Martínez, Ana, “Comarcalizar Extremadura: posibilidades desde la actual regulación jurídica”, en Gabriel Moreno González (dir.), *La reforma de las administraciones y las políticas públicas ante el reto demográfico en Extremadura*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 53-80.

En toda esta concatenación de fenómenos actuales y apremiantes no estamos aprovechando las potencialidades de los gobiernos locales para mitigar sus efectos perniciosos e inmediatos. La conveniencia de inmiscuir más y mejor al municipio en la gestión de muchas problemáticas que se presentan como retos para nuestro Estado, como la despoblación, la falta de cohesión social y territorial o el inframunicipalismo, requieren un impulso de la autonomía local. Los gobiernos más cercanos a la ciudadanía y a los efectos de tales fenómenos, que al tiempo son los que mejor conocen las aristas de tales problemáticas, deberían poder ofrecer soluciones al respecto. Pero, tanto el modelo competencial local, como el modelo financiero de las haciendas locales, y el gran protagonismo de las demás instancias de gobierno, junto con el habitual menosprecio hacia los gobiernos locales, ha provocado y sigue provocando, que los mismos sean incapaces de mejorar la situación de los territorios en los que despliegan su “autogobierno”.

#### **4. PROPUESTAS BASADAS EN EXPERIENCIAS DOCENTES PARA ENSEÑAR MUNICIPALISMO DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL**

A continuación, presentaremos tres propuestas, basadas en experiencias docentes, con la pretensión de animar al profesorado a la incorporación del municipalismo en la docencia en Derecho Constitucional, y mitigar esa deuda histórica de nuestra disciplina con el régimen local.

La primera propuesta tiene como principal objetivo hacer consciente al alumnado de las potencialidades y peligrosidades de la escala local en la gestión de “sus respectivos intereses” (arts. 137, 140 y 141 CE). Para ello, se propone la construcción de una batería de situaciones de hecho que evidencien cómo la gestión por parte de un ayuntamiento, o por cualquier otro nivel de gobierno, puede ser más o menos ventajosa en función de numerosas variables que han de tenerse en cuenta. Algunos ejemplos serían los siguientes.

En cuanto a las potencialidades democráticas del nivel local podemos preguntar a nuestro estudiantado sobre la facilidad en la comprensión de las competencias gestionadas por el nivel local, frente a aquellas desempeñadas por el nivel autonómico o central (¿qué les resulta más sencillo, comprender la gestión de un parque o una biblioteca – *ex. arts. 25 y 26 LRBRL*-, o la emisión de deuda pública – *ex. art.135 CE*?). O, asimismo, sobre cuál es el nivel de gobierno al que creen que es más sencillo trasladar las demandas vecinales ante la acción o inacción política en una determinada materia (ante una situación de desconformidad ciudadana sobre una concreta situación, ¿es más fácil mostrar el parecer ciudadano al ayuntamiento de nuestra localidad o al Gobierno autonómico o de España?). En relación con las peligrosidades de la democracia en el nivel local puede ser útil que preguntemos al alumnado qué nivel de gobierno creen que tiene mayores medios materiales, financieros y humanos para gestionar una determinada competencia (¿quién creen que dispone de mayores herramientas para ocuparse de la contratación pública, un pequeño municipio cuyo ayuntamiento está compuesto por un escaso número de funcionariado a su servicio, o la escala autonómica o central?). Del mismo modo, podemos situarles ante unas eventuales elecciones locales, autonómicas y nacionales, y preguntarles en cuál de todas ellas creen que tendrán un mayor crisol de fuerzas políticas a las que poder votar (¿en cuál de estas

elecciones creen que dispondrán de mayores alternativas para votar a partidos que se alineen con sus sensibilidades políticas?).

Esta actividad, además de situar al alumnado en las ventajas y desventajas de las escalas de la democracia a través de la participación conjunta, permitiría partir de un debate desde distintas experiencias ciudadanas. A menudo el estudiantado no solo dispone de pareceres diferentes sobre según qué nivel de gobierno sino mismamente desde sus vivencias en la escala local. Las opiniones suelen cambiar sustancialmente entre aquellas personas que a lo largo de su vida han habitado entornos urbanos y entornos rurales.

La segunda actividad que aquí proponemos persigue un triple objetivo. Primero, que el estudiantado aprenda la complejidad del régimen local en el ordenamiento jurídico español. Segundo, que aprenda a manejar distintas fuentes del derecho, particularmente en materia de régimen local. Y, tercero, invitar a reflexionar sobre los compromisos suscritos por España en virtud del Tratado Internacional de la CEAL como clave de bóveda del régimen local en el marco del derecho internacional proveniente del Consejo de Europa. De acuerdo con el planteamiento de esta actividad proporcionaríamos al alumnado los textos de la Constitución española, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y de la CEAL. El estudiantado, partiendo de la apertura de la Constitución en la delimitación del régimen local, debería buscar contradicciones entre la literalidad de la Constitución, de la LRBRL en España como ley marco del régimen local, y lo dispuesto en la CEAL. La actividad podría complejizarse en caso de que el profesorado optase por incorporar otras normas, tales como los Estatutos de Autonomía.

Los resultados que podrían alcanzarse son los siguientes. De un lado, en la comparación entre la Constitución y la CEAL se puede dilucidar fácilmente cómo ésta última aporta luz a un concepto constitucional excesivamente indeterminado en nuestra norma suprema. Por tanto, es evidente que su contenido puede ser aprovechado para colmar las lagunas constitucionales sobre el régimen local. De otro lado, en la comparación entre CEAL y LRBRL, dos son las cuestiones que podrían quedar abiertas para un posible debate. En primer lugar, que la norma internacional es más garantista para con la autonomía de los municipios que la norma nacional. Y, en segundo lugar, que la norma internacional suele tender a la autolimitación (*vgr. “en la medida de lo posible”* [art. 4.6 CEAL], *“donde la legislación lo permita”* [art. 5. CEAL], *“sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la ley”* [art. 6.1 CEAL], etc.) en beneficio de la norma interna.

Esta actividad podría ser aprovechada tanto en el marco de la docencia en materia de fuentes del derecho y de los principios generales del ordenamiento jurídico español, como específicamente desde la docencia en derecho local. La resolución de un posible conflicto entre la letra del Tratado Internacional (CEAL) y de la ley nacional (LRBRL) daría al profesorado la oportunidad de incidir en el criterio del Tribunal Constitucional en la materia, como específicamente explica Requejo Pagés sobre este asunto y en virtud del principio de aplicabilidad o prevalencia<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Requejo Pagés, Juan Luis, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, en Francisco Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes*

La tercera actividad propuesta consiste en la tramitación de un conflicto en defensa de la autonomía local. Para ello, tan solo ofreceremos al alumnado un punto de partida: la eventual entrada en vigor de una ley presuntamente lesiva para con la autonomía de las entidades locales. Durante la sesión en la que realicemos la actividad podríamos plantear, al menos, dos escenarios posibles basados en la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) (arts. 75 *bis*- 75 *quinquies*). De tal forma que sea plausible partir la clase en, al menos, dos grupos. En el primer caso planteado, podríamos situarnos ante una disposición normativa con rango de ley proveniente del Estado (art. 75 *bis* LOTC), y eventualmente vulneradora de la autonomía local de los municipios españoles. En el segundo caso que diseñemos, podríamos modular el supuesto hacia una disposición normativa con rango de ley proveniente de una Comunidad Autónoma (art. 75 *bis* LOTC), que pudiera ser presumiblemente lesiva de la autonomía provincial.

Una vez ofrecido el supuesto de hecho, y con ánimo de guiar un ficticio planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, sería conveniente elaborar una serie de preguntas basadas en los arts. 75 *bis*- 75 *quinquies* LOTC (requisitos de legitimación, exigencias procedimentales tales como los plazos o las mayorías necesarias, o resultado final que podría obtenerse con una sentencia favorable a la pretensión de la parte actora).

Ahora bien, consideramos clave que en esta actividad sea el alumnado el que, junto con el articulado de la LOTC, consulte las bases de datos que fueren necesarias para la tramitación del conflicto. De este modo, no solo se hará consciente de las dificultades intrínsecas en su planteamiento, sino mismamente de la realidad local española y sus características: dispersión demográfica y despoblación de amplias zonas del país, una generalizada situación de ultrafragmentación territorial y una recurrente tendencia a apostar por las estructuras de cooperación territorial como las mancomunidades.

Un ejemplo del supuesto que planteamos sería el que exponemos a continuación. Tras el enunciado, preguntamos a nuestro estudiantado cuántos municipios o diputaciones necesitaríamos reunir para plantear el recurso ante el Tribunal Constitucional contra la disposición normativa en cuestión (art. 75 *bis* LOTC). Y, de igual forma, qué población se requeriría para plantear el conflicto en el ámbito territorial de la disposición impugnada (art. 75 *ter* LOTC). Para la resolución de esta pregunta será necesario consultar bases de datos tales como el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España y el Instituto Nacional de Estadística.

Podríamos añadir preguntas que persigan el manejo de un contenido más teórico-normativo, como por ejemplo sería: ¿qué pueden conseguir las entidades locales promotoras del conflicto con su planteamiento? Para cuya resolución bastaría con leer el artículo 75 *quinquies* LOTC. O, asimismo, otros interrogantes que persigan objetivos más complejos, como la búsqueda de jurisprudencia constitucional en la materia. Para esta última podríamos preguntar cuáles han sido los resultados de la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local en la LOTC en 1999. El alumnado, así, se verá compelido, por una parte, a buscar el número de conflictos incoados desde la mentada fecha y, por la otra, a leer las

---

*locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 15-38.

resoluciones que ponen fin a los procedimientos planteados en el marco de tales conflictos.

Esta última actividad podría, también, acabar con un intercambio de pareceres tanto sobre la dificultad en el planteamiento del conflicto y los resultados derivados de su regulación tras más de 20 años desde su entrada en vigor en el ordenamiento jurídico, como acerca del número de municipios y provincias, la dispersión demográfica existente en España, o las alternativas frente a la eventual frustración en el planteamiento del conflicto en sede de la justicia constitucional.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La omisión de la posición jurídica y política del municipio en la docencia en Derecho Constitucional coarta las posibilidades de formar un alumnado crítico con nuestro modelo territorial y con nuestro Estado social y democrático de Derecho. En nuestra docencia omitimos parte del marco teórico del que ha de partir cualquier reflexión crítica que pretenda ofrecer soluciones a los problemas actuales y venideros. El régimen local también está regulado en el texto constitucional y, además, supone una parte esencial de nuestro modelo territorial, aunque su constante y naturalizada ausencia en las aulas pareciera reproducir la apariencia contraria.

Y, lo que es peor, omitimos esa tan necesaria visión práctica, real, sobre aquella situación social que nos preocupa o debiera preocuparnos a los profesores e investigadores de las ciencias sociales y jurídicas. En el entorno universitario y, concretamente en las Facultades de Derecho, formamos a potenciales gestores de lo público. Aquellas personas que a su egreso serán responsables de proporcionar respuestas ante las incertidumbres de nuestro sistema. La falta del municipalismo en las aulas y, concretamente, en la docencia de nuestra disciplina, impide que nuestro estudiantado tenga una visión integral y más profunda sobre cuestiones intrínsecamente relacionadas con nuestro constitucionalismo, que hoy requieren soluciones inmediatas como la situación del Estado social en las zonas rurales de España que, desde el estudio de lo local reciben respuestas clarificadoras.

Y, por supuesto, esta omisión generalizada en los planes de estudios jurídicos resta, también, potencialidades al Derecho Constitucional como disciplina, y a la Universidad como institución encargada de asegurar un espacio para la reflexión crítica sin la cual, las posibilidades de progreso para nuestro sistema, y para su funcionamiento democrático, se atemperan de forma correlativa.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, F.; *La crisis del municipalismo*, Instituto de estudios de la Administración local, Madrid, 1966.
- ARENDT, H.; *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 2023.
- ARISTÓTELES; *La Política*, Edición 26<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> Impresión, Austral, Barcelona, 2021.
- BARROSO MÁRQUEZ, J. F.; *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2024.

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.; “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho Constitucional* núm. 70, 2004, pp. 161-188.
- CABO MARTÍN, C. DE; *Teoría constitucional de la solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- CABO MARTÍN, C. DE; *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Trotta, Madrid, 2014.
- CABO MARTÍN, C. DE; *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Vol. 1, PPU, Barcelona, 1988.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J.; *La participación ciudadana en el ámbito local. La integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*, Corts Valencianes, Valencia, 2020.
- CICERÓN, M. T.; *Sobre la República*, Gredos, Madrid, 1991.
- DAHL, R. Y TUFTE, E. R.; *Size and democracy*, Standford University Press, California, 1973.
- DONCEL LUENGO, J. A. Y CAMISÓN YAGÜE, J. A.; “¿Son las mancomunidades órganos de participación política?: Algunas reflexiones sobre la naturaleza político constitucional de las mancomunidades con especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* núm. 31, 2014, pp. 105-123.
- DURÁN GARCÍA, F. J.; *La fusión de municipios como estrategia*, Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, Madrid, 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”. *Revista de administración pública* núm. 33, 1960, pp. 79-110.
- GARCÍA MORILLO, J.; *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- GARCÍA PELAYO, M.; “Teoría social de la fisiocracia”, *Moneda y crédito* núm. 31, 1949, pp.18-43.
- GARCÍA ROCA, J.; “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 282, 2000, pp. 23-70
- GARCÍA ROCA, J.; “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* núm. 294-295, 2004, pp. 13-66.
- LÓPEZ ARANGUREN, J. L.; *Ética y política*, Orbis, Barcelona, 1987.
- MARTÍN MATEO, R., *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1965.

- MORENO GONZÁLEZ, G. Y PABLOS MATEOS, F. (dirs.); *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*, Aranzadi, Pamplona, 2023.
- ORDUÑA REBOLLO, E.; *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, D.; “Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 62.
- Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513756>
- PROUDHON, P. J.; *El principio federativo*, Terramar, Buenos Aires, 2008.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.; “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, en F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (coord.); *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 15-38.
- ROSENBLATT, H.; *La historia olvidada del liberalismo*, Crítica, Barcelona, 2020.
- ROUSSEAU, J.; *El Contrato Social*, Taurus, Barcelona, 2012.
- RUIZ-RICO RUIZ, C.; *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- SALVADOR CRESPO, M. T.; *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto Nacional de Administración Pública, Barcelona-Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.; *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.
- TOCQUEVILLE, A. DE; *La democracia en América*, RBA, Barcelona, 2005.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A.; “Comarcalizar Extremadura: posibilidades desde la actual regulación jurídica”, en G. MORENO GONZÁLEZ (dir.); *La reforma de las administraciones y las políticas públicas ante el reto demográfico en Extremadura*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 53-80.
- VANDELLI, L.; *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones* (trad. P. Menéndez García y J. Suay Rincón), Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1992.

# CIUDADANÍA ACTIVA POR LA MEMORIA Y JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO: UNA EXPERIENCIA DE INNOVACIÓN DOCENTE EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

**VIVANCOS COMES, Mariano**

*Profesor de Derecho Constitucional*

*Universitat de València*

[mariano.vivancos@uv.es](mailto:mariano.vivancos@uv.es)

<https://orcid.org/0000-0003-1583-422X>

## *Cómo citar/Citation*

Vivancos Comes, Mariano (2024).

*Ciudadanía activa por la memoria y justicia de las víctimas del terrorismo:  
una experiencia de innovación docente en el ámbito de la educación superior.*

*Docencia y Derecho, n.º 23, pags.75-91.*

## **RESUMEN:**

En las últimas décadas, las universidades españolas han avanzado en la integración de la memoria de las víctimas del terrorismo, abordando un vacío histórico. El presente artículo describe un proyecto integral liderado por la Universitat de València que, con un enfoque interdisciplinar, combina la actualización de planes de estudio, metodologías participativas y el desarrollo de competencias críticas en estudiantes sobre la materia. Se aprovecha de la alianza entre instituciones académicas y el liderazgo civil permitiendo más allá de la visibilidad de las víctimas, avanzar en la consecución de su triple programa (memoria, dignidad y justicia) promoviendo, a su vez, los valores de la convivencia democrática y la educación cívica entre los estudiantes de la educación superior.

**PALABRAS CLAVE:** innovación docente, víctimas educadoras, derecho constitucional, memoria pedagógica, justicia restaurativa, convivencia democrática, ciudadanía activa

# ACTIVE CITIZENSHIP FOR THE MEMORY AND JUSTICE FOR THE VICTIMS OF TERRORISM: AN EXPERIENCE OF TEACHING INNOVATION IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

## ABSTRACT:

In recent decades, Spanish universities have made progress in integrating the memory of terrorism victims, addressing a historical gap. This article describes a comprehensive project led by the Universitat de València that, with an interdisciplinary approach, combines curriculum updates, participatory methodologies, and the development of critical competencies in students on the subject. It takes advantage of the alliance between academic institutions and civil leadership, going beyond the visibility of the victims to advance the achievement of their triple agenda (memory, dignity, and justice). At the same time, it promotes the values of democratic coexistence and civic education among higher education students.

**KEY WORDS:** teaching innovation, educator victims, constitutional law, pedagogical memory, restorative justice, democratic coexistence, active citizenship.

*Fecha de recepción: 01-06-2024  
Fecha de aceptación: 30-06-2024*

## SUMARIO

**1. INNOVACIÓN EDUCATIVA Y MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL 2. INICIATIVAS MÁS DESTACADAS DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO 3. LAS CLAVES DE UNA ESTRATEGIA INNOVADORA EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO 4. A MODO DE CONCLUSIÓN 5. BIBLIOGRAFÍA**

**1. INNOVACIÓN EDUCATIVA Y MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL**

Durante décadas, el terrorismo marcó profundamente la vida política y social de España. Sin embargo, hasta hace poco tiempo, las universidades españolas carecían de iniciativas sistemáticas para incorporar la memoria de las víctimas en el ámbito de los estudios superiores. Las primeras acciones<sup>1</sup> significativas en esta dirección surgieron en comunidades especialmente afectadas, como el País Vasco y Navarra, donde los gobiernos autonómicos impulsaron programas como el de las “víctimas educadoras”, consolidado a partir de la segunda década del siglo XXI.

En paralelo, se llevaron a cabo actividades que honraban la memoria de figuras académicas de renombre, como Manuel Broseta, Francisco Tomás y

---

<sup>1</sup> Los programas “Adi-adian. Aprendizaje de dignidad humana, convivencia y empatía mediante la escucha de testimonios de víctimas” y “Escuelas con memoria, por la paz y la convivencia. ESKUTik-de la Mano” comenzaron su andadura en los cursos 2018-2019, mediante sendos proyectos piloto en las universidades del País Vasco y Navarra. El primero de estos programas tiene su origen en el “Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos”, promovido entre 2005 y 2009, del cual surgieron las unidades didácticas “Bakerako Urratsak” e “Historias que nos marcan”. A lo largo de los cursos 2006-07 y 2007-08, se introdujeron testimonios de víctimas, lo que llevó a una modificación en el currículo educativo. Esta reconfiguración dio pie al desarrollo del Programa de Víctimas Educadoras, que a finales de la siguiente década se implementó en las universidades vascas. En una reciente evaluación del programa, publicada por Aranguren-Juaristi, O., Apaolaza-Llorente, D., Echeberría Arquero, B., y Vicent, N. (2020), se concluyó que este programa permitió “suplir la desinformación que el alumnado tenía sobre una etapa reciente de la historia y aumentar su motivación por conocer un conflicto social cercano, como lo es la vulneración de derechos humanos en el País Vasco durante las últimas décadas” (2020: 22).

En cuanto al segundo programa, desde 2018 se han llevado los testimonios de las víctimas del terrorismo a la Universidad Pública de Navarra. Además, se han realizado estudios de gran relevancia, como el análisis sociológico de Rodríguez Fouz, M., Acha Ugarte, B., y Sánchez de la Yncera, I. (2019) sobre las extorsiones de ETA a los empresarios navarros, y el trabajo de Pérez Macías, I. A. (2019) sobre la situación procesal de los atentados mortales de ETA en Navarra. Un proyecto destacado en este ámbito es “Relatos de Plomo”, un documental producido por Navarra Televisión y promovido por el Gobierno Foral, que narra la historia del terrorismo en Navarra a través de la reconstrucción de once atentados, incluyendo entrevistas a las víctimas directas.

Valiente, y Ernest Lluch<sup>2</sup>, asesinados por organizaciones terroristas. En este contexto, instituciones como la Universidad San Pablo-CEU<sup>3</sup> se destacaron por la organización de congresos que, desde el ámbito privado, ofrecieron un espacio para reflexionar sobre las víctimas y su legado.

En los últimos años, la transformación de las universidades en espacios de memoria ha cobrado un protagonismo notable. Un ejemplo paradigmático es el de los encuentros restaurativos organizados en 2017 por la Universidad del País Vasco y la Universidad de Mondragón, que lograron reunir a más de un millar de participantes, contando con la colaboración de Maixabel Lasa, una figura clave en el diálogo sobre reconciliación y justicia restaurativa en España, y cuya experiencia ha sido recientemente llevada a la gran pantalla<sup>4</sup>. A este esfuerzo se sumó la Universidad de Deusto durante el curso 2019-2020, mediante su Centro de Ética Aplicada (CEA)<sup>5</sup>, que introdujo la asignatura “Ética Cívica y Profesional”. Esta asignatura, diseñada en colaboración con el Consejo de la Juventud de Euskadi, permite a los estudiantes acceder directamente al testimonio de las víctimas, trasladando a la educación superior experiencias pedagógicas desarrolladas previamente en la enseñanza secundaria<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> El catálogo de la exposición “Maestros de Ciudadanía: Manuel Broseta, Ernest Lluch y Francisco Tomás y Valiente” (2014), comisariada por Marc Baldo, Norberto Piqueras y Mª José Serrano, presenta los perfiles político, cívico y constitucional de los tres profesores universitarios asesinados por ETA. En la publicación se incluyen artículos especialmente significativos sobre Francisco Tomás y Valiente, expresidente del Tribunal Constitucional, que resultan de gran interés para los estudios constitucionales y políticos.

<sup>3</sup> En los años 2023 y 2024, la Universidad CEU San Pablo organizó dos congresos internacionales dedicados a las víctimas del terrorismo. El primero, titulado “Memoria para el futuro”, se realizó en colaboración con la Comunidad Autónoma de Madrid (Consejería de Presidencia) y contó con la conferencia inaugural de Aleksandra Ivankovic, directora del Centro Europeo de Asesoramiento para las Víctimas del Terrorismo. El segundo, “Voces por la libertad”, fue organizado por el Instituto de Estudios Históricos (CEU) y el Centro de Estudios, Formación y Análisis Social (CEU-CEFAS), donde se presentó el estudio preliminar “Investigación sobre el nivel de conocimiento de los universitarios de los crímenes del comunismo” (CEU-CEFAS, 2024).

<sup>4</sup> La película *Maixabel* (2021), ganadora de tres premios Goya, relata la historia de Maixabel Lasa, viuda del político vasco Juan María Jáuregui, asesinado por ETA. La película destaca por ser una de las primeras en mostrar el encuentro entre una víctima y uno de los autores materiales del crimen, tras la desvinculación de este último con la organización terrorista.

<sup>5</sup> Centro de investigación de la Universidad de Deusto que proyecta su ámbito sobre seis grandes áreas, entre las que figuran los conflictos y la paz, que coordina la investigadora Ángela Bermúdez Vélez.

<sup>6</sup> Por su parte, los Ministerios de Interior y de Educación y Formación Profesional, en colaboración con el Centro para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo (fundación pública creada en 2016) y la Fundación Víctimas del Terrorismo, han desarrollado un proyecto educativo conjunto denominado “Memoria y prevención del terrorismo”. Este proyecto incluye testimonios directos de las víctimas en las aulas, acompañados de materiales didácticos dirigidos a diversas asignaturas como Geografía e Historia, Historia del Mundo Contemporáneo, Filosofía, Psicología y Valores Éticos. Los contenidos desarrollan temas relacionados con la historia del terrorismo, la consideración hacia las víctimas y el rechazo a la violencia. Todos los materiales están disponibles en línea en la siguiente dirección web: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/ayudas-y-subvenciones/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/unidades-didacticas-del-proyecto-educativo-memoria-y-prevencion-del-terrorismo/>

Recientemente, ha sido objeto de controversia la organización de un ciclo de conferencias sobre la historia del terrorismo de ETA, dirigido a estudiantes de 3º y 4º de Secundaria y Bachillerato en el sistema educativo andaluz, impulsado por la Fundación Villacisneros. Esta polémica surge tanto por el tiempo transcurrido desde la disolución de la banda terrorista como por la ideología vinculada a la fundación, que en los últimos años ha ofrecido apoyo legal a las víctimas de ETA y ha impulsado acciones legales contra los homenajes a etarras en Euskadi.

Por otro lado, iniciativas como las conferencias impartidas por el profesor Iñaki García Arrizabalaga (Universidad de Deusto) en la Universidad Francisco de Vitoria, inmortalizadas en el documental “ETA, el final del silencio: Miguel Ángel” (Movistar Plus, 2019)<sup>7</sup>, dirigida por el periodista Jon Sistiaga<sup>8</sup>, ilustran cómo la memoria de las víctimas se integra en los planes de estudio desde una perspectiva interdisciplinar.

También merece destacarse la colaboración entre la Universidad Pública de Navarra (UPNA)<sup>9</sup> y la Universidad de Navarra (UNAV), que produjo el estudio “El terrorismo de ETA y la kale borroka contra miembros y cargos públicos de partidos democráticos en Navarra”, financiado por la Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno de Navarra.

Otro avance significativo ha sido la Estrategia Vasca de Justicia Restaurativa (2022-2025)<sup>10</sup>, impulsada por el Gobierno Vasco con la participación activa del Instituto Vasco de Criminología (IVAC-KREI) y la Universidad del País Vasco. Esta estrategia busca incluir testimonios de exmiembros de ETA arrepentidos, promoviendo la reflexión y la autocritica en el marco educativo y social.

La relevancia de estas experiencias ha sido respaldada por investigaciones recientes. El trabajo doctoral de María Jiménez Ramos<sup>11</sup>, reconocido con el Premio Antonio Beristain de investigación victimológica, demostró cómo el testimonio directo de las víctimas puede modificar las percepciones sociales sobre el terrorismo. Su estudio, basado en una muestra de 225 estudiantes universitarios de Navarra, utilizó la metodología de encuesta deliberativa para analizar los cambios de actitud generados por estas intervenciones. Asimismo, el proyecto “Formación docente para la educación en Ciencias Sociales y una Ciudadanía Democrática en una Sociedad Post-conflicto” (UPV/EHU, 2023) evaluó el impacto de los

---

<sup>7</sup> La serie documental sobre las víctimas del terrorismo de ETA, que recoge 826 muertes desde 1968 hasta 2018, analiza el impacto de la banda terrorista en la sociedad. En contraste, la serie *Las Huellas Perdidas*, que forma parte del programa educativo *Herenegun!*, aborda la memoria reciente de Euskadi, fruto de un acuerdo entre EiTB y la Secretaría General para la Paz y la Convivencia del Gobierno Vasco durante la XI legislatura (2016-2020). Esta serie, sin embargo, omite ciertos aspectos clave, como el carácter antidemocrático del proyecto político de ETA y la vigencia de sus postulados en la izquierda abertzale.

<sup>8</sup> El autor de la reciente novela *Purgatorio* (Plaza & Janés, 2022), influenciado por la obra *Patria* de Fernando Aramburu (Tusquets, 2013), recuerda los horrores vividos durante la era del terrorismo en un esfuerzo por preservar la memoria histórica.

<sup>9</sup> Finalmente, el trabajo coordinado por Lasterra Aznárez, M. (2022) en Terrorismo de ETA y violencia de persecución contra miembros y cargos públicos de partidos democráticos en Navarra (Pamplona: Universidad Pública de Navarra y Universidad de Navarra) ofrece una valiosa perspectiva sobre la violencia perpetrada por ETA en Navarra. El documento está disponible en línea en el siguiente enlace: <https://www.colsopona.org/>

<sup>10</sup>[https://www.justicia.eus/contenidos/documentacion/20221110\\_inter\\_doc\\_sjr/es\\_def/adjuntos/220726\\_EstrategiaVascaJusticiaRestaurativa\\_2022-2025.pdf](https://www.justicia.eus/contenidos/documentacion/20221110_inter_doc_sjr/es_def/adjuntos/220726_EstrategiaVascaJusticiaRestaurativa_2022-2025.pdf)

<sup>11</sup> Jiménez Ramos, M., (2018). *El valor del testimonio. Aportaciones de las víctimas de ETA al relato y a la sensibilización de la sociedad*, Pamplona: Universidad de Navarra (Tesis Doctoral); codirigida por los profesores P. Pérez López y J. Marrodán Ciordia. No me resisto a reproducir algunas conclusiones de la investigación referida. Tras escuchar los testimonios de las víctimas de ETA, la opinión negativa hacia la organización aumentó del 58% al 72%. Además, más personas consideraron necesario estudiar el terrorismo en las aulas (del 36% al 41%), mientras que quienes pensaban que había que "pasar página" disminuyeron del 24% al 11%. La necesidad de recordar a las víctimas creció del 55% al 72%.

testimonios en 160 estudiantes de magisterio, observando transformaciones significativas en sus opiniones tras la experiencia.

Estas iniciativas representan un avance en la incorporación de la memoria histórica en la educación universitaria, destacando el papel del testimonio de las víctimas como herramienta pedagógica. Su impacto trasciende el aula, fomentando valores democráticos, reconciliación y una ciudadanía crítica y comprometida con los derechos humanos.

## 2. INICIATIVAS MÁS DESTACADAS DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

La Universitat de València ha desempeñado un papel pionero en la incorporación de la memoria de las víctimas del terrorismo en el ámbito universitario, destacándose por su colaboración estructurada con la primera fundación de víctimas del terrorismo y con las instituciones estatales<sup>12</sup> y autonómicas<sup>13</sup> competentes. Esta alianza ha permitido el desarrollo de numerosas acciones educativas y de sensibilización dirigidas a la comunidad universitaria.

Entre las iniciativas recientes destaca el I Congreso de Innovación Docente sobre Víctimas del Terrorismo, organizado los días 28 y 29 de noviembre de 2022 por la Fundación Broseta<sup>14</sup> en colaboración con la Facultad de Derecho de la Universitat de València y la Dirección General de Atención a las Víctimas del Terrorismo. Este evento fue precedido por el II Congreso sobre Fenomenología Terrorista, celebrado en octubre de 2022 bajo el auspicio de la Coordinadora de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE)<sup>15</sup>. Este último abordó temas como las dinámicas actuales del terrorismo, la política antiterrorista, los procesos de radicalización violenta, la prevención del extremismo y las estrategias de lucha contra el ciberterrorismo y la propaganda en el entorno digital.

Ambas actividades han contribuido al fortalecimiento de una cátedra interuniversitaria, dirigida por el penalista José Luis González Cussac, que se centra en el estudio del terrorismo y los derechos de las víctimas<sup>16</sup>. Esta cátedra institucional, creada en 2022, integra a las universidades valencianas, asociaciones

---

<sup>12</sup> La ayuda a las víctimas del terrorismo en España se organiza a través de la Dirección General de Ayuda a las Víctimas, según lo estipulado en el Real Decreto 734/2020, que regula la estructura del Ministerio del Interior.

<sup>13</sup> Fundamentalmente, a través de la Dirección General de Atención a las Víctimas, dependiente de la Conselleria de Justicia. El Decreto 13/2024, de 23 de enero, del Consell, aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia e Interior (DOCV núm. 9775, de 26 de enero de 2024), que contempla este este centro directivo en su art. 10.

<sup>14</sup> Fundada en 1992 tras el asesinato del Profesor Broseta por ETA, la Fundación trabaja para fomentar los valores de democracia y tolerancia. Es la fundación más antigua de víctimas del terrorismo en España, celebrando su 30 aniversario en 2023.

<sup>15</sup> Fundado en 1998 por mujeres familiares de víctimas de ETA, COVITE lucha por la deslegitimación del terrorismo y la condena de ETA y su entorno. La organización ha trabajado por la memoria y la justicia de las víctimas, y realiza importantes campañas de sensibilización, incluyendo el seguimiento de homenajes a etarras y el análisis de la participación política de personas vinculadas a ETA.

<sup>16</sup> El I Congreso sobre Terrorismo y Derechos de las Víctimas se celebró en octubre de 2023, y fue clausurado por el magistrado Juan Carlos Campo Moreno del Tribunal Constitucional. El Congreso es parte de la actividad del CETyDV, que promueve la investigación y el estudio sobre el terrorismo.

de víctimas y la Conselleria de Justicia e Interior del Gobierno Valenciano, consolidándose como un espacio de referencia en el análisis de estos fenómenos.

En este contexto, la Universitat de València ha lanzado un ambicioso Plan de Innovación Docente (PID) titulado “Ciudadanía activa por la Memoria y la Justicia: las víctimas del terrorismo en el aula universitaria”<sup>17</sup>. Este programa busca agrupar acciones pioneras en España por su enfoque integral y amplitud, dirigidas inicialmente a grados y másteres en Derecho, con la intención de expandirse a otras disciplinas en el futuro.

Entre las actividades vinculadas al PID, destaca un ciclo de cine y terrorismo, iniciativa de la Fundación Broseta que en 2023 celebró su sexta edición. Este ciclo ha proyectado cerca de 20 cortometrajes, abordando diversas facetas del terrorismo: el 44,5% de las películas trataron sobre el terrorismo de ETA y sus víctimas; el 33,3%, sobre terrorismo yihadista; el 11,1%, sobre procesos de radicalización; y otro 11,1%, sobre conflictos internacionales con dimensión terrorista, como el caso de Irlanda del Norte o la emancipación postcolonial de Argelia. Los debates posteriores a cada proyección, liderados por expertos, han promovido un enriquecimiento académico entre el público universitario.

La finalidad del PID referido busca agrupar diversas actuaciones dirigidas a visibilizar y perpetuar la memoria de las víctimas, y contribuir a su dignificación y aspiración a la justicia del colectivo, inicialmente, en los grados y másteres jurídicos, abriendose en el futuro a otras disciplinas.

Diversas universidades españolas (Granada, Deusto, Burgos, La Laguna...) vienen desarrollando iniciativas de innovación docente en el ámbito de las víctimas del terrorismo, pero no de un modo tan integral como el que ahora se propone, directamente vinculado a la educación cívica, conciencia social y espíritu crítico que debe despertar el paso por las aulas universitarias, en sintonía con las enseñanzas que se están materializando en los currículos de la educación obligatoria<sup>18</sup>. Donde la Comunitat Valenciana se ha mostrado como uno de los territorios más activos, fruto de la colaboración institucional y el liderazgo de la Fundación Broseta, en introducir en el sistema educativo el testimonio de las víctimas del terrorismo —incluso con antelación a la introducción de tales materiales didácticos en currículo posibilitado un pilotaje<sup>19</sup> extendido a más de 30 centros de la red pública— o el impulso de un ciclo de cine y terrorismo que ya va por la sexta edición y en la que se da una amplia participación de

<sup>17</sup> Que ha sido reconocido como proyecto “emergente” dentro de la reciente convocatoria aprobada mediante la Resolución de 28 de abril de 2023, del Vicerrectorat de Formació Permanent, Transformació Docent i Ocupació de la Universitat de València.

<sup>18</sup> Cuestión abordada en las siguientes obras colectivas: Díaz Revorio, F. J., & Vidal Prado, C. (Eds.). (2022). *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi; y Kühn, A. P. V., & Graíno Ferrer, G. (Eds.). (2023). *La educación cívica en España. Y en perspectiva internacional*, Madrid: Marcial Pons-Konrad Adenauer Stiftung. Sobre el alcance de la formación cívico-democrática, también pueden consultarse los recientes artículos de interés: Barrero Ortega, A. (2022). “Educación cívico-democrática y adoctrinamiento ideológico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 109-126 y Vidal Prado, C. (2024), “La educación cívica en la última reforma educativa: una (nueva) oportunidad perdida”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXXIX, 499-523.

<sup>19</sup> Este proyecto educativo incluye siete unidades didácticas para estudiantes de ESO y Bachillerato. Se centra en temas como la Historia, la Filosofía y la Psicología. Además, la Fundación Broseta ha llevado los testimonios de las víctimas a más de 50 centros educativos a través de su programa “Educar en libertad”.

estudiantes universitarios.

Además, el PID incluye acciones específicas en el ámbito del Derecho Constitucional. Estas actividades buscan visibilizar a las víctimas en momentos clave de la historia constitucional española, como la aprobación del anteproyecto<sup>20</sup> y el referéndum constitucional<sup>21</sup>. Asimismo, exploran las responsabilidades de víctimas que desempeñaron altos cargos en órganos constitucionales, como el expresidente del Tribunal Constitucional Francisco Tomás y Valiente, asesinado por ETA.

Desde una perspectiva jurídica, el PID también examina cómo el Constituyente diseñó el marco constitucional de derechos fundamentales y libertades públicas para proteger al Estado de Derecho frente a la amenaza del terrorismo, abordando debates sobre medidas excepcionales y su impacto en el ordenamiento jurídico<sup>22</sup>. Este enfoque permite analizar el desarrollo normativo de la legislación antiterrorista desde 1981 hasta las reformas más recientes<sup>23</sup>, así como las leyes de protección a las víctimas<sup>24</sup>, subrayando áreas pendientes de mejora, como la equidad en el acceso a compensaciones y prestaciones estatales.

La política antiterrorista, con el tiempo, dará nuevos desarrollos legislativos situados al margen del Derecho Penal, profusamente estudiados por la disciplina constitucionalista, cuyas contribuciones fundamentales figuran en la bibliografía del presente trabajo<sup>25</sup>. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de julio (BOE núm. 154, de

<sup>20</sup> El 21 de julio de 1978, ETA asesinó a dos militares, justo antes de la votación del Anteproyecto de Constitución española. Ese mismo año, ETA mató a 65 servidores públicos. Durante los años de la consolidación del sistema constitucional, ETA recrudeció su actividad.

<sup>21</sup> El día del referéndum constitucional, ETA intentó hacer sentir su presencia asesinando a tres policías en San Sebastián (José María Sarrais Llasera, Gabriel Alonso Peregil y Ángel Cruz Salcines). Además, secuestró una avioneta y liberó al delegado del Ministerio de Educación en Guipúzcoa, José Javier Crespo Berisao. Estos actos fueron parte de sus esfuerzos por difundir su ideología violenta.

<sup>22</sup> Vírgala Foruria, E., (1994), “La suspensión de derechos por terrorismo en el ordenamiento Español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 61-132; Martínez Vázquez, F., (2018), “Cuarenta años de Constitución en la lucha contra el terrorismo”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de Icade*, 104, 1-24; Sánchez Ferriz, R., (2023), *Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español. La voz de la sociedad civil*, Valencia: Tirant lo Blanch, 341-362, entre otros.

<sup>23</sup> De la Cuesta Arzamendi, J.L., (2003), *Legislación antiterrorista en España. SOS Attentats. Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, París: Calmann-Lévy, 197-289.

<sup>24</sup> Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo (BOE núm. 229, de 23 de septiembre de 2011). Sobre la legislación “protectora” de las víctimas y su evolución, puede consultarse la obra pionera en este ámbito de Rodríguez Uribe, J.M., (2013), *Las víctimas del terrorismo en España*, Madrid: Dykinson.

<sup>25</sup> Entre otros, cabe citar los estudios de Vírgala Foruria, E., (2003), “Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 203 y 261; Fernández Segado, F. (2004), “Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, 125, 109-155; Álvarez Conde, E. y Català i Bas, A.H, (2005), *El derecho de Partidos*, Madrid: Colex; Corcuera Atienza, J., Tajadura Tejada, J. y Vírgala Foruria, E., (2008), *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid: Dykinson; Iglesias Bárez, M., (2008), *La ilegalización de los partidos en el Ordenamiento jurídico español*, Granada: Comares; Fernández de Casadavante Mayordomo, P. J., (2015), “La prohibición de formaciones políticas como mecanismo de defensa del Estado y el debilitamiento de dicha protección tras las polémicas decisiones sobre Bildu y Sortu”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 26, 111-137; Fernández de Casadavante Mayordomo, P.J., (2019), *¿Son admisibles todos los proyectos en democracia? La izquierda nacionalista radical vasca: de su ilegalización a un discutible regreso a las instituciones públicas*, Valencia: Tirant lo Blanch; y Rosado Villaverde, C. y Arriola Echániz, N. (Codirs.) y Delgado Ramos, D. y Gordillo

28 de junio de 2002), generará un amplio debate dotándonos de un potente instrumento para consolidar una democracia “militante”<sup>26</sup>, a pesar de la formalidad del debate suscitado. Igualmente, la decisión contenida en la STC 62/2011<sup>27</sup> por la que se constataba que Bildu satisfacía las exigencias legales y constitucionales, fue no sólo un fallo ampliamente comentado por la doctrina<sup>28</sup> sino una jurisprudencia que proyectaba decisivos argumentos (“La simple sospechando puede constituirse en argumento jurídicamente aceptable para excluir a nadie del pleno ejercicio de su derecho fundamental de participación política” o “La pretensión de asegurar a ultranza, mediante controles preventivos, la seguridad del Estado constitucional pone muy en primer lugar en riesgo al propio Estado constitucional”, entre otros) sobre los motivos para ilegalizar partidos. La denuncia de COVITE, formulada en las recientes elecciones municipales de 28 de mayo, sobre los integrantes de la candidatura de EH Bildu —8 con delitos de sangre y otros 37 por colaboración con la banda terrorista— sembrará la duda sobre la legalidad de unas listas, obligando a la izquierda abertzale a impedir que algunos de sus electos tomasen posesión de sus cargos. Un tema, también relacionado con las distintas iniciativas —que finalmente no han prosperado— para ilegalizar formaciones independentistas<sup>29</sup> que ha planteado la oposición política.

La derrota de ETA ha demostrado la superioridad “moral” del Estado de Derecho, a pesar de, paradójicamente, no se hayan fortalecido sus cimientos; lejos de ello, la cultura política que, durante años, ha amparado el radicalismo violento y veía a la Constitución como un “muro” que impedía la negociación política con el Estado, ha acabado por infiltrarse subrepticiamente en nuestro marco de convivencia, lo que plantea serias incógnitas de futuro.

### 3. LAS CLAVES DE UNA ESTRATEGIA INNOVADORA EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

El Plan de Innovación Docente Emergente, desarrollado en la Facultad de Derecho de la Universitat de València, constituye una iniciativa académica

---

Pérez, L. (Coords.) (2023), *La era de la fragmentación política. Una mirada retrospectiva de la Ley de partidos*, Sevilla: Athenica, entre otros.

<sup>26</sup> Sobre este concepto me parece oportuno rescatar la obra de Torres del Moral, A., (2003), “Democracia militar”, en VV. AA., *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 209-224.

<sup>27</sup> Pleno. Sentencia 62/2011, de 5 de mayo de 2011. Recurso de amparo 2561-2011. Promovido por la coalición electoral Bildu-Eusko Alkartasuna (EA)/Alternatiba Eraikitzen frente a la sentencia de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo sobre anulación de candidaturas para las elecciones locales y forales de 2011 (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2011, 94 a 144).

<sup>28</sup> Iglesias Bárez, M., (2011), “«El caso Bildu»: continuidad y ruptura en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la ilegalización de formaciones políticas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 555-578; Vírgala Foruria, E., (2011), “Las sentencias del TS y del TC de mayo de 2011 sobre Bildu y las agrupaciones electorales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 307-326; Garmendia Madariaga, A., (2011), “La disolución de formaciones políticas en España: el caso Sortu”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 25, entre otros.

<sup>29</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados (XV Legislatura). Serie B: Proposiciones de Ley, de 22 de enero de 2024, núm. 32-5, 1; y Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados (XV Legislatura). Serie B: Proposiciones de Ley, 17 de noviembre de 2023 núm. 31-1, 1.

interdisciplinaria que involucra a 11 profesores<sup>30</sup> especializados en diversas disciplinas jurídicas, como el Derecho Constitucional, el Derecho Penal y la Filosofía del Derecho. Este equipo docente, compuesto por profesionales con una sólida trayectoria en el ámbito del proyecto, incluye miembros que ejercen responsabilidades en instituciones como la Fundación de Víctimas del Terrorismo y la Fundación Broseta, además de contar con publicaciones relevantes en este campo<sup>31</sup>.

La propuesta inicial abarca siete titulaciones<sup>32</sup> y catorce asignaturas distintas<sup>33</sup>, lo que asegura un alcance significativo en su primer año de implementación, beneficiando a aproximadamente a un millar de estudiantes de los grados jurídicos de la Universitat de València. A medida que el proyecto se consolide, se prevé ampliar su impacto hacia los programas de máster y estudios de doctorado que ofrece dicha institución.

El plan tiene como eje central abordar la problemática de las víctimas del terrorismo desde una perspectiva jurídica integral. Esta estrategia incluye la participación de entidades no lucrativas y la incorporación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como herramientas pedagógicas, con el objetivo de promover una comprensión amplia de esta problemática. Dentro de sus objetivos específicos, el plan busca:

1. Resolver casos pendientes y superar discriminaciones en la indemnización y la responsabilidad civil, destacando que en la actualidad persisten 312 asesinatos sin esclarecer ni condena, lo que incumple valores esenciales consagrados en la Constitución Española. Esto introduce una desigualdad inaceptable en el tratamiento de las víctimas, en términos de reparación por parte del Estado y el reconocimiento de sus derechos.

---

<sup>30</sup> Integran el equipo docente del PID los siguientes miembros: M. Vivancos Comes, profesor de Derecho Constitucional (UV) (coord.); Vicente Garrido Mayol, catedrático de Derecho Constitucional (UV); Margarita Roig Torres, catedrática de Derecho Penal (UV); Paloma Durán Lalaguna, catedrática de Filosofía del Derecho (UJI); Göran Rollnert Liern, catedrático de Derecho Constitucional (UV); Félix Crespo Hellín, profesor Titular de Derecho Constitucional (UV); Aleixandre Català i Bas, profesor Titular de Derecho Constitucional (UV); Lucía Aparicio Chofré, Profesora Ayudante Doctora de Filosofía del Derecho (UV); Ferran García i Mengual, Profesor Visitante de Derecho Constitucional (UCV) y letrado en Les Corts Valencianes; Alberto Baixauli Fernández, Profesor Asociado de Derecho Penal (UV) y abogado; y Enrique Fliquete Lliso, Profesor Asociado de Derecho Constitucional (UV) y vicepresidente del Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJCCV).

<sup>31</sup> Català i Bas, A. H. (Dir.), (2013), *El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia*, València: Fundación Broseta; y Vivancos Comes M. (Dir.). (2024), *El testimonio de las víctimas en el aula universitaria. Actas del I Congreso de Innovación Docente sobre Víctimas del Terrorismo*, València: Tirant lo Blanch.

<sup>32</sup> Grados Jurídicos de Derecho y Criminología, así como los Dobles Grados de ADEDerecho, Derecho-Criminología y Derecho-Económicas, respectivamente. Además de su aplicación parcial a grados como Ciencias Políticas o, incluso, la doble titulación Derecho-Ciencias Políticas.

<sup>33</sup> En cuanto a las asignaturas a los que sería de aplicación dicho plan docente serían las siguientes: Grado en Derecho. 35199 Derecho Constitucional I (9 créds. ECTS) 35206 Instituciones jurídicas de la UE (6 créds. ECTS) 35215 Derecho Penal I (9 creds. ECTS) 35216 Derecho Penal II (7,5 creds. ECTS) 35218 Derecho Constitucional II (7,5 creds. ECTS) 35227 Filosofía del Derecho (4,5 creds. ECTS) 35228 Prácticum (10,5 creds. ECTS) 35229 Trabajo de Fin de Grado (6 créds. ECTS). En los itinerarios: 35244 Derecho Constitucional Comparado (4,5 creds. ECTS), Teoría de la Democracia (4,5 creds. ECTS), Derecho Internacional Humanitario (4,5 creds. ECTS), 35258 Derechos Humanos (4,5 creds. ECTS), 35270 Derecho Penitenciario (6 creds. ECTS).

2. Reflexionar sobre la protección de los derechos de las víctimas, subrayando el "derecho a la verdad" como un elemento esencial del derecho a la justicia<sup>34</sup>. Esto incluye complementar la evidencia judicial con la reconstrucción histórica de los hechos, mientras se preserva la memoria individual y colectiva como un compromiso ético y jurídico de la sociedad española.
3. Fomentar metodologías innovadoras y participativas, como el uso de testimonios directos<sup>35</sup> y producciones audiovisuales, para sensibilizar a los estudiantes sobre la magnitud del daño causado<sup>36</sup>, las implicaciones jurídicas y las formas de deslegitimar la violencia política.
4. Desarrollar competencias transversales como el pensamiento crítico, la empatía y la colaboración interdisciplinaria, fortaleciendo las capacidades de los estudiantes para abordar problemas complejos desde una perspectiva multidimensional.

El plan incluye diversas actividades diseñadas para garantizar un enfoque integral:

- a. Actualización del contenido curricular: Revisión de los programas de estudio para incluir conceptos y casos relevantes sobre los derechos humanos, la justicia transicional y la reparación de las víctimas del terrorismo.
- b. Elaboración de unidades didácticas específicas: Desarrollo de materiales que profundicen en las problemáticas jurídicas vinculadas a las víctimas, enriqueciendo la experiencia de aprendizaje.

---

<sup>34</sup> Ladrón de Guevara Pascual, C., (2018), *El derecho a la verdad de las víctimas del terrorismo*, Vitoria-Gasteiz: Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación-Gobierno vasco, 4. Puede consultarse en la siguiente dirección web:

[https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/documentos\\_paz\\_convivencia/es\\_def/adjuntos/Derecho-a-la-verdad.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/documentos_paz_convivencia/es_def/adjuntos/Derecho-a-la-verdad.pdf)

<sup>35</sup> En la página web <https://www.memorialvt.com/video-testimonios/> pueden consultarse algunos de los video-testimonios de las víctimas educadoras que han servido de apoyo audiovisual a los testimonios en el aula y que han sido elaborados por el Centro Memorial a partir de una común secuencia: "quién era la víctima (o quién es, si es un superviviente), cómo sucedió el atentado y cuál es el mensaje que se quiere dejar a los más jóvenes sobre la experiencia vivida".

Algunas producciones audiovisuales de indudable interés, como el documental de Netflix "11M", sobre el mayor atentado yihadista en Europa; dirigido por el mexicano José Gómez, fruto de una exhaustiva investigación de más de una década motivada por la profunda división que produjo en el mundo asociativo de las víctimas, reflejo del profundo impacto que tuvo en la sociedad española. Además del testimonio de las víctimas, el documental se basa en la investigación del politólogo e investigador principal del Real Instituto Elcano, Reinares Nestares, F., (2018), *11-M. La venganza de Al Qaeda*, Santiago: Galaxia Editorial. A la que habían precedido otras publicaciones de interés: Reinares Nestares, F. (2014), *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Madrid: Galaxia Gutenberg, y Reinares Nestares F. (2017), *Al Qaeda's Revenge. The 2004 Madrid Train Bombings*, New York: Columbia University Press.

<sup>36</sup> Resulta de gran utilidad para visibilizar este objetivo el libro colectivo Fernández Soldevilla, G. y Jiménez Ramos, M. (Coords), (2020), *1980. El terrorismo contra la Transición*, Madrid: Tecnos. Una obra multidisciplinar donde un conjunto de especialistas de distintas universidades españolas analiza con detalle la violencia terrorista desatada en 1980, la anualidad más singular de los llamados "años de plomo". Una publicación indispensable para que las nuevas generaciones de españoles comprendan un periodo especialmente complejo en el que la Transición política a la democracia estaba dando sus primeros pasos.

- c. Organización de talleres y conferencias: Invitar a expertos en derechos de las víctimas, miembros de la judicatura, fuerzas de seguridad y organizaciones memorialísticas<sup>37</sup> para ofrecer perspectivas prácticas y teóricas.
- d. Integración de estudios de caso: Uso de casos reales para analizar desafíos legales y éticos, inspirándose en modelos como los desarrollados en el País Vasco y Cataluña.
- e. Uso de tecnología: Incorporación de herramientas innovadoras como simulaciones interactivas y recursos multimedia para dinamizar el proceso educativo.
- f. Fomento de prácticas y proyectos: Promoción de pasantías en organizaciones dedicadas a los derechos de las víctimas y proyectos de investigación relacionados con esta temática.
- g. Evaluación y retroalimentación: Implementación de mecanismos para medir el impacto del plan, identificar áreas de mejora y valorar el conocimiento adquirido por los estudiantes.

El plan proyecta múltiples beneficios para el proceso de enseñanza-aprendizaje, tales como:

- I. Sensibilización y conciencia social: Ayuda a los estudiantes a comprender las graves consecuencias del terrorismo en el contexto democrático español y fomenta la empatía hacia las víctimas.
- II. Análisis crítico y reflexión ética: Promueve habilidades para evaluar críticamente el marco legal vigente, identificar deficiencias y proponer mejoras fundamentadas.
- III. Interdisciplinariedad: Favorece la colaboración entre diferentes áreas de conocimiento, enriqueciendo las perspectivas de los estudiantes.
- IV. Participación activa: Facilita la implicación de los estudiantes en debates, proyectos y actividades prácticas que potencian su aprendizaje y compromiso social.
- V. Proyección social: Conecta la formación académica con problemas sociales reales, preparando a los estudiantes para proponer soluciones efectivas y éticas.

---

<sup>37</sup> Este Centro cumple con el mandato de la Ley de Reconocimiento y Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo, aprobada por amplio consenso parlamentario en 2011. Dicha norma preveía la creación de un Centro Nacional para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo con sede en el País Vasco, con el objetivo de “preservar y difundir los valores democráticos y éticos que encarnan las víctimas del terrorismo, construir la memoria colectiva de las víctimas y concienciar al conjunto de la población para la defensa de la libertad y de los derechos humanos y contra el terrorismo”.

Constituido como una fundación del sector público estatal, adscrita al Ministerio del Interior, el Centro dispone de un órgano de gobierno que integra, tanto a representantes del Gobierno de España como de las comunidades autónomas, las Cortes Generales, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y de las víctimas del terrorismo. El presidente de honor de la Fundación es SM El Rey Felipe VI y el Patronato, de 21 miembros, está presidido por el presidente del Gobierno. Además, como cauce para la participación de las víctimas, los estatutos aprobados contemplan la creación de un Consejo Asesor de Víctimas del Terrorismo, con funciones de propuesta y asesoramiento.

VI. Empoderamiento de las víctimas: Contribuye a fortalecer los derechos de las víctimas y promover la justicia restaurativa, reforzando su reconocimiento en la sociedad.

Por tanto, el plan de innovación docente se posiciona como una herramienta clave para la formación de futuros profesionales del Derecho conscientes, éticos y comprometidos con la justicia y los derechos humanos, marcando un avance significativo en la integración de esta temática en el ámbito universitario español.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis realizado pone de manifiesto aspectos clave en torno a la integración de la memoria de las víctimas del terrorismo en el ámbito universitario español, así como los esfuerzos por fomentar la sensibilización y el entendimiento de esta problemática desde diferentes disciplinas jurídicas, con especial atención al Derecho Constitucional.

En primer lugar, se subraya el avance significativo alcanzado en las últimas décadas. Las universidades españolas han comenzado a implementar herramientas específicas para incorporar la memoria de las víctimas del terrorismo en sus espacios académicos, lo que representa un cambio importante tras años de vacío en este ámbito. Este progreso ha sido especialmente notable en comunidades como el País Vasco y Navarra, donde se han desarrollado programas innovadores que combinan la transmisión de testimonios directos con actividades educativas centradas en la memoria y la justicia. Asimismo, destaca la experiencia valenciana como referente pionero en la incorporación de estas temáticas en los currículos de educación obligatoria y postobligatoria, gracias a la labor de instituciones como la Fundación Broseta, que ha contribuido a visibilizar la problemática de las víctimas en el contexto universitario.

Otro aspecto relevante es el papel fundamental que desempeñan las iniciativas interdisciplinarias y la colaboración entre instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil en el fomento de la justicia restaurativa y el reconocimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo. Estas acciones no solo se limitan a la transmisión de conocimientos teóricos, sino que buscan cultivar la empatía, el pensamiento crítico y la participación activa de los estudiantes en la resolución de problemáticas sociales complejas.

El Plan de Innovación Docente “Ciudadanía Activa por la Memoria y la Justicia”, liderado por la Universitat de València, se posiciona como un modelo ejemplar de integralidad en el diseño e implementación de estrategias académicas en este ámbito. Este plan no solo propone una actualización curricular y metodológica, sino que también impulsa la investigación por parte del profesorado y promueve la implicación de los estudiantes en actividades centradas en esta temática, consolidándose como una iniciativa pionera en el panorama académico español.

Este estudio ofrece una visión exhaustiva y detallada de las iniciativas en el ámbito universitario español para incorporar la memoria de las víctimas del terrorismo. En particular, se centra en los esfuerzos de un grupo de docentes valencianos que trabajan para involucrar a los estudiantes de los grados jurídicos en los principios que respaldan la dignidad de las víctimas del terrorismo. Estos

principios se integran directamente en sus planes de estudio, los cuales ahora incluirán un contenido cívico complementario, alineado con los requisitos establecidos en la enseñanza básica en España, y que, sin duda, contribuirán a formar buenos ciudadanos, libres y comprometidos con la convivencia y nuestras libertades constitucionales.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E., & CATALÀ I BAS, A. H. (2005); *El derecho de partidos*, Madrid: Colex.
- ARANGUREN-JUARISTI, O., APAOLAZA-LLORENTE, D., ECHEBERRÍA ARQUERO, B., & VICENT, N. (2020); “Testimonios de víctimas en el módulo educativo Adi-adian. Una mirada desde la didáctica de las Ciencias Sociales”, *Revista de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 101, págs. 15-23.
- BARRERO ORTEGA, A. (2022); “Educación cívico-democrática y adoctrinamiento ideológico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 125, págs. 109-126.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2018); “Libertad versus seguridad”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., & VIDAL PRADO, C. (Coords.), *La Constitución Española: 1978-2018*, Madrid: Lefebvre, págs. 447-486.
- CATALÀ I BAS, A. H. (Dir.). (2013); *El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia*, Valencia: Fundación Broseta-Ministerio del Interior.
- CORCUERA ATIENZA, J., TAJADURA TEJADA, J., & VÍRGALA FORURIA, E. (2008); *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid: Dykinson.
- CUESTA ARZAMENDI, J. L. DE LA (2003); “Legislación antiterrorista en España”, en DOUCET, G. (Dir.), *SOS Attentats. Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Paris: Calmann-Lévy, págs. 197-289.
- DÍAZ REVORIO, F. J., & VIDAL PRADO, C. (Eds.) (2022); *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- DOMÍNGUEZ IRIBARREN, F., & JIMÉNEZ RAMOS, M. (2023); *Sin justicia. Más de 300 asesinatos de ETA sin resolver*, Barcelona: Espasa.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. J. (2019); *¿Son admisibles todos los proyectos en democracia? La izquierda nacionalista radical vasca: de su ilegalización a un discutible regreso a las instituciones públicas*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. J. (2015); “La prohibición de formaciones políticas como mecanismo de defensa del Estado y el debilitamiento de dicha protección tras las polémicas decisiones sobre Bildu y Sortu”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 26, págs. 111-137.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2017); “Terrorismo y crímenes de lesa humanidad en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional relativa a la organización terrorista nacionalista ETA”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 30, págs. 49-93.

- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2004); “Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, págs. 109-155.
- FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, G., & JIMÉNEZ RAMOS, M. (Coords.) (2020); *1980. El terrorismo contra la Transición*, Madrid: Tecnos.
- FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, G. (2023); *Violencia, silencio y resistencia. ETA y la universidad (1959-2011)*, Madrid: Tecnos.
- GARMENDÍA MADARIAGA, A. (2011); “La disolución de formaciones políticas en España: el caso Sortu”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, págs. 317-331.
- HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L. (2020); “Propuestas para una reforma legal del sistema de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo”, *Revista de Derechos Humanos*, 3, 157-180.
- IGLESIAS BÁREZ, M. (2008); *La ilegalización de los partidos en el ordenamiento jurídico español*, Granada: Comares.
- IGLESIAS BÁREZ, M. (2011); “«El caso Bildu»: continuidad y ruptura en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la ilegalización de formaciones políticas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, págs. 555-578.
- JIMÉNEZ RAMOS, M. (2018); *El valor del testimonio. Aportaciones de las víctimas de ETA al relato y a la sensibilización de la sociedad*, Pamplona: Universidad de Navarra (Tesis Doctoral).
- KÜHN, A. P. V., & GRAÍNO FERRER, G. (Eds.) (2023); *La educación cívica en España. Y en perspectiva internacional*, Madrid: Marcial Pons-Konrad Adenauer Stiftung.
- LADRÓN DE GUEVARA PASCUAL, C. (2021); *Avances y carencias en la protección jurídica a las víctimas del terrorismo*, A Coruña: Editorial Colex.
- LADRÓN DE GUEVARA PASCUAL, C. (2018); *El derecho a la verdad de las víctimas del terrorismo*, Vitoria-Gasteiz: Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación-Gobierno Vasco.
- LÓPEZ ROMO, R. (2023); *Sobre el olvidado terrorismo vasco*, Vitoria-Gasteiz: Betagarri Liburuak.
- LYNCH, O., & ARGOMANIZ, J. (Eds.) (2015); *Victims of terrorism: A comparative and interdisciplinary study*, Londres: Routledge.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. (2018); “Cuarenta años de Constitución en la lucha contra el terrorismo”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de Icade*, núm. 104, págs. 1-24.
- PASCUAL RODRÍGUEZ, E., & RÍOS MARTÍN, J. C. (2014); “Reflexiones desde los encuentros restaurativos entre víctimas y condenados por delitos de terrorismo”, *Oñati Socio-Legal Series*, núm. 3, págs. 427-442.
- PÉREZ MACÍAS, I. A. (2019); *Situación procesal de los atentados mortales de ETA en Navarra*, Pamplona: Gobierno Foral de Navarra.
- PORTERO DE LA TORRE, D., & VALENTÍ COTOVAL, V. (Dirs.) (2022); *379 los crímenes de ETA sin resolver*, Madrid: Sindéresis.

- PULGAR GUTIÉRREZ, M. B. (2004); *Víctimas del terrorismo. 1968-2004*, Madrid: Dykinson-Fundación Víctimas del Terrorismo.
- REINARES NESTARES, F. (2014), *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Madrid: Galaxia Gutenberg.
- REINARES NESTARES, F. (2018); *11-M: La venganza de Al Qaeda*, Santiago de Compostela: Galaxia Editorial.
- REINARES NESTARES, F. (2017); *Al Qaeda's revenge: The 2004 Madrid train bombings*, Nueva York: Columbia University Press.
- RODRÍGUEZ URIBES, J. M. (2013); *Las víctimas del terrorismo en España*, Madrid: Dykinson.
- ROLLNERT LIERN, G. (2020); “El enaltecimiento del terrorismo: desde el caso de Juana Chaos a César Strawberry. La recepción de la doctrina constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 109, págs. 191-227.
- ROSADO VILLAVERDE, C., & ARRIOLA ECHÁNIZ, N. (Codirs.) DELGADO RAMOS, D., & GORDILLO PÉREZ, L. (Coords.) (2023); *La era de la fragmentación política. Una mirada retrospectiva de la Ley de partidos*, Sevilla: Athenaica.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. (2023); *Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español. La voz de la sociedad civil*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SERRANÒ, A., & ELÓSEGUI, E. (2015); *Aprendiendo con las víctimas del terrorismo. Propuesta didáctica para la ciudadanía activa por la memoria y la justicia*, Madrid: Fundación Miguel Ángel Blanco.
- SERRANÒ, A. (2018); *Las víctimas del terrorismo: De la invisibilidad a los derechos*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- TORRES DEL MORAL, A. (2006); “Democracia militante”, en CARRASCO DURÁN, M., PÉREZ ROYO, F. J., URÍAS MARTÍNEZ, J., & TEROL BECERRA, M. J. (Coords.); *Derecho constitucional para el siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, págs. 209-224.
- VIDAL PRADO, C. (2024); “La educación cívica en la última reforma educativa: una (nueva) oportunidad perdida”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. XXXIX, págs. 499-523.
- VÍRGALA FORURIA, E. (1994); “La suspensión de derechos por terrorismo en el ordenamiento español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, págs. 61-132.
- VÍRGALA FORURIA, E. (2003); “Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11, págs. 203-261.
- VÍRGALA FORURIA, E. (2011); “Las sentencias del TS y del TC de mayo de 2011 sobre Bildu y las agrupaciones electorales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, págs. 307-326.

-VIVANCOS COMES M. (Dir.) (2024); *El testimonio de las víctimas en el aula universitaria. Actas del I Congreso de Innovación Docente sobre Víctimas del Terrorismo*, València: Tirant lo Blanch.

# LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO Y LA INNOVACIÓN DOCENTE: ESPECIAL REFERENCIA A LA ECONOMÍA SOCIAL

**DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino**

*Profesora Titular de Derecho Mercantil*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

[mariadelpino.dominguez@ulpgc.es](mailto:mariadelpino.dominguez@ulpgc.es)

<https://orcid.org/0000-0001-9967-3587>

## ***Cómo citar/Citation***

Domínguez Cabrera, María del Pino. (2024).

*La Ley Orgánica del Sistema Universitario y la innovación docente: especial referencia a la economía social.*

*Docencia y Derecho, n.º 23, págs. 92-110.*

## **RESUMEN:**

Este trabajo pretende la exposición de una circunstancia jurídica a la que la enseñanza universitaria se ve abocada que es la innovación y la posibilidad de que dicha innovación docente verse específicamente en el tipo societario que configura el cuadro de la economía social. Dentro del ámbito del Derecho mercantil la economía social se visualiza como fórmula colectiva de organización social para lograr, mediante el esfuerzo y recursos comunes, soluciones que no se pueden lograr individualmente y es a la organización resultante, a la que le toca asumir las consecuencias positivas y negativas de los riesgos que su actuación en el ámbito económico genere. Con ello, y la legislación universitaria de pertinente aplicación, se constata que la innovación docente se convierte en contenido imprescindible en la labor de las universidades y por ende de la labor de las/os docentes, de forma que queda configurada en una estrategia fundamental de las universidades, de los centros y de las coordinaciones de las titulaciones, y ello teniendo presente que el objeto esencial del proceso educativo es enseñar y aprender sin perder de vista que esta labor debe adaptarse a los cambios sociales, económicos, tecnológicos y culturales que se desarrollan en cada momento histórico. Con la propuesta que realizamos en este trabajo, la innovación docente y los valores de la economía

social, a través de la propuesta de proyecto docente que los incorpore, se está evidenciando que las universidades al transformar sus formas de aprendizaje y de enseñanza se adaptan a las demandas de unas sociedades en permanente cambio. Así, se expone i.- el marco jurídico de la economía social sin perder de vista la normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias en este ámbito; ii.- la relación directa de la regulación del sistema universitario español y la economía social con iii.- una propuesta innovadora plasmada en el proyecto docente de la asignatura Derecho de Sociedades correspondiente al ámbito del Derecho mercantil.

**PALABRAS CLAVE:** sistema universitario, derecho societario, economía social, innovación docente, valores de la economía social.

# THE ORGANIC LAW OF THE UNIVERSITY SYSTEM AND TEACHING INNOVATION: SPECIAL REFERENCE TO THE SOCIAL ECONOMY

## ABSTRACT:

This work aims to expose a legal circumstance to which university education is faced, which is innovation and the possibility that said teaching innovation can be seen specifically in the corporate type that makes up the framework of the social economy. Within the scope of commercial law, the social economy is viewed as a collective formula for social organization to achieve, through common effort and resources, solutions that cannot be achieved individually and it is the resulting organization that must assume the positive consequences and negative aspects of the risks that their actions in the economic sphere generate. With this, and the university legislation of pertinent application, it is confirmed that teaching innovation becomes an essential content in the work of universities and therefore in the work of teachers, so that it is configured in a fundamental strategy of the universities, the centers and the coordination of the degrees, and this keeping in mind that the essential objective of the educational process is to teach and learn without losing sight of the fact that this work must adapt to the social, economic, technological and cultural changes that are taking place. develop in each historical moment. With the proposal that we make in this work, teaching innovation and the values of the social economy, through the proposal of a teaching project that incorporates them, it is becoming evident that universities, by transforming their ways of learning and teaching, adapt to the demands of societies in constant change. Thus, i.- the legal framework of the social economy is exposed without losing sight of the regulations of the Autonomous Community of the Canary Islands in this area; ii.- the direct relationship between the regulation of the Spanish university system and the social economy with iii.- an innovative proposal reflected in the teaching project of the subject Company Law corresponding to the field of commercial law.

**KEYWORDS:** university system, corporate law, social economy, teaching innovation, values of the social economy.

*Fecha de recepción: 01-06-2024*

*Fecha de aceptación: 30-06-2024*

## SUMARIO

**1. INTRODUCCIÓN. 2. EL MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. 3. LA RELACIÓN DIRECTA DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO Y LA ECONOMÍA SOCIAL. 4. LA INNOVACIÓN EN LAS FORMAS DE ENSEÑAR COMO DEBER DEL DESARROLLO DE LA LABOR DOCENTE. 4.1. El proyecto docente de asignatura: contenidos básicos. 4.2. Propuesta docente-innovadora para la enseñanza-aprendizaje de la asignatura Derecho Societario: especialidades en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria 4.3. Justificación de los contenidos propuestos para el innovador estudio de Derecho Societario. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.**

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende la exposición de una circunstancia jurídica a la que la enseñanza universitaria se ve abocada que es la innovación y la posibilidad de que dicha innovación docente verse específicamente en el tipo societario que configura el cuadro de la economía social. Dentro del ámbito del derecho mercantil, la economía social se visualiza como fórmula colectiva de organización social para lograr, mediante el esfuerzo y recursos comunes, soluciones que no se pueden lograr individualmente y es a la organización resultante, a la que le toca asumir las consecuencias positivas y negativas de los riesgos que su actuación en el ámbito económico genere, es decir “un sector económico que desarrolla actividades de producción o mediación de bienes o servicios al mercado pero cuya finalidad principal no es la obtención de beneficios económicos, sino prestar un servicio a sus miembros y/o a la colectividad”, sin perder de vista, que “en un entorno cambiante como el actual, las empresas de la economía social deben, por un lado, potenciar las fortalezas derivadas de sus especificidades, al tiempo que solventan sus debilidades, y por otro, hacer frente a las amenazas provenientes del entorno, aprovechando oportunidades como las ofrecidas por las TIC -tales como facilitar la expansión del abanico de productos, la atención y servicio al cliente, la rapidez en la respuesta a la demanda, las relaciones con proveedores y clientes (socios), etc.- para conseguir mejoras en su posición competitiva de mercado”.

Por ello, se pretende la exposición de una circunstancia jurídica afectante a la enseñanza-aprendizaje de la economía social de pertinente aplicación: la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario; el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las

enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad; la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social; y la Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias.

No hay que perder de vista que las entidades de la economía social<sup>1</sup> deben actuar en base a los siguientes principios orientadores<sup>2</sup>:

- a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad, o en función del fin social, que con relación a sus aportaciones al capital social.
- b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.
- c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.
- d) Independencia respecto a los poderes públicos.

Con ello y de manera directa se constata que la innovación docente se convierte en contenido imprescindible en la labor de las universidades y por ende de la labor de las/os docentes, de forma que queda configurada en una estrategia fundamental de las universidades, de los centros y de las coordinaciones de las titulaciones, y ello teniendo presente que el objeto esencial del proceso educativo es enseñar y aprender sin perder de vista que esta labor debe adaptarse a los cambios sociales, económicos, tecnológicos y culturales que se desarrollan en cada momento histórico. Con la propuesta que realizamos en este trabajo, la innovación docente y los valores de la economía social<sup>3</sup>, a través de la propuesta de proyecto docente que los incorpore, se está evidenciando que las universidades al transformar sus formas de aprendizaje y de enseñanza se adaptan a las demandas de unas sociedades en permanente cambio. Así, se expone i.- el marco jurídico de la economía social sin perder de vista la normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias en este ámbito; ii.- la relación directa de la regulación del sistema universitario español y la economía social con iii.- una propuesta innovadora plasmada en el proyecto

---

<sup>1</sup> Interesante el trabajo de ALFONSO SÁNCHEZ, R.: “Algunas consideraciones en torno a la Propuesta de Ley «marco» de Economía Social”, *REVESCO* nº.102. 2010.

<sup>2</sup> Vid. art. 4 Ley de Economía Social.

<sup>3</sup> Antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Sistema Universitario fue objeto de tratamiento en el ámbito de la innovación docente por la profesora DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino: “La innovación docente desde la educación en los valores de la economía social”, *Docencia y Derecho*, nº.14, 2019.

docente de la asignatura Derecho de Sociedades correspondiente al ámbito del Derecho Mercantil<sup>4</sup>.

## 2. EL MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE CANARIAS

La Ley estatal -Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social<sup>5</sup>- tal y como recoge en su propia exposición de motivos, tiene como objetivo básico (no exclusivo) el configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la normativa vigente de cada una de las entidades que conforma el sector, suponga el reconocimiento y mejor visibilidad de la economía social, otorgándole una mayor seguridad jurídica por medio de las actuaciones de definición de la economía social, estableciendo los principios que deben contemplar las distintas entidades que la forman. Partiendo de estos principios se recoge el conjunto de las diversas entidades y empresas que contempla la economía social, quedando la puerta abierta para que se incluyan todas aquellas otras que por las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma así lo permitan y no necesariamente sean coincidentes entre ellas.

El Estatuto de Autonomía de Canarias<sup>6</sup> no deja dudas de la competencia autonómica canaria en el ámbito del fomento y ordenación del sector y con base en ello se procede a legislar en esta materia con la correspondiente promulgación de la Ley de Economía Social de Canarias y la Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias.

También es verdad que dentro de este marco organizativo ha de prestarse atención a las recientes resoluciones de organizaciones internacionales tales como la ONU y la OIT que impulsan a los Estados a potenciar la presencia de la economía social como marco económico alternativo y necesario para afrontar los desafíos de la humanidad.

---

<sup>4</sup> Vid. GARRIGUES, Joaquín: “Teoría general de las sociedades mercantiles”, *Revista de Derecho mercantil*, núm.142, 1976, BROSETA PONT, MANUEL y MARTÍNEZ SANZ, FERNANDO: *Manual de Derecho mercantil*, volumen 1, decimosexta edición, Madrid, 2009, FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, Luis: “Problemas actuales del Derecho de sociedades”, *Revista de Derecho Mercantil*, 1971, JIMÉNEZ SÁNCHEZ, GUILLERMO J: *Lecciones de Derecho mercantil*, (coordinador), decimotercera edición, Madrid, 2009, LOJENDIO OSBORNE, IGNACIO y GÓMEZ PORRÚA, JUAN MANUEL: “La sociedad anónima y la sociedad comanditaria por acciones” en JIMÉNEZ SÁNCHEZ, GUILLERMO J: *Lecciones de Derecho mercantil*, (coordinador), decimotercera edición, Madrid, 2009.

<sup>5</sup> En la actualidad está en trámite el Anteproyecto de ley aprobado en el Consejo de ministros del 11 de abril de 2023 que implica la modificación de tres de las principales leyes que conforman el ecosistema legal de la Economía Social en España, como son la pionera Ley 5/2011, de Economía Social; la Ley 27/1999, de Cooperativas, y la Ley 44/2007, para la Regulación del Régimen de las Empresas de Inserción. Para un estudio profundo y comparativo DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino: “El marco regulador de identificación de las empresas y entidades de la economía social: especial referencia a la comunidad autónoma de canarias”, *CIRIEC - España. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 45, 2024 (aceptado por la Revista y pendiente de publicación).

<sup>6</sup> Vid. art. 118 Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. (2028), [en línea]: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15138>, [Consulta: 01/06/2024].

Por su parte, la Ley de Economía Social de Canarias<sup>7</sup> constata de manera innovadora el concepto de economía social desarrollando los principios orientadores y además de establecer el fomento, ordenación y difusión del sector de la economía social. Por ello, entendida como legislación que establece el marco general de la economía social canaria, no se puede perder de vista la Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias a la que en particular se debe prestar atención con el reconocimiento específico de la competencia del Gobierno de Canarias en la adopción de políticas de fomento del cooperativismo. Todo lo anterior, viene reforzado por la normativa que trata el emprendimiento con carácter general y por lo tanto, que afecta tanto a los tipos sociales convencionales (v.gr. sociedades capitalistas)<sup>8</sup> pero también a las entidades y empresas de economía social canarias.

La Ley de Economía Social de Canarias se configura como una especialidad de la norma general. El articulado guarda coherencia de contenido, manteniendo preceptos que la norma estatal no permite modificación o que se incorporan por tener carácter general -Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social<sup>9</sup>-. También se incluyen preceptos novedosos, siguiendo las recomendaciones más actuales de las/os representantes de organizaciones internacionales y nacionales en la materia

Por lo tanto, promulgar una Ley de Economía Social de Canarias ha permitido visualizar la economía social en Canarias y establecer medidas para su *fomento* y *ordenación* de manera más unificada y específica, convirtiendo el texto en un medio que impulse un modelo de desarrollo económico y social sostenible y equilibrado con el medio ambiente, siguiendo el mandato de nuestro Estatuto de Autonomía y con su posterior desarrollo reglamentario, en tanto en cuanto, política de técnica legislativa. La Ley de Economía Social de Canarias desarrolla el concepto de economía social clarificándolo expresamente, desde su aspecto jurídico y económico, por lo tanto, dentro del ámbito de actuación competencial, que es la que legitima en esta materia. Curiosamente, eso es lo que permite dar la especificidad a la norma para Canarias. En otros aspectos, la remisión a la Ley estatal es íntegra, pues no cabe especialización a ese respecto y es por ello por lo que no se han alterado los límites establecidos.

Teniendo en cuenta que la economía social se ha convertido en una materia preferente para el ordenamiento que, además, permite la participación privada en la realización de actividades de interés general, estando constitucionalmente protegida, además de estatutariamente, hace que esa protección requiera tenerla en cuenta respecto de las formas jurídicas con las que se concreta esta participación. También se delimitan las funciones de interés general que deben incluirse en el concepto de economía social. Esta doble vertiente influye necesariamente en la posición que estas entidades tienen en relación con el deber de contribuir. Puede afirmarse que son semejantes a las denominadas entidades sin ánimo de lucro y, en consecuencia, la Ley de Economía Social de Canarias utiliza todos los instrumentos

<sup>7</sup> Vid. Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias, (2022), [en línea]: [BOE-A-2022-16756 Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias](https://www.boe.es/boe/dias/2022/06/13/BOE-A-2022-16756.html). [Consulta: 01/06/2024].

<sup>8</sup> Vid. Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, (2010) [en línea]: [https://www.boe.es/boe/dias/2010/07/02/BOE-A-2010-10544](https://www.boe.es/boe/dias/2010/07/02/BOE-A-2010-10544.html). [Consulta: 01/06/2024].

<sup>9</sup> Vid. interesante estudio de las profesoras SENENT VIDAL, María José y FAJARDO GARCÍA, I. Gemma: “Aspectos relevantes de la investigación jurídica en economía social”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº.56, noviembre 2006.

a su alcance que consiga también su semejanza en la aplicación del sistema tributario. Ello es lo que ha permitido afirmar que estas entidades y empresas de la economía social se caracterizan por los fines de interés general que deben perseguir, por la realización de actividades económicas y empresariales para conseguirlos y por la limitación de la aplicación de sus resultados<sup>10</sup>.

Finalmente, la técnica legislativa recogida en el texto canario ha concretado el concepto de economía social, permitiendo que la enumeración de los principios orientadores quede establecida como *numerus apertus* ya que entidades y empresas de economía social de Canarias pudiesen incluir “(...) todos aquellos principios orientadores que refuercen, complementen y amplíen los valores que inspiran a las entidades de economía social”<sup>11</sup>.

### 3. LA RELACIÓN DIRECTA DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO Y LA ECONOMÍA SOCIAL

Entre las novedades introducidas por la Ley del Sistema Universitario está el reconocimiento directo de la economía social como parte del espectro universitario docente-investigador de colaboración y por lo tanto, de investigación, transferencia e intercambio de conocimiento, con empresas tradicionales, véase las sociedad de capital, y las entidades y empresas de economía social. Esta circunstancia se muestra de manera absolutamente *INNOVADORA* y con un carácter doble, pues aparece recogida expresamente en la regulación universitaria, como deber a su desarrollo y además, entendiendo que su aplicación práctica, véase valores y principios de la economía social, queda circunscrita en el ámbito específico de la investigación con carácter general, cuya aplicación puede comportar su integración en la innovación.

Por lo tanto, el colofón inmediato del reconocimiento de la economía social en el ámbito universitario viene a través de su reconocimiento por la Ley Orgánica del Sistema Universitario<sup>12</sup>, al establecer el reconocimiento de que la educación y aprendizaje se desarrolle con el fomento de la investigación en colaboración con los organismos privados y con los organismos públicos, entre ellos los autonómicos.

Evidentemente la labor de investigación, la docencia y la innovación aparecen como actuaciones clave para las universidades, recogiéndose claramente la relación directa entre estas funciones con el reconocimiento de la economía social como estructuras absolutamente pertinentes y adecuadas para el desarrollo de los objetivos de investigación, transferencia e intercambio de conocimiento, incluyendo la innovación.

---

<sup>10</sup> Estas características las acercan a las entidades sin ánimo de lucro. Este es el motivo por el que se ha estudiado desde esta perspectiva, así, CHAVES ÁVILA, Rafael, y MONZÓN CAMPOS, José Luis. "Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas", *Revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, nº.37, págs. 7 y ss.; BAREA TEJIRO, José, y PULIDO ÁLVAREZ, Antonio: "El sector de Instituciones sin fines de lucro en España", *Revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, nº.37, 2001, págs. 13 y ss.

<sup>11</sup> Vid. art. 5 Ley de Economía Social de Canarias.

<sup>12</sup> Vid. art. 11.4 Ley Orgánica del Sistema Universitario.

#### **4. LA INNOVACIÓN EN LAS FORMAS DE ENSEÑAR COMO DEBER DEL DESARROLLO DE LA LABOR DOCENTE**

Como consecuencia de lo anteriormente señalado, por lo tanto, con fundamentación jurídica, reforzada a través de la Ley Orgánica del Sistema Universitario, la innovación docente puede tener reflejo en el proyecto docente propuesto y quedar enmarcado, en el área de conocimiento de Derecho Mercantil. Dentro del amplio catálogo de asignaturas que se incluyen en dicha área, se escoge Derecho de Sociedades.

En concreto, la innovación docente propuesta se refleja en el contenido del proyecto docente de la asignatura Derecho Societario del Grado en Derecho, título impartido en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Esta asignatura también se imparte en el Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho. En ambos títulos la asignatura es obligatoria y cuenta con 6 ECTS, si bien se imparte en el cuarto curso en el Grado, y en quinto curso en el Doble Grado. Aunque el contenido de la asignatura es el mismo, el número y perfil del estudiantado es diverso.

Cabe reseñar que la guía docente, comúnmente denominada proyecto docente de asignatura en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, ofrece una orientación bastante precisa de cómo se desarrollará el proceso de enseñanza-aprendizaje atendiendo a las directrices del Espacio Europeo de Educación Superior, de la Ley Orgánica del Sistema Universitario, sin olvidar la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad<sup>13</sup>. Dado su carácter informativo, la guía docente constituye además un medio eficaz para la comunicación entre profesorado y estudiantado. En este sentido, la guía docente representa una de las primeras fuentes de información a las que puede acudir el estudiantado para conocer información detallada de esta - objetivos, contenido, plan de aprendizaje, sistemas de evaluación, etc.-. Atendiendo a ello, el proyecto docente propuesto se concreta en la presentación de la guía docente de la asignatura mencionada, precediendo a la misma una justificación del contenido del programa que se propone.

##### **3.1. El proyecto docente de asignatura: contenidos básicos**

El proyecto docente de asignatura representa un instrumento esencial que facilita, por una parte, la tarea de organización que el profesorado ha de realizar de la práctica del proceso de enseñanza-aprendizaje en el marco del Espacio Europeo Educación Superior y, por otra, la comprensión de tal práctica por parte del estudiantado. Bajo una perspectiva institucional, el proyecto docente se erige en instrumento crítico para garantizar diversos objetivos clave del Espacio Europeo Educación Superior. Por ejemplo, “la transparencia de los estudios universitarios”, “la comparabilidad de los sistemas metodológicos y de evaluación entre diferentes

---

<sup>13</sup> Vid. Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, (2021) [en línea]: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-15781> [Consulta: 01/06/2024].

universidades y titulaciones” o, en el ámbito intra-universidad, la transparencia necesaria para hacer posible la coordinación de las diferentes asignaturas en una titulación.

En efecto, se trata de una valiosa herramienta, cuya real naturaleza ha suscitado debate doctrinal, aunque parece primar la postura que entiende el proyecto docente de asignatura como un presupuesto, un compromiso o una previsión sobre cómo se llevará a cabo la actividad docente y a lo que se aspira con ella, pero estando tal compromiso sujeto a los imponderables que puedan surgir.

En todo caso, el proyecto docente de asignatura en el marco del Espacio Europeo Educación Superior se concibe como un instrumento que contextualiza la asignatura en el ámbito del título en el que se imparte (su razón de ser, el por qué estudiar la misma), detalla sus objetivos, así como los contenidos y competencias a adquirir por el alumnado (qué se va a aprender), especifica los métodos y medios para el logro de aquellos (cómo lo va a aprender), así como la forma en que se realizará la evaluación del aprendizaje logrado (cuánto, en qué medida se está progresando en el logro de los objetivos y cuándo se supera la asignatura) .

Con respecto a estos proyectos docentes de asignatura, existe una importante normativa de referencia que los regula, tanto en los ámbitos nacional y autonómico como para cada universidad de acuerdo con los criterios establecidos en sus respectivos Sistemas de Garantía de Calidad. En este contexto, la normativa propia de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria recoge de forma exhaustiva los elementos o apartados clave que deben conformar los mismos. En particular, el Reglamento de Organización Académica, aprobado por acuerdo de Consejo de Gobierno de dicha institución el 10 de junio de 2019, y publicado en el Boletín Oficial de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, con fecha 11 junio 2019, establece en su artículo 3 qué se entiende por proyecto docente de una asignatura, quedando definido del siguiente modo: “Documento que contiene distintos apartados, conforme a lo señalado en la memoria de verificación vigente de la titulación en todos sus aspectos:

- o Descripción de la asignatura
- o Plan de enseñanza (plan de trabajo del profesorado)
- o Plan de aprendizaje (plan de trabajo del estudiantado)
- o Plan tutorial
- o La tutorización, que está destinada a formar a una persona con capacidad para el aprendizaje autónomo
- o Bibliografía y otras fuentes de información
- o Datos identificativos del profesorado que la imparte”.

Por su parte, el artículo 39 de dicho Reglamento, que versa sobre el contenido de un proyecto docente, concreta con detalle qué información ha de incluirse en los mencionados apartados. Todo ello sin olvidar que es de pertinente aplicación el Reglamento de evaluación de los resultados de aprendizaje y de las

competencias adquiridas por el alumnado en los títulos oficiales, títulos propios y de formación continua de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Para ello, no se pierde de vista el art. 6 de la Ley del Sistema Universitario como función docente:

*“1. La docencia y la formación son funciones fundamentales de las universidades y deben entenderse como la transmisión ordenada del conocimiento científico, tecnológico, humanístico y artístico, y de las competencias y habilidades inherentes al mismo. La función docente la ejerce el profesorado universitario.”*

El proyecto docente de una asignatura ha de recoger la información básica que el estudiantado precisa para iniciar y llevar a cabo su estudio<sup>14</sup>. Acorde a ello, ha de presentar un enfoque claramente dirigido hacia el estudiantado, así como reflejar el papel activo que a este corresponde en el proceso de aprendizaje. De esta forma, los proyectos docentes de asignatura van más allá de los tradicionales programas de asignatura vigentes con anterioridad al Espacio Europeo Educación Superior, en mayor medida centrados en la perspectiva del profesorado y las actividades a desarrollar para la enseñanza de su materia.

### 3.2. Propuesta docente-innovadora para la enseñanza-aprendizaje de la asignatura Derecho Societario: especialidades en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

La propuesta docente que a continuación se presenta para la enseñanza-aprendizaje de la asignatura de Derecho Societario encuentra sus bases iniciales en el Plan de Estudios del Grado en Derecho. El Título de Grado en Derecho de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria está orientado al objetivo general de proporcionar una formación básica de contenido general, en la que se puedan adquirir los conceptos básicos de la Ciencia del Derecho, así como un conocimiento adecuado, tanto teórico como práctico, de la estructura del ordenamiento jurídico nacional, comunitario e internacional, y, en particular de los contenidos normativos de las distintas ramas del Derecho.

El grado se enmarca en la rama de conocimiento de ciencias sociales y jurídicas y, para la obtención del título, el estudiantado ha de cursar 240 ECTS que se distribuyen en 4 cursos de 60 ECTS cada uno. Estos 240 ECTS se distribuyen en

<sup>14</sup> Cfr. JARNE MUÑOZ, Pablo: “La libertad de cátedra y el papel de la guía docente en la Universidad derivada del Espacio Europeo de Educación Superior”, *Revista Educación, Política y Sociedad*, nº.49, vol. 2, 2019, p. 125. PALOMO ZURDO, Ricardo., “Educación, una encrucijada de retos y competencias en la era digital”, (2022) [en línea]: [https://blogs.elconfidencial.com/almacorazon-vida/tribuna/2022-06-03/educacion-retos-era-digital\\_3433455/](https://blogs.elconfidencial.com/almacorazon-vida/tribuna/2022-06-03/educacion-retos-era-digital_3433455/) (consultado el 1 de julio 2024); GARCÍA FERNÁNDEZ, E. C., y DELTELL ESCOLAR, L.: “La Guía Docente: un reto en el nuevo modelo de educación universitaria/Syllabus (Guía Docente): a Challange in the New Model Education at University Level”, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, vol. 18, 2012. MONREAL GIMENO, Carmen.: “Las guías docentes como instrumento de innovación en la enseñanza superior en el marco de la convergencia europea. Educatio siglo XXI”, *Revista de la Facultad de Educación*, vol. 23, 2005, pág.35.

asignaturas (básicas de rama, obligatorias y optativas), prácticas externas y trabajo fin de grado.

El grado en Derecho está conformado por 24 asignaturas que se corresponden con 17 módulos y materias. El desglose en créditos de estas materias se realiza atendiendo a la tipología de estas, esto es, formación básica de rama, obligatoria u optativa. Así, las asignaturas son semestrales de 6 ó 3 ECTS, con la excepción de las prácticas externas a las que se asignan 12 ECTS y 3 asignaturas, en concreto, Fundamentos de Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado y Derecho de Familia y Sucesiones que tienen asignadas 9 ECTS.

El módulo de Derecho Mercantil tiene asignado en conjunto 24 ECTS, con la distribución en 5 asignaturas, 3 obligatorias y 2 optativas. La obligatorias, en las que se encuentra Derecho Societario, tienen asignados 6 ECTS, y las optativas 3 ECTS, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

La Memoria de verificación del título no concreta contenidos básicos ni atribuye competencias básicas, nucleares o específicas, así como metodologías de enseñanza y aprendizaje, o sistemas de evaluación y calificación a las asignaturas de forma individual, sino al conjunto de las compendiadas en un módulo.

A las competencias básicas se añaden otros bloques de competencias. En primer lugar, las competencias nucleares, en alusión a un conjunto de competencias propias de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria para todos los títulos de grado y con las que se persigue que las personas que cursen sus estudios y obtengan finalmente el grado correspondiente a su titulación presenten un perfil de egresado que ponga de manifiesto un sentido auténtico de profesionalidad. En la memoria de verificación del Título del Grado en Derecho, al módulo de Derecho Mercantil se le asignan las cinco competencias nucleares contempladas en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. A ellas siguen las competencias generales, que son las que hacen referencia a la formación de un universitario en sentido genérico. Posteriormente se establecen las competencias específicas, que son las que se refieren a las que deberán desarrollar de modo particular los graduados en Derecho. Y, por último, las competencias específicas de las asignaturas, que son aquellas que se desarrollarán en los distintos módulos formativos que conforman el plan de estudios y que la concursante presentará como parte del proyecto docente de una de las asignaturas, Derecho Societario. La normativa pone el foco fundamentalmente en resultados de aprendizaje, que deben ser referidos a conocimientos, competencias y habilidades o destrezas.

### 3.3. Justificación de los contenidos propuestos para el estudio innovador de Derecho Societario

El proyecto docente de la asignatura Derecho Societario, que se propone para la enseñanza-aprendizaje en el Grado en Derecho y Doble Grado en ADE y Derecho, ha sido elaborado a partir de la experiencia docente de esta investigadora a lo largo de su trayectoria en esta asignatura y títulos, así como del trabajo en equipo desarrollado en el seno del área de Derecho Mercantil. Por consiguiente, una

parte de lo planteado en este proyecto docente de asignatura se corresponde con el resultado del debate habido entre el profesorado implicado y compartido con el resto del personal docente e investigador del área de conocimiento.

Situando el punto de atención en los contenidos y temario diseñados para esta asignatura, que se presentan en los epígrafes siguientes como parte de sus respectivos planes de enseñanza, debe resaltarse que éstos se proponen, siguiendo las recomendaciones y normativa, a modo de programas abiertos, esto es, sujetos a modificaciones derivadas de la evolución de la disciplina, de cambios en el escenario socioeconómico o en las circunstancias en las que se desarrolla la docencia, de nuevas experiencias y aportaciones de colegas y estudiantado, o como consecuencia de la propia autorreflexión. En todo caso, se hace referencia a modificaciones de contenidos justificables en el marco de la normativa universitaria y normativa reguladora de la economía social.

Para la selección de tales contenidos y su organización en bloques y temas, se ha partido de los criterios planteados por diversos autores<sup>15</sup> : «relevancia, representatividad, contextualización, actualidad y sentido lógico». Tomando éstos en consideración, se ha recurrido a diversas fuentes de información y evidencias que, en combinación con el marco jurídico y la experiencia docente, permitan sustentar la elección y organización de tales contenidos para que, de manera innovadora, se consiga la transmisión ordenada de los conocimientos científicos.

Ante la constante adaptación a ese medio que influye en todos los ámbitos del Derecho mercantil<sup>16</sup>, en particular se hace constar:

---

<sup>15</sup> Vid. MARCELO GARCÍA, C., ESTEBARANZ GARCÍA, A., MAYOR RUIZ, C. M., MINGORANCE DÍAZ, P., PARRILLA LATAS, Á., y SÁNCHEZ MORENO, M. R.: “El proyecto docente”, en *Materiales para la Enseñanza Universitaria*, 1997, pág. 31.

<sup>16</sup> Como señalan los autores CUERVO-CAZURRA, A., DOZ, Y., y GAUR, A.: “Skepticism of Globalization and Global Strategy: Increasing Regulations and Countervailing Strategies”, *Global Strategy Journal*, vol. 10, nº.1, 2020, las nuevas tecnologías posibilitan el desarrollo de nuevas formas de hacer negocios y nuevas formas de organización, hemos asistido paulatinamente a una ampliación del alcance de la nueva economía. Si bien esta inicialmente se asoció a sectores íntimamente relacionados con las tecnologías digitales y la producción basada en el conocimiento (investigación y desarrollo, informática, telecomunicaciones, nanotecnología, robótica, industria aeroespacial), su alcance se ha ido ensanchando para abarcar nuevas posibilidades y modelos de negocio que resultan de la difusión de las nuevas tecnologías y del uso de la información y el conocimiento en otros sectores, transformado así, y otorgando valor añadido adicional, a productos y servicios tradicionales.

En esta nueva economía intensiva en tecnología y conocimiento, la intersección entre ambos, y su aplicación, da lugar de forma creciente a innovaciones. La innovación, a su vez, ha dejado de ser externa al proceso de producción y episódica, para pasar a ser consustancial al mismo y continua. El término innovación perpetua ha sido, de hecho, acuñado para describir este cambio y, en particular, cuán rápidamente las nuevas tecnologías intensivas en conocimiento reemplazan a las anteriores; en este contexto, las innovaciones disruptivas, con capacidad para generar nuevos mercados y, al tiempo, destruir el valor de las tecnologías existentes, son cada vez más frecuentes. Adicionalmente, estas innovaciones son en menor medida desarrolladas de forma individual por la empresa; frente a ello, la innovación actual se crea cada vez más de manera interactiva a través de la colaboración de agentes en red que, si bien son independientes en términos jurídicos, económicamente son interdependientes al compartir activos y reglas de funcionamiento.

Otra tendencia guarda relación con la globalización. En la actualidad estamos asistiendo a un proceso de agotamiento del modelo de globalización que ha imperado en las últimas décadas (Witt, 2019), notablemente agravado a partir de la pandemia provocada por la COVID-19 que interrumpió

i.- La ley del Sistema Universitario constata un nuevo escenario en el que el entorno es cambiante y complejo, es necesario destacar los desafíos que estas nuevas situaciones plantean al ordenamiento jurídico.

Sin duda la ley del Sistema Universitario ha reconocido muchos de los principios que desde el Espacio Europeo Educación Superior se ha venido trabajando y en particular en su artículo 2.2, e) establece que son funciones de las universidades:

*“La contribución al bienestar social, al progreso económico y a la cohesión de la sociedad y del entorno territorial en que estén insertas, así como a la promoción de las lenguas oficiales de las mismas, a través de la formación, la investigación, la transferencia e intercambio del conocimiento y la cultura del emprendimiento, tanto individual como colectiva, a partir de fórmulas societarias convencionales o de economía social”.*

ii.- Sin olvidar que la tecnología con la digitalización debe ser asumida por todo el ámbito societario, en particular las sociedades de capital deben atender al Real Decreto 442/2023, de 13 de junio, por el que se modifica el Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, y por el que se traspone parcialmente la Directiva (UE) 2019/1151 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que respecta a la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades. En particular, impone requisitos específicos en el registro de la Sociedad Limitada aunque establece excepciones, con su artículo 40 quinquies:

*“1. La constitución electrónica de la sociedad, en la observancia de los requisitos establecidos por los artículos precedentes, se llevará a cabo íntegramente en línea y sin necesidad de que los fundadores comparezcan presencialmente ante el notario.”*

Teniendo las circunstancias contextuales y curriculares de la asignatura propuestas en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, las referencias aportadas por manuales y las evidencias proporcionadas en las guías docentes de

---

temporal e intermitentemente las cadenas de suministro global o el movimiento de mercancías y pasaje internacional, entre otros efectos adversos. La apertura, interconexión global y oportunidades que la globalización trajo consigo propició, desde los ángulos económico y social, numerosas oportunidades para individuos y empresas, pero ha provocado con el tiempo problemas relevantes. Por ejemplo, se ha constatado la pérdida de control de sectores estratégicos por parte de algunos países o la dependencia del exterior de suministros esenciales que atañen a la seguridad o salud de sus poblaciones. En ese contexto se explica la pérdida de relevancia de las cadenas globales de suministro y el debate actual sobre su redefinición geográfica y estratégica. Otros efectos de la globalización han sido la creciente desigualdad entre países y/o en el seno de éstos y la destrucción medioambiental. A ello se añade la guerra comercial entre Estados Unidos y China, que ha aumentado la inestabilidad, la incertidumbre y el proteccionismo y la invasión de Ucrania por Rusia (medidas de control de los flujos de inversión directa extranjera o limitaciones a las importaciones). Todo ello ha dañado a la globalización y obliga a replantear la forma de articular y gestionar la interdependencia entre países, suscitándose un debate sobre las alternativas que aportan la desglobalización o la reglobalización -sostenible, circular, etc.-, con evidentes repercusiones en las empresas y sus estrategias.

otras universidades, se ha realizado una selección de contenidos a impartir. Éstos, a su vez, se han organizado en bloques y temas, todo ello sin olvidar que con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, reconoce a la Economía Social como fórmula de emprendimiento que se debe promover desde las universidades, y como sector colaborador para la actividad investigadora y la transferencia del conocimiento.

Concretamente, el artículo 2 de la Ley afirma en su punto *e*) que:

*“son funciones de la universidad la contribución al bienestar social, al progreso económico y a la cohesión de la sociedad y del entorno territorial en que estén insertas, “a través de la formación, la investigación, la transferencia e intercambio del conocimiento y la cultura del emprendimiento, tanto individual como colectiva, a partir de fórmulas societarias convencionales o de economía social”.*

Por otra parte, en el título IV, sobre Investigación y transferencia e intercambio del conocimiento, la ley afirma (artículo 11.4), que las universidades impulsarán estructuras de investigación y de transferencia e intercambio del conocimiento e innovación. *“De igual modo, la investigación universitaria podrá desarrollarse juntamente con otros organismos o Administraciones Públicas, así como con entidades y empresas públicas, privadas y de economía social”.*

Para explicitar la innovación en el proyecto docente de la asignatura Derecho Societario su contenido se ordena en tres Bloques:

#### BLOQUE 1: LAS SOCIEDADES PERSONALISTAS Y ASIMILADAS

a.- las sociedades personalistas y asimiladas, en tanto en cuanto, a pesar de su reducida presencia en el tráfico actual, no carece de relevancia, en atención a la responsabilidad personal de los socios por las deudas sociales y las amplias posibilidades de la autonomía de la voluntad de los socios en la configuración del régimen aplicable.

#### BLOQUE 2: LAS SOCIEDADES CAPITALISTAS

b.- En relación con ambos tipos sociales SA y SRL, el desarrollo de las lecciones es conjunto, exponiendo el concepto, caracteres y fundación de la sociedad, se atiende a los elementos fundamentales de configuración del tipo social, como son el capital, su formación por las aportaciones sociales y su división en acciones / participaciones; la estructura corporativa y el análisis de los órganos necesarios en las sociedades de capital; las cuentas anuales; las modificaciones estatutarias (con especial referencia al aumento y reducción del capital); las modificaciones estructurales; la disolución; liquidación y extinción de la sociedad y los tipos sociales especiales: las Sociedades de Garantía Recíproca, la Sociedad Unipersonal, la Sociedad Nueva Empresa, la Sociedad Anónima Europea y las Sociedades Anónimas Cotizadas.

No me olvido del Real Decreto 442/2023, de 13 de junio, por el que se modifica el Reglamento del Registro Mercantil, en lo que respecta a la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades, reforzando la importancia de la digitalización en la gobernanza.

### BLOQUE 3: LAS EMPRESAS Y ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

c.- La Ley del Sistema Universitario constata un nuevo escenario en el que el entorno es cambiante y complejo. Deben destacarse los desafíos que estas nuevas situaciones plantean al ordenamiento jurídico, por lo que necesariamente el contenido de esta asignatura debe contemplarlos como, sin duda la Ley del Sistema Universitario ha reconocido muchos de los principios que desde el EES se han venido trabajando y en particular en su artículo 2.2, e) establece que son funciones de las universidades:

*“La contribución al bienestar social, al progreso económico y a la cohesión de la sociedad y del entorno territorial en que estén insertas, así como a la promoción de las lenguas oficiales de las mismas, a través de la formación, la investigación, la transferencia e intercambio del conocimiento y la cultura del emprendimiento, tanto individual como colectiva, a partir de fórmulas societarias convencionales o de economía social”.* Es más, el art. 2.2, i) *“El fomento de la participación de la comunidad universitaria y de la ciudadanía en actividades promovidas por entidades de voluntariado y del tercer sector que se encuentren en línea con los principios y valores del sistema universitario”.*

El art. 11. 4 señala expresamente en el ámbito específico de la investigación de *“Las universidades que impulsarán estructuras de investigación y de transferencia e intercambio del conocimiento e innovación que faciliten la interdisciplinariedad y multidisciplinariedad. De igual modo, la investigación universitaria podrá desarrollarse juntamente con otros organismos o Administraciones Públicas, así como con entidades y empresas públicas, privadas y de economía social”*.

Con esta organización de contenidos se ha procurado proporcionar al estudiantado un conocimiento del Derecho Societario, en la que se profundiza en diversas formas jurídicas de organización empresarial y en la que la economía social ahora tiene un especial grado de visibilización y por lo tanto, se da cumplimiento al nuevo mandato de la Ley del Sistema Universitario.

Por otra parte, dado el carácter transversal de la transformación digital, que afecta a numerosos aspectos, plataformas de negocio y sectores de actividad, así como a múltiples áreas del entorno general, los cambios que tal transformación conlleva - desarrollo y aplicación y análisis de datos masivos (Big Data), internet de las cosas (IOT), *blockchains*, inteligencia artificial (IA), machine learning-, más que abordarse en un epígrafe específico de alguno de los temas propuestos en este programa, acompañarán a la globalidad de los contenidos de éstos y se discutirán siempre que sea procedente. En definitiva, en cada tema que lo precise se atenderá a la era digital en la que nos encontramos y los retos jurídicos que ya están planteados.

En consecuencia, la propuesta de proyecto docente para la asignatura Derecho Societario se articulará atendiendo a la estructura que a este respecto establece la normativa vigente en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

pero además, se incorpora el estudio de la economía social con esta delimitación, dentro del marco específico reconocido por la propia Ley del Sistema Universitario, por lo que se profundiza en contenidos definiendo el marco jurídico de las empresas y entidades de la economía social; delimita las diversas empresas y entidades que se integran bajo ese concepto, y describe el régimen jurídico de las cooperativas, sociedades laborales, asociaciones y fundaciones, entre otras, ayudando a entender la organización y funcionamiento de estas empresas y entidades y del sector en el que se desarrollan, sin perder de vista las modificaciones que va sufriendo dicha materia atendiendo a la normativa autonómica existente e incidiendo en particular en la que tiene la comunidad autónoma canaria.

La cooperativa es tratada en el proyecto docente de manera individualizada al ser referente inmediato por principios y valores de la economía social como forma de organización empresarial.

## CONCLUSIONES

La aplicación conjunta de la normativa relativa al sistema universitario y la legislación sobre la economía social, tanto estatal como autonómica, ha permitido en este trabajo la propuesta innovadora de incluir y mejorar de manera extensible el proyecto docente de la asignatura Derecho Societario, pretendiendo con ello, garantizar la enseñanza aprendizaje del estudiantado universitario, anexa a la obligación de introducir innovación. La Ley Orgánica de Universidades ha dado el encuadre jurídico adecuado para que la enseñanza en los valores de la economía social, por su propia esencia, permita su inclusión en la disciplina del Derecho mercantil, pero con el plus que supone la innovación de su reconocimiento expreso en dicho texto normativo. Curioso que dicha innovación tenga su aplicación práctica tanto por ser contenido del proyecto docente como por desarrollar el plan de enseñanza incidiendo particularmente en principios y valores de la economía social (v.g. primacía de las personas/estudiantado, docencia participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas/estudiantado, promoción de la solidaridad interna).

Puesto en contexto, además se parte de la Ley estatal (Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social) que se aprobó y como se señala en su exposición de motivos, tiene como objetivo básico (no exclusivo) el configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la normativa vigente de cada una de las entidades que conforma el sector, suponga el reconocimiento y mejor visibilidad de la economía social, otorgándole una mayor seguridad jurídica por medio de las actuaciones de definición de la economía social, estableciendo los principios que deben contemplar las distintas entidades que la forman. Partiendo de estos principios se recoge el conjunto de las diversas entidades y empresas que contempla la economía social, quedando la puerta abierta para que se incluyan todas aquellas otras que por las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma así lo permitan y no necesariamente sean coincidentes entre las distintas regiones del Estado. En ella, se extiende a todas las entidades de la economía social que actúen dentro del Estado, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas. Huelga

insistir en la competencia que tiene la Comunidad Autónoma Canaria en esta materia.

El concepto de economía social establecido en la Ley estatal como conjunto de actividades económicas y empresariales que, en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios orientadores recogido por la Ley canaria, persiguen el interés colectivo de sus integrantes y/o el interés general económico o social, matizando expresamente el término económico de las mismas y que permite delimitar no ya de manera implícita y sí con mayor precisión qué elementos circunscriben las entidades y empresas de economía social de canarias, dejando al margen cualquier otra interpretación. Es decir, con esta definición para Canarias de Economía Social también se permite aceptar la inclusión expresa de aquellas entidades voluntarias no lucrativas que sean productoras de servicios no de mercado en favor de las familias, aún cuando no posean una estructura democrática como son entidades muy relevantes del Tercer Sector de acción social, que producen bienes sociales o preferentes de indudable utilidad social. El texto de la Ley presenta una redacción coherente, unificada y sin desnaturalización ante observaciones propuestas y que reflejan el contexto absoluto de la norma.

Por todo ello, la innovación docente y los valores de la economía social, a través de la propuesta de proyecto docente que los incorpore, evidencia que las universidades transforman sus formas de aprendizaje y de enseñanza adaptándose a las demandas de unas sociedades en permanente cambio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO SÁNCHEZ, R.; "La economía social desde la tipología societaria", *Revista de Derecho de Sociedades*, nº.47, 2016.
- "Algunas consideraciones en torno a la Propuesta de Ley «marco» de Economía Social", REVESCO nº.102. 2010.
- BAREA TEJIRO, J., PULIDO ÁLVAREZ, A.; "El sector de Instituciones sin fines de lucro en España", *Revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, nº.37, 2001.
- BROSETA PONT, M. y MARTÍNEZ SANZ, F.; *Manual de Derecho mercantil*, volumen 1, decimosexta edición, Madrid, 2009.
- CATANIA, J. y CELAYA IBARRA, A.; "La Economía Social en el diálogo social. Constitución Española y perspectivas", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, noviembre 2003.
- CUERVO-CAZURRA, A., DOZ, Y., y GAUR, A.: "Skepticism of Globalization and Global Strategy: Increasing Regulations and Countervailing Strategies", *Global Strategy Journal*, vol. 10, nº. 1, 2020.
- CHAVES ÁVILA, R., MONZÓN CAMPOS, J. L.; "Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas", *Revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, nº.37.

- DOMÍNGUEZ CABRERA, M. P.; “El marco regulador de identificación de las empresas y entidades de la economía social: especial referencia a la comunidad autónoma de canarias”, *CIRIEC - España. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº.45, 2024 (aceptado por la Revista y pendiente de publicación).
- DOMÍNGUEZ CABRERA, M. P., GALVÁN SÁNCHEZ, I.; “La innovación docente desde la educación en los valores de la economía social”, *Docencia y Derecho*, nº.14, 2019.
- FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, L.; “Problemas actuales del Derecho de sociedades”, *Revista de Derecho Mercantil*, 1971.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, E. C., y DELTELL ESCOLAR, L.; “La Guía Docente: un reto en el nuevo modelo de educación universitaria/Syllabus (Guía Docente): a Challange in the New Model Education at University Level”, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, vol. 18, 2012.
- GARGALLO CASTEL, A., PÉREZ SANZ, J.; “El papel de las tecnologías de la información y la comunicación en las empresas de economía social”, *Revista de Estudios Cooperativos*, nº.97, primer cuatrimestre 2009.
- GARRIGUES, J.; “Teoría general de las sociedades mercantiles”, *Revista de Derecho mercantil*, nº.142, 1976.
- JARNE MUÑOZ, P.; “La libertad de cátedra y el papel de la guía docente en la Universidad derivada del Espacio Europeo de Educación Superior”, *Revista Educación, Política y Sociedad*, nº.49, vol. 2, 2019.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G. J.; *Lecciones de Derecho mercantil*, (coordinador), decimotercera edición, Madrid, 2009.
- LOJENDIO OSBORNE, I., GÓMEZ PORRÚA, J. M.; “La sociedad anónima y la sociedad comanditaria por acciones” en JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G. J; *Lecciones de Derecho mercantil*, (coordinador), decimotercera edición, Madrid, 2009.
- MARCELO GARCÍA, C., ESTEBARANZ GARCÍA, A., MAYOR RUIZ, C. M., MINGORANCE DÍAZ, P., PARRILLA LATAS, Á., y SÁNCHEZ MORENO, M. R.; “El proyecto docente”, en *Materiales para la Enseñanza Universitaria*, 1997.
- MONREAL GIMENO, C.; “Las guías docentes como instrumento de innovación en la enseñanza superior en el marco de la convergencia europea. Education siglo XXI”, *Revista de la Facultad de Educación*, vol. 23, 2005.
- PALOMO ZURDO, R.; “Educación, una encrucijada de retos y competencias en la era digital”, (2022) (en línea) [https://blogs.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/tribuna/2022-06-03/educacion-retos-era-digital\\_3433455/](https://blogs.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/tribuna/2022-06-03/educacion-retos-era-digital_3433455/) (consulta: 01/06/2024)
- SENENT VIDAL, M- J. y FAJARDO GARCÍA, I. G.; “Aspectos relevantes de la investigación jurídica en economía social”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº.56, 2026.

# **BREVIARIO DE TÉRMINOS JURÍDICOS PARA ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS NO JURISTAS**

**Segunda edición**

**Completada y actualizada por Teresa Acosta Penco**

**Autores:**

**Teresa Acosta Penco, Lucía Alarcón Sotomayor, Antonio Bueno Armijo, Manuel Izquierdo Carrasco, Nuria Magaldi Mendaña y Manuel A. Rodríguez Portugués**

## ÍNDICE

Acto administrativo .....	2
Administración Pública .....	3
Autorización administrativa .....	3
Bases .....	3
Competencias (distribución de) .....	3
Congruencia .....	4
Consejo de Gobierno .....	5
Consejo de Ministros .....	5
Constitución .....	5
Decreto .....	5
Decreto legislativo .....	5
Decreto-Ley .....	5
Derecho subjetivo .....	6
Derechos fundamentales .....	6
Derogación (normativa) .....	6
Desviación de poder .....	6
Directiva .....	6
Entrada en vigor .....	6
Estatuto de autonomía .....	7
Fomento (actividad administrativa de) .....	7
Infracción administrativa .....	7
Jurisprudencia .....	7
Legalidad .....	7
Legislación básica .....	8
Legislación sectorial .....	8
Ley .....	8
Ley orgánica .....	8

Licencia .....	9
Limitación.....	9
Orden ministerial .....	9
Ordenamiento jurídico .....	9
Ordenanza municipal.....	9
Orden de la Consejería .....	10
Organización administrativa.....	10
Persona física.....	10
Persona jurídica .....	10
Planificación (actividad administrativa de) .....	10
Poderes públicos .....	11
Potestad.....	11
Potestad reglada.....	11
Potestad discrecional .....	11
Principio general del Derecho .....	12
Principio de jerarquía normativa .....	12
Procedimiento administrativo.....	12
Proporcionalidad.....	13
Real Decreto .....	13
Recursos administrativos.....	13
Reglamento.....	13
Reglamento comunitario.....	14
Resolución administrativa .....	14
Responsabilidad patrimonial de la Administración.....	14
Sanción administrativa .....	15
Servicio público.....	15

**Acto administrativo.** Cualquier acto jurídico consistente en una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria y sometido al Derecho Administrativo. Se diferencia de la disposición administrativa de carácter general (o reglamento administrativo) en que no innova el ordenamiento jurídico; es decir, no es un mandato general que se aplique a una pluralidad indeterminada de supuestos sustancialmente idénticos, sino que es aplicación del ordenamiento jurídico a un caso o supuesto concreto.

**Administración Pública.** Aparato organizativo al servicio, encuadrado o dependiente del Gobierno (nacional, autonómico o local) cuya función principal consiste en la ejecución material de las decisiones y políticas adoptadas por aquél. Por ejemplo, una vez aprobada en el Parlamento la Ley de atención a las personas en situación de dependencia, todo el proceso consistente en realizar las valoraciones técnicas de los posibles beneficiarios, conceder o denegar las ayudas, proceder a su entrega y su posterior control será llevado a cabo por empleados públicos con medios públicos. Por lo tanto, este aparato organizativo se compone de medios personales (empleados públicos), de medios materiales (dependencias y propiedades administrativas) y de recursos financieros.

**Autorización administrativa.** Podemos definir la autorización como el acto administrativo por el que, como consecuencia de la superación de un control previo sobre la conformidad de una actividad puramente privada con determinadas normas y con un interés público, se permite su realización. Esta definición requiere las siguientes precisiones:

- La obtención previa de la autorización es necesaria para la realización de la actividad. Acometer esa actividad sin haber solicitado y obtenido la autorización es ilícito.
- La autorización se otorga porque se comprueba que la actividad proyectada es conforme con la legalidad y debe ser denegada en caso contrario.
- Se reconoce una pluralidad de denominaciones que tanto las normas como la jurisprudencia utilizan para referirse a la misma realidad jurídica. Entre esas denominaciones podemos citar las siguientes: permiso, licencia, homologación, aprobación, acreditación, etc. Sin embargo, en ocasiones, estas mismas denominaciones se utilizan para referirse a realidades jurídicas que no pueden encuadrarse en la categoría de las autorizaciones administrativas. Lógicamente, esto origina cierta confusión y conlleva que habrá de estarse, no tanto a la denominación, sino a las características de la institución de que se trate.
- Se reconoce la existencia de una reserva de ley en la materia; esto es, para que una actividad pueda ser sometida a una previa autorización administrativa, ha de haber una ley que lo prevea, es decir, que atribuya a la Administración esa potestad.

**Bases** (vid. legislación básica).

**Competencias (distribución de).** España es un Estado complejo donde existe una pluralidad de poderes que se superponen en el territorio: el Estado en sentido reducido, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales (provincias y municipios).

Evidentemente, esta situación conlleva que sea necesario establecer un reparto de funciones entre todos ellos. No tendría sentido que todos esos poderes pudieran actuar sobre la misma materia haciendo las mismas cosas, pues eso podría originar actuaciones contradictorias o lamentables lagunas. Ese reparto de funciones es lo que se conoce como distribución de competencias.

Esta distribución de competencias tiene dos niveles:

- Por un lado, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

- Por otro lado, la atribución de competencias a las Administraciones locales.

a) La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se construye sobre la base de lo dispuesto en dos textos normativos: la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma. El art. 149.1 de la Constitución Española recoge cuáles son las materias sobre las que el Estado tiene competencia. Así, entre otras, se menciona la “Defensa y Fuerzas Armadas”, el “sistema monetario: divisas y convertibilidad”; “bases de la ordenación del crédito, banca y seguros”, “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, “Sanidad exterior”. “Bases y coordinación general de la sanidad...”, etc. A partir de ahí, sobre el resto de las materias, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en los términos que prevean sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Con carácter general, las funciones que se pueden asumir sobre las distintas materias son de dos tipos: funciones normativas y funciones ejecutivas. Las funciones normativas consisten en la potestad de aprobar normas reguladoras de la materia que se trate y las funciones ejecutivas en la potestad para aplicar esas normas. Así, puede ocurrir que sobre una determinada materia tanto las funciones normativas como las funciones ejecutivas correspondan bien al Estado o bien a las Comunidades Autónomas. Es en ese supuesto cuando se puede hablar con propiedad de una competencia exclusiva. Sin embargo, en otras materias, el reparto de competencias es distinto, correspondiéndole al Estado las funciones normativas y a las Comunidades Autónomas la función ejecutiva. Incluso se puede distinguir una tercera modalidad de distribución de competencias en las que al Estado no le corresponde toda la función normativa, sino sólo parte de ella. En estos casos, el Estado debe aprobar aquello que se considera “legislación básica”; esto es, aquel núcleo de regulación de una determinada materia que se considera que debe ser uniforme en todo el Estado, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la función para dictar normas que desarrollen esa legislación básica y también la función ejecutiva.

b) La atribución de competencias a las Administraciones Locales.

La Constitución Española no recoge las competencias de las Administraciones locales, aunque garantiza que éstas deben tener competencias en las “materias de interés local”. Sin embargo, han de ser las leyes del Estado y las leyes de las Comunidades Autónomas las que atribuyan funciones a las Administraciones locales sobre esas materias (por ej., urbanismo, tráfico, gestión de residuos, abastecimiento de agua, etc.).

**Congruencia (principio de).** Se trata de un principio general del Derecho. Aplicado a la actividad administrativa, significa que tiene que haber una adecuación entre la finalidad perseguida por la Administración al realizar una concreta actuación y el fin de interés público definido por la norma al habilitar a la Administración para llevar a cabo tal actuación. En caso de que la Administración actúe persiguiendo otros fines distintos de aquellos para los que la concreta potestad haya sido atribuida a la Administración, se estaría ante lo que se denomina una desviación de poder (vid) y originaría la invalidez de la actuación administrativa.

Así, por ej., la Ley General de Sanidad y el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios otorgan a la Administración la potestad de

adoptar medidas, tales como la inmovilización de un producto, cuando haya un riesgo la salud y seguridad de los consumidores. En este sentido, la inmovilización de un producto sería una medida congruente si con ello se consigue proteger la salud y seguridad de los consumidores; e incongruente, si es inútil para ese fin o si lo que verdaderamente se pretende es proteger a los productores nacionales frente a ciertas importaciones.

Finalmente, mencionar que, como principio general del Derecho, el control de su cumplimiento corresponde a los tribunales.

**Consejo de Gobierno.** Nombre que recibe el máximo órgano colegiado de la Administración en algunas Comunidades Autónomas —Andalucía, entre ellas—, formado por la reunión del Presidente y los Consejeros o titulares de los diversos departamentos.

**Consejo de Ministros.** El máximo órgano colegiado de la Administración General del Estado, formado por la reunión del Presidente del Gobierno (o quien haga sus veces) y los Ministros.

**Constitución.** Es la norma fundamental de un Estado soberano, situándose en lo más alto de la pirámide normativa. Se encarga de regular los aspectos más esenciales que permiten ordenar la vida de una colectividad social: la forma del Estado (si será una República o una Monarquía); los principales órganos del Estado (Congreso, Senado, Gobierno, Corona, Tribunal Constitucional, etc.); los deberes, derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y la estructura territorial del Estado (Estado Federal, Estado unitario, Estado autonómico, etc.). En principio, tanto su aprobación como su reforma deben ser aceptadas por el pueblo soberano a través de referéndum. La actual Constitución española fue aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978, entrando en vigor el 29 de diciembre del mismo año.

**Decreto.** Acuerdo adoptado por el Presidente de una Comunidad Autónoma o por el Consejo de Gobierno de las mismas. Es el equivalente al Real Decreto (estatal) en el ámbito autonómico; en consecuencia, puede tener contenido normativo o consistir en un simple acto administrativo.

**Decreto legislativo.** La regla general es que sólo el poder legislativo (el Parlamento o las Cortes Generales) tiene competencia para dictar leyes (ordinarias u orgánicas). No obstante, esta regla tiene dos excepciones, es decir, dos casos en que la CE atribuye al Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley: los Decretos legislativos y los Decretos-Leyes. El Decreto legislativo es, por tanto, una norma que dicta el Gobierno con rango de Ley, fruto de una colaboración entre el Parlamento y este en virtud de una delegación legislativa que hace el primero sobre el segundo. Es decir, el Parlamento le encarga al Gobierno que dicte una ley para regular una materia, a partir de una Ley de Bases, o para refundir la normativa preexistente sobre una materia, a partir de una Ley de Delegación. El Decreto Legislativo que se apruebe para desarrollar una Ley de Bases se denomina “Texto articulado” y el que refunda la normativa anterior se llama “Texto refundido”. Hay materias que los Decretos legislativos no pueden regular; en esencia, las materias reservadas a Ley Orgánica.

**Decreto-Ley.** Norma con rango de Ley que dicta el Gobierno ante una situación de extraordinaria y urgente necesidad (por ejemplo, la inundación de una ciudad). Esta

norma, que tiene carácter provisional, debe ser sometida inmediatamente a debate y votación por el Congreso de los Diputados (poder legislativo) para su convalidación o derogación. No puede regular determinadas materias como, por ejemplo, el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el Título Primero de la Constitución española, el régimen de las Comunidades Autónomas o el Derecho Electoral general.

**Derecho subjetivo.** Facultad o conjunto de facultades con significado unitario o independiente que el ordenamiento jurídico otorga a un sujeto para la satisfacción de sus intereses. El derecho subjetivo autoriza a su titular para obrar dentro de ciertos límites y para exigir de los demás un determinado comportamiento por medios coactivos.

**Derechos fundamentales.** Derechos subjetivos reconocidos por la Constitución a los ciudadanos (por ej., derecho a la vida, derecho a la libertad de expresión, etc.) que gozan de un régimen reforzado y preferente de protección (recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y proceso judicial especial, sumario y preferente).

Todos los poderes públicos, y entre ellos la Administración, se encuentran especialmente obligados a respetarlos y, en su caso, a satisfacerlos mediante la actividad prestacional que en cada caso corresponda.

**Derogación (normativa).** Mandato de una norma por la que se pone fin a la vigencia de una norma anterior; es decir, esta última deja de ser aplicable. En principio, una norma solo puede ser derogada por otra de igual o superior rango normativo. Asimismo, en ocasiones es posible que una norma se aplique a situaciones ocurridas con posterioridad a su derogación, lo que se conoce como “ultraactividad”.

**Desviación de poder.** Se produce cuando la Administración Pública utiliza una de las potestades que le atribuye el ordenamiento jurídico para lograr un fin distinto al previsto en la propia norma y que justifica el ejercicio de esa potestad.

Cualquier actuación de la Administración que sea dictada con desviación de poder incurrirá en un vicio de anulabilidad y podrá ser anulada por ilegal.

**Directiva.** Norma aprobada por alguna/s de las instituciones de la Unión Europea por la que se imponen ciertas obligaciones al Estado miembro al que se dirige, pero dejándole libertad para elegir la forma y los medios de darle cumplimiento. En concreto, pueden consistir en regulaciones de algunas conductas de los ciudadanos (por ejemplo, respecto a los requisitos que deben cumplir los fabricantes de determinados productos, los derechos que deben reconocer a los consumidores, etc.), correspondiendo a los poderes públicos nacionales decidir, por ejemplo, si tales regulaciones se aprueban por ley, reglamento, etc. A esta operación se la conoce con el nombre de “transposición de Directivas”.

**Entrada en vigor.** Momento a partir del cual las normas adquieren vigencia, es decir, resultan aplicables. Por ejemplo, salvo que ellas mismas dispongan otra cosa, las leyes entran en vigor a los veinte días después de su publicación en el diario oficial correspondiente (por ejemplo, en el Boletín Oficial del Estado). En ocasiones, las normas pueden aplicarse a situaciones anteriores a las de su entrada en vigor, lo que se conoce como “retroactividad”.

**Estatuto de autonomía.** En los Estados autonómicos, como España, es la norma por la que se crean y regulan las Comunidades Autónomas. Debe aprobarse mediante Ley orgánica y, en determinados casos, mediante referéndum de la población sobre la que se constituye la Comunidad Autónoma. Contiene los elementos esenciales de las instituciones políticas básicas de la Comunidad Autónoma (Parlamento, Presidente, Consejo de Gobierno, etc.) y las competencias que podrá ejercer en su territorio.

**Fomento (actividad administrativa de).** Aquella modalidad de la actuación administrativa que, mediante medios persuasivos, pretende estimular a los ciudadanos para que éstos actúen conforme a como se considera más beneficioso para el interés general. El instrumento prototípico de la actividad administrativa de fomento es la subvención, aunque no es el único (por ej., en ocasiones, la Administración también concede ciertos premios o reconocimientos que también se insertan en este modo de actuación).

**Infracción administrativa.** Las Leyes prevén la existencia de dos tipos de ilícitos por cuya comisión pueden imponerse dos tipos de castigos. Por un lado, los delitos que determinan la imposición de penas judiciales y, por el otro, las infracciones administrativas que conllevan la imposición de sanciones administrativas. En concreto, la infracción administrativa es cualquier acción u omisión típica, antijurídica y culpable que esté prevista como tal por una norma con rango de Ley y para la que el legislador prevé la imposición de una sanción administrativa. El hecho de que sea una acción u omisión “culpable” conlleva que, para que pueda ser castigada, es necesario que el presunto infractor la haya realizado con intención (dolo) o con imprudencia (negligencia).

**Jurisprudencia.** En sentido estricto, es una serie continuada de sentencias (dos o más) del Tribunal Supremo que interpretan de la misma manera una norma en relación con unos hechos sustancialmente idénticos. No es fuente del Derecho, pero la “jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho” (artículo 1.6 CC). El carácter vinculante de la jurisprudencia deriva también del recurso de casación por infracción de la jurisprudencia que, en determinadas condiciones, las leyes procesales establecen a favor de los ciudadanos. De forma impropia suele hablarse asimismo de jurisprudencia para referirse en general a los pronunciamientos de los órganos judiciales en su función de juzgar y ejecutar lo juzgado. Finalmente, suele utilizarse la expresión “jurisprudencia constitucional” para referirse a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Estos son muy importantes, no sólo porque corrigen la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre leyes, disposiciones y demás actos al resolver cuestiones y recursos de inconstitucionalidad (artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), sino también porque los jueces y tribunales están obligados a aplicar el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución y a la interpretación que de la Constitución haya hecho el Tribunal Constitucional con sus sentencias y resoluciones (artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

**Legalidad (principio de).** Se trata de un principio general del Derecho. Está expresamente reconocido en el art. 103.1 de la Constitución Española, donde se proclama que “la Administración pública ... actúa ... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Ese sometimiento o vinculación a la ley tiene dos manifestaciones: una positiva y otra negativa.

- La vinculación positiva significa que la Administración sólo puede hacer aquello que una ley le habilite para hacer. Así, por ej., si no hay una ley que tipifique expresamente una conducta como infracción administrativa, la Administración no puede sancionar esa conducta por muy reprochable que se pueda considerar.
- La vinculación negativa significa que la Administración, al actuar, no puede ir en contra de lo establecido por el conjunto del ordenamiento jurídico.

Como principio general del Derecho, el control de su cumplimiento corresponde a los Tribunales.

#### **Legislación básica.** (Vid. competencias)

**Legislación sectorial.** Existen leyes o normas que regulan cuestiones que tienen un alcance general. Así, por ej., la Ley de Protección de Datos Personales se aplica a la protección de esos datos en cualquier ámbito o actividad. Para referirse a este tipo de normas se suele emplear la expresión de legislación horizontal.

Por el contrario, existen otras leyes o normas cuyo objeto es la regulación de un concreto ámbito del conjunto de la actuación administrativa (por ej., la Ley de Industria, que sólo regula los aspectos relativos a la intervención administrativa en el sector industrial; o la Ley General de Telecomunicaciones, etc.). Para referirse a estas normas se suele utilizar la expresión “legislación sectorial”.

**Ley.** Norma de carácter general elaborada y aprobada por las Cortes Generales (Congreso y Senado) o por cualquiera de los Parlamentos autonómicos. Las leyes estatales, que son de aplicación en todo el territorio nacional, se sitúan por debajo de la Constitución y por encima de los reglamentos y normas reglamentarias. Solo pueden ser modificadas por otras leyes y por normas que, sin ser leyes, tienen la misma jerarquía (Decreto-ley, Decreto-legislativo), siempre y cuando sean estatales. Las leyes autonómicas, que deben aplicarse en el territorio de la Comunidad Autónoma cuyo Parlamento las haya aprobado, se sitúan por debajo de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía, y por encima de los reglamentos y normas reglamentarias. Solo pueden ser modificadas por leyes o normas con rango de ley autonómicas. De conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, existen determinadas cuestiones que solo pueden ser reguladas por ley o por norma con rango de ley, y nunca por normas reglamentarias, dando lugar a lo que se conoce como “reserva de ley”. Así ocurre, por ejemplo, con cualquier limitación que se quiera imponer a la libertad o a la propiedad de los ciudadanos.

Las relaciones entre las normas estatales y las autonómicas se rigen por el criterio de competencia (vid. competencia), no de jerarquía. Es decir, para saber si una determinada ley estatal prevalece sobre una ley autonómica o viceversa habrá que determinar quién (Estado o Comunidad Autónoma) tiene la competencia legislativa en esa materia concreta.

**Ley orgánica.** Tipo particular de ley, que puede ser dictada por las Cortes Generales (Congreso y Senado) pero no por los Parlamentos autonómicos, para cuya aprobación se requieren dos requisitos. El primero es formal: debe ser aprobada por la mayoría absoluta

de votos en el Congreso. El segundo es material: solo puede utilizarse para regular ciertas materias de especial importancia y expresamente previstas en la Constitución (desarrollo de los derechos fundamentales, Estatutos de Autonomía, régimen electoral, referéndums, etc.). Las leyes orgánicas se sitúan por debajo de la Constitución y por encima de los reglamentos y normas reglamentarias. Solo pueden ser modificadas por otras leyes orgánicas.

#### **Licencia.** (Ver autorización)

**Limitación (actividad administrativa de).** Aquella modalidad de la actividad administrativa que se caracteriza porque la Administración impone restricciones, deberes o de cualquier otra forma ordena coactivamente las actuaciones y conductas privadas con el fin de garantizar algún interés público. Por ej., se encuadra dentro de esta modalidad de la actividad administrativa el reglamento de tráfico, donde se establecen los deberes en materia de seguridad vial y tráfico; o el reglamento que establece las condiciones de seguridad de los juguetes; o el reglamento que establece los requisitos para la comercialización del champiñón; o la realización de una inspección administrativa en un restaurante o en un supermercado; o la autorización a la que está sometida la apertura de una discoteca, etc.

El conjunto de actuaciones administrativas que pueden encuadrarse dentro de la actividad administrativa de limitación pueden clasificarse en tres modos: en primer lugar, aquellas que consisten en el establecimiento de las mencionadas restricciones o deberes; en segundo lugar, aquellas que consisten en la verificación o control del cumplimiento de esos deberes; y finalmente, aquellas consistentes en la reacción ante situaciones de incumplimiento que ponen en riesgo los fines de interés público de que se trate.

**Orden ministerial.** Acuerdo adoptado por un Ministro en el ejercicio de sus competencias. Al igual que el Real Decreto (vid.) puede tener contenido normativo (por ejemplo, aprobar las bases reguladoras de una subvención) o consistir en un simple acto administrativo (por ejemplo, la concesión de una subvención).

**Ordenamiento jurídico.** Sistema de normas, instituciones, etc., que regulan la conducta de los sujetos que componen una determinada sociedad. Suelen distinguirse como elementos esenciales de todo ordenamiento jurídico: un sistema normativo, una organización encargada de crear y aplicar ese sistema normativo y la colectividad humana cuya conducta resulta regulada por ese sistema normativo.

No hay, por tanto, un único ordenamiento jurídico, sino una pluralidad de ellos, tantos como comunidades de referencia (por ejemplo, el ordenamiento estatal, los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, el ordenamiento canónico, etc.).

**Ordenanza municipal.** Norma de rango reglamentario adoptada por los Municipios y dirigidas a regular algún aspecto de la vida local en sus respectivos territorios (uso de las vías públicas, circulación, ruido, concesión de subvenciones por la entidad local, etc.).

Deben ser aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias. En tanto que tienen rango reglamentario, se sitúan por debajo de la Constitución y de las leyes (estatales y autonómicas).

**Orden de la Consejería.** Acuerdo adoptado por un Consejero autonómico en el ejercicio de sus competencias. Es el equivalente la orden ministerial (vid.) en el ámbito autonómico. En consecuencia, también puede tener tanto contenido normativo como consistir en un simple acto administrativo.

**Organización administrativa.** La Administración pública se divide en dos grandes categorías. Por una parte, las Administraciones de base territorial. Por otra parte, las Administraciones de base no territorial.

Dentro de las Administraciones de base territorial cabe distinguir tres niveles. En primer lugar, la Administración General del Estado, con competencia en todo el territorio nacional y al servicio del Gobierno de la Nación. Está formada, en su mayor parte, por los Ministerios, ubicados en Madrid, aunque también cuenta con órganos radicados en todo el territorio (servicios periféricos, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias) e incluso en el extranjero (embajadas y consulados). En segundo lugar, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con competencia en sus respectivos territorios y al servicio de los Gobiernos autonómicos. Están formadas, principalmente, por las Consejerías, que reproducen el esquema de los Ministerios estatales, aunque también cuentan con servicios periféricos en aquellas Comunidades Autónomas pluriprovinciales. En tercer lugar, las entidades que integran la Administración local, dentro de las cuales destacan los Municipios, las Provincias y las Islas.

Dentro de las Administraciones no territoriales, también llamadas Administraciones instrumentales, hay que distinguir entre la Administración institucional y la Administración corporativa. La primera está compuesta por organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias, ocupándose fundamentalmente de realizar actividades administrativas de fomento o servicio público (Instituto de la Mujer, Tesorería General de la Seguridad Social, Agencia Española de Meteorología, etc.). La Administración corporativa, por su parte, está formada por entidades asociativas de base privada pero que realizan determinadas funciones públicas (Colegios profesionales, Cámaras de Comercio, Cofradías de pescadores, etc.).

**Persona física.** Ser humano a quien el Derecho reconoce capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, lo que se conoce como “capacidad jurídica”.

**Persona jurídica.** Entidad a la que se atribuyen las características jurídicas propias de las personas físicas. Pueden ser de base civil (asociaciones, fundaciones), de base mercantil (sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, etc.) o de base administrativa.

Todas las administraciones públicas son personas jurídicas.

**Planificación (actividad administrativa de).** Es aquella modalidad de la actividad administrativa que consiste en la elaboración de planes, como el Plan General de Ordenación Urbana, los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes hidrológicos, el plan nacional de lucha contra la droga, el plan de igualdad, etc. Los planes administrativos son documentos administrativos, de naturaleza diversa (algunos son verdaderas normas administrativas, pero otros son meros actos administrativos), que parten de un análisis de la realidad sobre la que la Administración quiere actuar, y en los que se definen los objetivos y los resultados a los que se quiere llegar, y se establecen los

instrumentos y mecanismos para alcanzarlos. El régimen jurídico de cada plan (cuál sea el procedimiento de elaboración, quién sea el órgano competente para aprobarlo, su naturaleza vinculante o no, etc.) puede ser muy distinto y se habrá de estar a la normativa reguladora de cada uno de ellos.

**Poderes públicos.** Son aquellos poderes del Estado, en sentido amplio, que la Constitución ordena e instituye a través de su articulado. Existen poderes territoriales (el Estado en sentido reducido, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales). Sobre esta clasificación se superpone otra clasificación de los poderes que atiende a sus funciones. Al respecto, es tradicional referirse a tres poderes:

- El poder legislativo: es aquel que tiene atribuida la potestad para la producción y la creación de las Leyes; la Constitución establece que las Cortes Generales (integradas por el Congreso y el Senado) ejercen la potestad legislativa. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las Comunidades Autónomas también tienen potestad legislativa, la cual es ejercida por la asamblea legislativa de cada una de ellas (en el caso de Andalucía, el Parlamento de Andalucía).
- El poder ejecutivo: es aquel que tiene atribuida la función de aplicar, desarrollar y concretar las Leyes. Igualmente, también le corresponde una importante función de dirección política. La Constitución establece que le corresponde al Gobierno. Lógicamente, ha de entenderse que le corresponde tanto al Gobierno de la Nación como al Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas. Además, el Gobierno es, al mismo tiempo, la cúspide de esa organización jerarquizada y organizada a la que se denomina Administración pública y que, lógicamente, forma parte de este poder ejecutivo.
- El poder judicial: es aquel que tiene atribuida la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La Constitución establece que le corresponde a los Jueces y Magistrados. Si bien existe poder legislativo y poder ejecutivo tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, el poder judicial es único en todo el territorio.

**Potestad.** Facultad que el ordenamiento jurídico otorga a un sujeto para imponer sus decisiones a otro sujeto, y frente a la cual éste último no tiene un mero deber genérico de respeto sino una situación de sujeción permanente (por ejemplo, el hijo con respecto a la patria potestad de los padres). Cuando este tipo de facultad se atribuye a la Administración Pública para el cumplimiento de los fines señalados por el ordenamiento, se denomina potestad administrativa (potestad de expropiación forzosa, potestad sancionadora, etc.).

**Potestad reglada.** Suele afirmarse que una potestad es reglada cuando la norma regula todos sus elementos (supuesto de hecho y consecuencia jurídica) y la Administración, al ejercitárla, no tiene margen de valoración alguno, sino que debe limitarse a aplicar la solución prevista en esa norma en el caso de que constate la concurrencia del supuesto de hecho. Por ejemplo, es reglada la potestad sancionadora de la Administración. Si una potestad es reglada la Administración no tiene diferentes alternativas posibles a la hora de ejercitárla y tomar una decisión, sino que está constreñida por una única solución correcta.

**Potestad discrecional.** Son discretionales las potestades que permiten en su aplicación un cierto margen de valoración a la Administración. Es decir, si una potestad es discrecional la Administración puede optar, al ejercitárla, por diferentes soluciones posibles, todas ellas igualmente válidas. En estos casos, lo que sí tendrá que hacer es

motivar o explicar las razones que fundamentan la decisión que finalmente ha elegido como la más conveniente y que le han llevado a descartar las demás alternativas posibles. A este respecto, es conveniente distinguir las potestades discrecionales de la “discrecionalidad técnica”, la cual no conlleva posibilidad de valoración por parte de la Administración, sino que obliga a adoptar una única solución correcta, según lo que prevean las normas técnicas aplicables al caso concreto (que suelen proceder de otras ciencias no jurídicas; por ejemplo, la medicina). Tampoco hay discrecionalidad en los “conceptos jurídicos indeterminados” que suelen incorporar las potestades regladas. Es decir, la situación a que se refiere el concepto jurídico indeterminado (por ejemplo, ser un buen padre de familia, la buena fe, la diligencia debida) existirá o no de forma objetiva y no será susceptible de permitir distintas soluciones todas igualmente válidas.

**Principio general del Derecho.** Mandatos y límites implícitos en el ordenamiento jurídico. Su función no consiste sólo en integrar las lagunas del ordenamiento jurídico a falta de ley o costumbre, sino también en informar o inspirar toda actividad de creación y aplicación del Derecho (artículo 1.4 CC: “Los principios generales del Derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico”). La Administración Pública se encuentra, por tanto, sometida a ellos en el ejercicio de sus potestades, tanto para aprobar reglamentos como para adoptar actos administrativos. Su identificación y formulación se debe a la actividad y reflexión de la comunidad jurídica (doctrina y jurisprudencia) y no es extraño que algunos de ellos acaben siendo recogidos en leyes o normas escritas. Algunos afectan a todos los poderes públicos (por ejemplo, la interdicción de la arbitrariedad); otros, en cambio, vinculan específicamente a la Administración (por ejemplo, principio de protección de la confianza legítima —artículo 3.1 LRJSP—, o principio de conservación del acto administrativo —artículo 51 LPAC—).

**Principio de jerarquía normativa.** Criterio de ordenación de las normas de un sistema jurídico conforme al cual las normas inferiores no pueden contradecir a las normas superiores. En nuestro ordenamiento jurídico, la cúspide de la pirámide normativa está ocupada por la Constitución. Bajo ella se sitúan los Estatutos de Autonomía y algunas otras normas de especial relevancia constitucional. A continuación, se encuentran las leyes y normas con rango legal (Decreto-ley y Decreto-legislativo).

Finalmente, en lo más bajo se sitúan las normas aprobadas por la Administración, es decir, los reglamentos, que pueden adoptar muy diversas formas (Real Decreto, Decreto, Orden ministerial, Orden de la Consejería, Ordenanza municipal, etc.).

**Procedimiento administrativo.** Para que la Administración pueda tomar una decisión concreta sobre algo y, con ello, pueda dictar un acto administrativo (una multa, una autorización, una subvención, una prohibición, una orden) es imprescindible que antes haya seguido un procedimiento en el que haya formado su voluntad. Por tanto, el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites que tiene que seguir la Administración para poder tomar una decisión final en un asunto. Normalmente, el procedimiento administrativo tiene tres fases: iniciación, instrucción y resolución. A lo largo de estas fases se van dictando actos de trámite (acto de iniciación del procedimiento, alegaciones del interesado, trámite de prueba, trámite de informes administrativos, trámite de audiencia al interesado), que son los que integran el procedimiento, hasta llegar

al último acto, que es la resolución administrativa que decide y pone fin al previo procedimiento.

**Proporcionalidad (principio de).** Se trata de un principio general del Derecho. Aplicado a la actividad administrativa, representa la adecuación en el contenido, extensión o intensidad que debe haber entre el supuesto de hecho y la medida adoptada por la Administración. La proporcionalidad es algo adicional a la congruencia (vid), pues una actuación administrativa debe ser congruente y proporcionada. Así, por ej., si atendemos a su finalidad, una medida administrativa consistente en poner en cuarentena a todas aquellas personas que se resfíen sería una actuación congruente, pues se estaría garantizando el fin de ese tipo de potestades que es el proteger la salud de los ciudadanos; pero, por el contrario, sería una medida desproporcionada si se atienden a todas las circunstancias del caso y, en particular, al mínimo riesgo para la salud que supone un mero resfriado.

Como principio general del Derecho, el control de su cumplimiento corresponde a los tribunales.

**Real Decreto.** Acuerdo adoptado por el Presidente del Gobierno o el Consejo de Ministros. Su contenido puede ser muy variado. En ocasiones, se utiliza para aprobar reglamentos. No obstante, también puede tener como contenido un acto administrativo (por ejemplo, la concesión de una licencia para abrir una terraza en un bar).

**Recursos administrativos.** Son los medios o mecanismos de que dispone el ciudadano para impugnar una decisión de la Administración (un acto administrativo concreto) que le afecte cuando considere que se ha adoptado vulnerando el ordenamiento jurídico y con la finalidad de que sea anulada. A diferencia de los recursos judiciales contra actos administrativos y contra reglamentos, que son los que el ciudadano interpone ante los jueces, los recursos administrativos se interponen ante la propia Administración que previamente ha dictado el acto que se considera ilegal. Es decir, es la propia Administración autora del acto la que decide, en vía de recurso administrativo, si actuó conforme a Derecho o si, por contra, el acto que dictó es ilegal y debe, por tanto, anularlo. A través de los recursos administrativos la Administración cuenta con el privilegio de poder controlarse a sí misma y reconsiderar sus decisiones antes de que lo hagan los jueces. Algunos recursos administrativos son preceptivos, es decir, es obligatorio interponerlos con carácter previo si luego se quiere impugnar el acto administrativo ante los jueces, y otros son potestativos, esto es, el ciudadano puede optar libremente por interponer antes el recurso administrativo y luego el judicial o directamente el recurso ante los jueces.

**Reglamento (norma reglamentaria).** El ordenamiento jurídico está integrado por normas de diferente naturaleza. Estas normas están jerarquizadas; es decir, unas son superiores a otras y las inferiores siempre tienen que respetar el contenido de las que están en una posición jerárquica superior. Por su jerarquía cabe clasificar las normas en: en primer lugar, la Constitución española de 1978; en segundo lugar, las leyes en sentido estricto (que son las que aprueba el Parlamento) y, en tercer lugar, los reglamentos. Pues bien, los reglamentos son las normas que aprueban el Gobierno y la Administración Pública (o por otros órganos y entes estatales distintos del Poder Legislativo). Los reglamentos tienen siempre un valor subordinado a la CE y a las leyes. A este respecto,

conviene distinguir los reglamentos de los actos administrativos. Los primeros son normas de la Administración que se integran o forma parte del ordenamiento jurídico y que, por regla general, constituyen regulaciones generales y abstractas sobre una materia que están dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas. Sin embargo, los actos administrativos no son normas, sino decisiones concretas sobre algún asunto que toma la Administración en ejercicio de una de las potestades que le atribuye el ordenamiento jurídico. Los actos administrativos suelen ser mandatos jurídicos concretos y especiales, es decir, destinados a una o varias personas específicas.

**Reglamento comunitario.** Norma aprobada por alguna/s de las instituciones de la Unión Europea, con alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. A diferencia de la Directiva, no tiene que ser objeto de “transposición”, sino que los poderes públicos nacionales pueden darle cumplimiento inmediato. Al igual que el resto de las normas de Derecho de la Unión, resulta de aplicación preferente frente a cualquier norma nacional, autonómica o local que la contradiga, sea cual sea su rango normativo.

**Resolución administrativa.** Acto administrativo con el que la Administración finaliza un procedimiento administrativo, decidiendo las cuestiones planteadas por los interesados y, en su caso, aquellas otras derivadas de dicho procedimiento.

**Responsabilidad patrimonial de la Administración.** Institución jurídica en virtud de la cual se reconoce la posibilidad de que la Administración Pública sea responsable de los daños que puedan derivarse de sus actuaciones u omisiones.

Se trata, en este sentido, de una institución de garantía, y más concretamente de garantía en la esfera patrimonial del ciudadano, por cuanto pretende restablecer la esfera patrimonial de un sujeto mediante la correspondiente indemnización cuando este se haya visto afectado por una actuación u omisión de la Administración Pública. Por ejemplo, podría darse responsabilidad patrimonial de la Administración si una persona se rompe una pierna en las dependencias de un Ayuntamiento o en un cementerio o, en algunos casos, si sufre determinados daños por una actuación médica en un hospital público.

La responsabilidad patrimonial de la Administración está reconocida al más alto nivel normativo, en el artículo 106.2 de la Constitución española, según el cual “Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Su regulación legal sustantiva se contiene en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, mientras que su procedimiento lo encontramos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Los requisitos o presupuestos para poder exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración son:

a) Debe tratarse de un daño causado por agentes públicos que formen parte de la organización administrativa; es decir, el daño debe poder imputarse a una Administración

pública (a cualquiera de las existentes en nuestro ordenamiento jurídico). En este sentido, debe añadirse que se trata de un sistema de responsabilidad directa; esto es, que es la Administración pública, como ente titular del servicio o de la actividad que ha ocasionado el daño, quien va a responder directamente ante el perjudicado, sin que este último tenga que identificar o reclamar frente la autoridad o funcionario concreto autor de la conducta dañosa.

- b) El eje sobre el que gira todo el sistema de la responsabilidad patrimonial es el daño o lesión, que debe ser evaluable económicamente e individualizada en relación con una persona o grupo de personas. Es decir, debe poder cuantificarse en términos monetarios y debe ir referido a una persona o personas concretas. El daño debe ser, también, antijurídico; es decir, el particular no debe tener la obligación jurídica de soportarlo. La responsabilidad es objetiva, en el sentido de que el daño que dé lugar a responsabilidad patrimonial no tiene que derivar necesariamente de un funcionamiento anormal de los servicios públicos, sino que puede ocasionarse, también, por un funcionamiento normal de estos. Es decir, no es un sistema subjetivo, basado en la culpa, sino un sistema objetivo, basado en la comprobación de que efectivamente se ha producido un daño.
- c) Finalmente, es necesario que entre la actuación de la Administración y el daño o lesión antijurídica medie una relación de causalidad, pues de no ser así la Administración no estaría obligada a indemnizar, dado que no podría imputársele el daño.

**Sanción administrativa.** Es el castigo que puede imponer la Administración Pública como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa. Su equivalente en el Derecho Penal son las penas judiciales que se imponen por la realización de delitos o de faltas. Una de las diferencias esenciales entre pena y sanción es que estas últimas no pueden consistir en la privación de la libertad del infractor. Además, las penas las imponen los jueces y las sanciones las impone la Administración.

**Servicio público (actividad administrativa de).** Es aquella modalidad de la actuación administrativa en la que la Administración asume directamente la realización del fin de interés público de que se trate, llevando a cabo prestaciones a los ciudadanos. Piénsese, por ej., en el servicio de abastecimiento de agua, en el de recogida de basuras, en los servicios sanitarios, en los de transporte urbano de viajeros, etc. En puridad, para que estemos en una actividad de servicio público en sentido estricto esa actividad debe estar publicada; esto es, que la Administración haya asumido su titularidad y, por tanto, es ella la que decide quién presta ese servicio [ella directamente o a través de algún ente instrumental (vid. organización administrativa), o los particulares mediante concesión]. En cualquier caso, no siempre es fácil distinguir cuándo nos encontramos ante un verdadero servicio público o cuándo la Administración está actuando como un empresario más prestando un servicio en el mercado (piénsese, por ej., en una piscina cubierta municipal en una ciudad donde hay varios gimnasios privados o en el préstamo de películas de DVD en una biblioteca, en comparación con la actividad de un videoclub).