

AGUSTÍN GARCÍA URETA: *Cooperación al desarrollo. Aspectos jurídico-administrativos*, Madrid, Iustel, 2023, 248 págs.

La cooperación al desarrollo constituye un ámbito que no queda extramuros del derecho, en particular el administrativo, aunque posiblemente sí se trate de un terreno al que no se le haya prestado mucha atención desde esta rama del ordenamiento jurídico, quizás por su vinculación con la vertiente internacional de esta actividad. En efecto, como señala el profesor García Ureta, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco y experto con reconocida autoridad en diversas materias en las que ha realizado brillantes aportaciones, el actual marco jurídico y de *soft law* de la cooperación supera el ámbito interno de los Estados, en particular los de la Unión Europea (UE), viéndose muy influenciados por la actividad de las organizaciones internacionales, caso de Naciones Unidas, la OCDE, o supranacionales, como sucede con la propia UE. Con todo, que la cooperación no haya sido objeto de atención particular desde el derecho administrativo no quiere decir que no merezca un estudio de sus peculiaridades a partir del nuevo referente que supone la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (LECSO), así como las leyes que en este ámbito han dictado las CC.AA. (págs. 19-21).

En su primer capítulo («La cooperación al desarrollo: evolución histórica», págs. 23-33) analiza, en un primer momento, la ya larga andadura internacional de la COD subrayando que, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a tener un papel propio en las nuevas relaciones entre los países mediante la creación de organizaciones internacionales. Subraya el autor que con el *Informe Pearson* de 1969 se gesta la idea de dedicar un 0,7 % de la renta nacional bruta (RNB) a la COD (pág. 26). Los años noventa del siglo pasado abrieron nuevos escenarios con la adopción del principio de desarrollo sostenible, a pesar de la considerable indeterminación que implica la dicotomía existente entre el desarrollo económico y la protección ambiental. Por su parte, este siglo XXI ha visto surgir, en el contexto de la creciente globalización, el establecimiento de nuevos objetivos de desarrollo en el marco de la Agenda 2030 (págs. 27-29). Este primer capítulo finaliza con el análisis de la COD en el caso español, que se abrió a un nuevo escenario a partir de nuestra entrada en la Unión Europea (págs. 31-33).

El segundo capítulo («Aspectos competenciales de la cooperación al desarrollo», (págs. 35-68) lleva a cabo, en un primer momento, un estudio del contexto constitucional y su recepción en la legislación del Estado. Se examina así la ausencia de una referencia expresa en la CE a la COD, enmarcada tradicionalmente en lo que se puede llamar acción exterior (págs. 36-37), concepto que excede el título competencial atribuido en exclusiva al Estado por el art. 149.1^a.3 CE. Por su parte, el TC ha precisado en su doctrina cuáles son los límites de la proyección exterior de las actividades de las CC.AA. y de los entes locales (pág. 39). La LECSO, en este sentido, reconoce un amplio margen a la acción exterior de las CC.AA. en materia de COD, que va más allá de los términos

restrictivos que introdujo la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado (LASEE). Por su parte, García Ureta analiza con especial atención la variedad de enfoques en materia de COD que se aprecia en los estatutos de autonomía y en la legislación autonómica (págs. 42-49), así como en relación a la competencia de las EELL en esta materia (págs. 49-64). El capítulo concluye con una interesante referencia a la incidencia de la LASEE sobre la política de COD de entidades públicas infraestatales (págs. 64-68).

Su tercer acápite, titulado «Bases legales de la cooperación para el desarrollo en el contexto de la Unión Europea» (págs. 69-91), comienza por recordar que esta constituye la principal donante de ayuda para la COD. Esta política se institucionaliza en 1992 con la creación de la Oficina de Ayuda Humanitaria (en su abreviatura inglesa, ECHO) y, posteriormente, en 2005 se plasmaron los valores, objetivos y principios de la COD comunitaria. En relación a la competencia en esta materia y sus bases en el TFUE y en el TUE, el autor recuerda que el art. 208 (segunda frase) TFUE señala que «*las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente*», lo que permite hablar de «competencias paralelas» (pág. 75) que han suscitado diversos conflictos que han debido ser resueltos por el TJUE (págs. 81-84).

El capítulo IV («Estructura normativa de la cooperación al desarrollo», págs. 93-122) enfrenta el minucioso análisis de la LECSO que ha derogado la anterior Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LECOD). Como resume el autor, «en términos generales, la LECSO ha expandido el esquema de la LECOD... pretendiendo un enfoque más complejo tanto en cuanto a las pautas desde las que debe partir esta política, como sus actores, ya sean públicos como privados, los instrumentos de actuación o las personas involucradas en la materia» (pág. 96). Una atención especial se dedica a la planificación administrativa de la COD (págs. 108-117), tanto en la ley estatal como en las leyes autonómicas.

La «Organización administrativa de la COD» se estudia en su capítulo V (págs. 123-148), con especial énfasis en los cambios que en esta materia introduce la LECSO y, por su parte, el capítulo VI (págs. 149-172) pone el foco en la «Cooperación financiera» respecto de la cual la LECSO establece el objetivo general de responder a los retos de su financiación global conforme a los acuerdos y metas establecidos en Naciones Unidas, en otros marcos multilaterales y en la UE (pág. 150). En esta dirección, la LECSO deroga la Ley 36/2010 y crea el nuevo Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES) que tiene una discutible naturaleza de fondo sin personalidad jurídica (pág. 155). El compromiso de alcanzar el 0,7 % de la RNB para la COD, que la LECSO recoge como novedad en la legislación española para el horizonte temporal de 2030, tiene un tratamiento específico en las págs. 163-172.

Por su parte, la «Coherencia, seguimiento y evaluación de la política de COD», el régimen jurídico aplicable al «Personal cooperante» y a las «Ayudas públicas y COD» son respectivamente analizadas en los capítulos VII (págs. 173-185), VIII (págs. 187-202) y IX (págs. 203-238). El libro finaliza con las referencias

bibliográficas (págs. 239-245) y un útil índice de voces (págs. 247-248) que permiten al lector una identificación más precisa de las materias estudiadas.

En definitiva, la presente monografía del profesor García Ureta representa una oportuna reflexión desde el derecho administrativo de la política pública para la cooperación al desarrollo sostenible, materia en la que demuestra su extraordinaria destreza en el manejo de las pautas, ya generales o más específicas, del ordenamiento administrativo. No se puede por tanto sino felicitar al autor por su nueva obra y recomendar vivamente su lectura por las nuevas y fructíferas perspectivas que nos abre.

Santiago M. Álvarez Carreño
Universidad de Murcia

LUIS MARTÍN REBOLLO: *Retablo universitario. Estampas de la Universidad en general y de la UC en particular*, Santander, Universidad de Cantabria, 2023, 180 págs.

En términos generales, puede decirse que el éxito de las instituciones no depende solo de su diseño normativo, sino también de su conexión duradera con el sustrato cultural en que han de integrarse. En otras palabras, la relación que se fragua entre el Derecho y su objeto sería de naturaleza dialéctica, ya que las normas aspiran a configurar aquello a lo que se refieren y, sin embargo, no pueden desatender la lógica propia del fenómeno regulado, so pena de resultar inoperantes o incluso perturbadoras. Entender el contexto cultural y la historia de las instituciones, en realidad, parece esencial para formular cualquier discurso que pretenda influir en su objeto, como sucede con los textos jurídicos «aplicados» y, en cierto modo, con los propios estudios doctrinales. Como ejemplo, pueden citarse las obras de autores que tanta importancia han concedido al estudio histórico, como Eduardo García de Enterría o Alejandro Nieto.

No obstante, las leyes relativas a la educación y a la Universidad con frecuencia incurrir en una profusión lingüística que resulta problemática, porque la palabra del legislador sería en sí misma una acción creadora. El texto de la ley constituye así la manifestación por antonomasia de lo que John Langshaw Austin llamaba lenguaje «realizativo» o «performativo» (no debe confundirse a este filósofo del lenguaje con el teórico del Derecho John Austin). Parece difícil cuestionar que el lenguaje tiene, o puede tener, fuerza creadora en sí mismo: la poesía, la especulación filosófica o el propio derecho ofrecen muchos ejemplos del salto mental que el lenguaje permite capturar (o incluso efectuar) desde la vivencia individual al plano de lo abstracto. Así, la poesía de Antonio Machado («palabra en el tiempo») atrapa un instante en la vida del autor y lo incorpora al acervo cultural de su lengua; por otra parte, una obra tan teórica como la *Crítica de la razón pura* se inspira en el pensamiento empirista de Hume que, según confesaba Immanuel Kant, le hizo despertar de su «sueño dogmático»; en fin, toda norma