

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

positiva de convivencia se basa en un bagaje colectivo de experiencias previas. Pero, volviendo al terreno propiamente jurídico, parece claro que el cambio social no se produce con un simple acto legislativo, sino que será necesario un esfuerzo transformador continuado.

El libro que aquí se reseña, en todo caso, pone de manifiesto un amplio conocimiento de la realidad universitaria española, en la que el autor ha desarrollado toda su carrera profesional y a la que había dedicado distintos escritos con anterioridad: entre otros, el capítulo sobre «la institución universitaria, sus orígenes y regulación actual» de su *Manual de Derecho Administrativo*, o el artículo «Bewitched, bothered and bewildered» (embruajados, incómodos y desconcertados), en coautoría con el catedrático de Álgebra y expresidente del Consejo Escolar de Cantabria, Tomás Recio Muñiz. Puede decirse, por ello, que el libro parte de una experiencia directa y es fruto, también, de una larga reflexión intelectual.

En este *Retablo universitario*, el profesor Martín Rebollo desgrana con agilidad la historia de la Universidad española y de su régimen jurídico. Pero, sobre todo, expone el autor su visión personal sobre el sistema universitario: su funcionamiento, sus medios y, de forma especial, su propósito en el entramado social y estatal.

En relación con los aspectos más propiamente jurídicos, el libro examina las leyes aprobadas en los últimos ochenta años (desde la Ley de Ordenación Universitaria de 1943), y se detiene especialmente, como es lógico, en la reciente Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU). Aquí, y aunque sea con el tono moderado y posibilista que le caracteriza, el autor no evita criticar ciertos aspectos de estas leyes. En particular, la tendencia a insistir en elementos ideológicos, o incluso reclamos aventurados, como sucedía, por ejemplo, con la criticable reiteración de la «excelencia» universitaria en la Ley de Economía Sostenible (2011) o en la propia Ley Orgánica de Universidades (aspecto ciertamente matizado en la vigente LOSU). La LOU, por ejemplo, contenía el siguiente precepto: «La Universidad desarrollará una investigación de excelencia». Pero ¿a quién corresponde juzgar la excelencia? ¿A los titulares de grandes intereses económicos, como el índice JCR, que es propiedad de Clarivate (una empresa desgajada del poderoso grupo Thomson Reuters)? Y, por otra parte, ¿qué habría de suceder con la investigación que quizá no sea *excelente*, sino simplemente «buena» (o «importante» o «necesaria»)? Aunque es difícil encontrar las respuestas, plantearse estas preguntas despertaba cuanto menos una actitud crítica hacia la ley. O incluso, como reflexiona el autor, el ánimo, mucho más peligroso, de no tomar en serio la norma y simplemente dejarse arrastrar hacia el individualismo.

Todo ello pone de manifiesto algo que el propio autor ha explicado muchas veces en sus clases, a saber, que la personalidad de las organizaciones es solamente una ficción. Una ficción que resulta útil en ciertos contextos, pero que también impide explicar de modo satisfactorio otros aspectos de las organizaciones, como su inevitable exposición a los intereses de los grupos que en

cada momento las gobiernan. No lo expone en el libro con tanta contundencia, aunque la idea aflora en distintos pasajes, tanto en referencia al legislador como a las propias universidades. Y, en realidad, la reflexión sobre la importancia de los distintos *intereses* en la vida del Derecho se encontraba ya en otro texto suyo, titulado «El procedimiento como garantía: sobre los principios y las formas en el Derecho administrativo», y ahora recuperado en el volumen recopilatorio *40 Años de Derecho Administrativo Postconstitucional y Otros Ensayos Rescatados*, del año 2017.

Hago aquí un inciso para enlazar estas consideraciones generales con la experiencia de un concreto devenir histórico. El penúltimo capítulo, que versa sobre «la consolidación de la Universidad de Cantabria cincuenta años después de su creación», relata la historia de una institución que nace con solo tres centros (Caminos, Ciencias y Medicina), pero que en pocos años llegará a comprender diversos estudios superiores. De este modo, se hace obligada la convivencia de formas de trabajar muy distintas, y aparece también el riesgo de que una concepción pretenda imponerse a las demás. Esto no tiene por qué ser común a otras universidades, sino que cada lector tendrá su propia experiencia.

Pero, volviendo a las reflexiones sobre la actividad legislativa, las leyes a menudo se revisten de extensos preámbulos, que a menudo presentan ambiciosas reformas. El preámbulo, sin embargo, no suele considerarse preceptivo, por lo que un lenguaje generoso pudiera parecer inocuo si se limitara a esa parte. No obstante, en ocasiones las leyes formulan principios formalmente normativos que, pese a ello, carecen de mayor concreción o de respaldo financiero. Así sucede, por ejemplo, con el propósito de dedicar el 1% del PIB a la financiación del sistema universitario, que sin embargo, no se traduce en una regla obligatoria para las comunidades autónomas. Desde hace algún tiempo, como mencionaba más atrás, este tipo de disposiciones son frecuentes en las leyes sobre el sistema educativo, y las relativas a la Universidad no parecen una excepción.

Junto a las consideraciones sobre el régimen jurídico de la Universidad, el libro contiene algunas otras de vocación más amplia, que se nutren no solo del recorrido académico y docente de su autor, sino también de un largo desempeño como decano en los primeros años de la Facultad de Derecho de Santander, sobre lo que luego volveré.

Esta apertura de la argumentación no deja de lado el marco normativo, pero profundiza en los aspectos regulados para apuntar posibles caminos, como parece propio de la labor universitaria. Estos caminos no se refieren tanto a las posibles reformas legales (que en parte también), sino sobre todo a la evolución cultural que podría desearse.

Así pues, y tomando la nueva ley como base de la reflexión, el autor considera que su contenido es en parte «continuista» con el modelo anterior, aunque también «reformista» en otros aspectos. Los elementos más afectados por esta reforma serían la contratación del profesorado (en particular, el esfuerzo por acabar con la precariedad de los «falsos asociados»), la estructura organizativa de las universidades y, de manera especial, el decisivo asunto de la financiación. No

me detendré en la estructura organizativa, que requiere un análisis más técnico y que el libro, en todo caso, desarrolla de forma precisa y ágil.

Sobre el profesorado, me limitaré a destacar unas pocas ideas que parecen esenciales, relacionadas en buena medida con el aspecto de la financiación. Por ejemplo, la necesaria conexión entre investigación (o mejor, «estudio») y enseñanza en el trabajo de los profesores. También, la importancia de una formación concienzuda y sosegada, que no admite improvisación porque requiere de varios años. Y, junto a ello, los sistemas de selección, en los que considera decisivos la publicidad, y, sobre todo, los patrones culturales que rigen el funcionamiento de los órganos: lo que el autor, con expresión modesta, denomina el «clima general».

Por otra parte, las reflexiones sobre el modelo de financiación resultan, a mi juicio, particularmente sugerentes. En ellas se expone el sistema actual y se examinan las tres fuentes principales de ingresos con que pueden contar las universidades: las transferencias «ordinarias» procedentes de las comunidades autónomas, las tasas o precios públicos y la financiación «externa», ya sea competitiva (proyectos de investigación), ya sea contratada (los conocidos como «artículos 83» bajo la LOU; ahora «artículos 60»).

Pero, además, y aquí radica el mayor interés, se introducen otras consideraciones que vinculan la financiación con el marco jurídico amplio y con las corrientes políticas que dominan en cada momento, cuyo anhelo de influir en las universidades no conviene pasar por alto. Así, el libro manifiesta que la financiación autonómica resulta esencial para la existencia misma de las universidades, por lo que las políticas restrictivas a largo plazo pueden llevar al «estrangulamiento» financiero de las instituciones. Pero esta idea se conecta con aspectos organizativos, como la ausencia legal de una plantilla mínima, que las leyes no determinan ni siquiera en relación con el número de créditos que se deben impartir. Ello ha dado lugar, como criticaba hace años F. Sosa Wagner, a un entendimiento de la autonomía universitaria como poder ampliamente discrecional del equipo directivo. Tendencia que la nueva ley, con su silencio, difícilmente revertirá.

Otro debate interesante es el de la gratuidad, cuyo carácter complejo se pone de manifiesto en la siguiente reflexión: «cabe preguntarse si un acceso indiscriminado y barato es necesariamente una opción progresista». No corresponde desgranar aquí el problema, pero cabe recomendar la lectura directa del libro para analizar adecuadamente las relaciones entre el modelo de financiación, el precio de la matrícula y la competencia creciente de las universidades privadas.

Con todo, la idea quizá más atractiva es la reivindicación de la Universidad como espacio de libertad para las distintas realidades que en ella conviven: libertad de enseñar, pero también de aprender, de pensar y de investigar. Estas libertades no están, a mi juicio, reñidas con esa pluralidad de perspectivas, que, asumida con naturalidad, sería una vía de enriquecimiento común y no la excusa de pugnas por el poder. Aunque, atrapados por la especialización y a menudo ocupados en detalles técnicos, los profesores podemos olvidar las valiosas oportunidades que ofrece la dedicación universitaria: ampliar la reflexión más allá de las fronteras disci-

plinares, debatir sin censuras sobre materias diversas, acercarse a otras concepciones de la realidad... el intento valiente de comprender el mundo, en definitiva.

El último capítulo del libro se titula «Especial referencia a la Facultad de Derecho de la UC (1982-2022). Una perspectiva casi autobiográfica». Como mencioné más atrás, el autor fue decano, en la primera época de dicha Facultad, durante doce años. Una posición que no solo le habría permitido influir en los estudios jurídicos, sino también conocer de cerca las relaciones de una joven Universidad con la sociedad santanderina. En este capítulo se cuentan, por una parte, las vicisitudes de la Facultad, en cuyo Decreto de creación se ordenaba expresamente que no supondría incremento del gasto público. Y en el capítulo aparecen de nuevo, aunque con un estilo menos académico, la necesidad de buscar buenos profesores para una incipiente Facultad, la formación de los discípulos o los vínculos del estudio y la investigación con la docencia... Emerge así otra de las preocupaciones recurrentes del autor: la enseñanza del derecho, que define gráficamente como «fisiología del cuerpo social». Si el libro conviene a quien comience sus pasos en cualquier disciplina, esta parte interesará sobre todo al *jurista* (en sentido tradicional, «profesor de Derecho»). No me parece esta mala ocasión para manifestar que fue en las clases de Martín Rebollo donde más aprendí y sin duda donde más disfruté durante la carrera. Y su particular aplicación del método socrático, con preguntas continuas al grupo y su capacidad de romper con la inercia, sigue siendo una guía en mi propia forma de enseñar. No era tanto la norma lo que se analizaba, sino sus posibilidades y su contexto cultural. Y no importaba perder una clase del programa si la ocasión lo merecía: la visita de un buen profesor foráneo (aunque fuera de otra asignatura), el comentario de un libro formativo, la reflexión sobre las elecciones cercanas o, con tintes más trágicos, la terapia colectiva ante una noticia sobrecogedora como fueron los ataques terroristas de Madrid.

El libro termina con una «conclusión agradecida». En ella, el autor se refiere con afecto a una crítica de Alejandro Nieto, recogida en una amistosa recensión al libro recopilatorio del propio Martín Rebollo (el libro lo mencioné más atrás, mientras que la recensión fue publicada en el número 207 de la *RAP*). Para Nieto, Luis Martín Rebollo había sido excesivamente generoso al no revelar en sus escritos los muchos problemas de la Universidad. Sin embargo, en mi experiencia como estudiante y discípulo, el espíritu crítico siempre ha estado presente en su actividad intelectual, aunque fuera con contención. Y junto a la crítica también había aliento o atisbo de esperanza, no fuera a cargar el peso propio sobre espalda ajena. Creo que todo ello refleja, en definitiva, ese anhelo manifestado de que la Universidad actúe como «palanca de la mejora social». Empeño al que, en palabras de Juan Manuel Alegre, el profesor Martín Rebollo se ha dedicado con la mayor generosidad que existe: la de ofrecer sin reservas su propio tiempo.

*Pablo Meix Cereceda*  
Universidad de Castilla-La Mancha