

# ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH: LA ENSEÑANZA ES LO MÁS IMPORTANTE

*Ana de Marcos Fernández*

*Profesora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

## 1. PRESENTACIÓN: LA DOCENCIA COMO VOCACIÓN Y CENTRO DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA

A lo largo de su vida académica Ángel Menéndez ha recordado periódicamente una escena de la película *Un hombre para la eternidad* en la que Tomás Moro expone la grandeza de la tarea del profesor. Por encima de las vanidades y reconocimientos sociales, la labor del profesor en el aula tiene un enorme valor por sí misma: el propio profesor, sus alumnos, sus amigos, Dios, son los testigos de la misma. Señala Tomás Moro que este conjunto de sujetos no son un mal público ¿verdad? Detrás de este diálogo está la idea de que la labor del profesor es una tarea muy importante, superior a la de tener un cargo en la Corte. Y son los testigos de la misma los que le dan ese valor<sup>1</sup>.



*Ángel Menéndez Rexach*

Quería recordar esta cita, que ha sido muy importante para mí y para otros compañeros universitarios a lo largo de nuestra vida académica, como testimonio de la importancia de la labor del profesor, que siempre ha puesto en primer plano Ángel Menéndez Rexach, uno de los mejores profesores, si no el mejor, que he conocido en la universidad.

Le conocí cuando yo tenía veinte años en el marco del Seminario de Derecho Administrativo que dirigía en la Universidad Autónoma de Madrid el inolvidable Profesor Alfredo Gallego Anabitarte, maestro de la gran mayoría de los profesores de Derecho Administrativo que trabajan en la actualidad en dicha universidad. El método y formación que nos aportó el Profesor Gallego han sido fundamentales para todos nosotros. También para Ángel

El Profesor Gallego siempre recordaba que le conoció en un aula de la Complutense cuando preguntó quién era el autor de la obra “El príncipe” y solo Ángel Menéndez “Rexaj”, pronunciaba su segundo apellido en alemán, lo sabía. El Profesor Gallego Anabitarte, con los dos apellidos, como le gustaba que le llamaran, nos marcó a sangre y fuego. Para los que le conocieron o se han acercado a su obra no es necesario decir más. Tuvimos la suerte de recibir de su parte una formación extraordinaria,

---

<sup>1</sup> “Sir Thomas More: Why not be a teacher? You'd be a fine teacher; perhaps a great one. Richard Rich: If I was, who would know it? Sir Thomas More: You; your pupils; your friends; God. Not a bad public, that”. Robert Bolt, *A man of all seasons*.

con la posibilidad de disponer de su biblioteca, fantástica, con libros que no estaban en ninguna otra parte, hoy depositados en la UAM. Las bibliotecarias de la Facultad encabezadas por Nieves, adoraban y temían al mismo tiempo al Profesor Gallego. Sus peticiones de libros suponían casi siempre un auténtico reto, que el profesor Gallego planteaba como una batalla. Por donde pasaba no dejaba a nadie indiferente. Era muy generoso, era muy exigente y de trato complicado. Nos consideraba miembros de su familia, para bien y para mal, los lunes y los domingos. Su trayectoria vital y su fallecimiento han dejado en todos sus discípulos un recuerdo imborrable, en lo personal y en lo profesional.

Eran miembros de aquel seminario, junto a Ángel Menéndez Rexach y Alfredo Gallego Anabitarte, José Manuel Díaz Lema, recientemente fallecido y al que desde estas líneas quiero rendir homenaje, Antonio Mozo Seoane y Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid. Era un seminario por el que no se daban créditos ni a los profesores ni a los estudiantes, a los que unía el interés por la materia y el afán de aprender. Finalizaba con una cena a la que invitaba el Profesor Gallego Anabitarte, como “señor de vasallos”. Y no era broma.

Desde entonces hasta hoy Ángel Menéndez (el profesor Rexach para la mayor parte de sus alumnos) ha sido un modelo de universitario, venerado por sus alumnos, respetado por sus colegas y un referente de imparcialidad y seriedad en el ámbito de la gestión académica, lo que le ha conducido a tener que lidiar con muchas situaciones difíciles en el seno de la UAM.

## **2. LA VIDA ACADÉMICA: TRAS LA SENDA DEL PROFESOR GALLEGO ANABITARTE**

Ángel Menéndez Rexach nació en Madrid el 17 de agosto de 1948. Estudió en el colegio de los maristas de Chamberí, a donde luego llevó a sus hijos. Su padre era juez, como lo es su hermano Eduardo, actual Presidente de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. Sus referencias familiares tienen por tanto como trasfondo el mundo del Derecho.

Estudió la carrera de Derecho en la Universidad Complutense de Madrid. Como se señalaba anteriormente, en uno de los primeros cursos tuvo como Profesor Ayudante de Derecho Político al entonces joven Profesor Alfredo Gallego Anabitarte, que pertenecía a la cátedra del Profesor Sánchez Agesta. Pasó tiempo antes de que ambos entraran en contacto de nuevo.

Ángel Menéndez Rexach se licenció en Derecho en junio de 1970. En enero de 1971 se incorporó como Ayudante de investigación al Instituto de Estudios Administrativos, que dependía entonces de la Escuela Nacional de Administración Pública, adscrito a un programa sobre la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que dirigía el profesor Gallego Anabitarte. Permaneció en el mencionado Instituto durante tres años, trabajando en programas sobre estructuras administrativas, en especial, Presidencia del Gobierno y Altos órganos del Estado.

Simultáneamente preparó las oposiciones para ingresar en el Cuerpo Técnico de Administración Civil, que ganó en marzo de 1972. En octubre de 1972 fue contratado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense como colaborador en el Departamento de Derecho Administrativo. En esa época trabajó con el profesor Ariño Ortiz, en las clases prácticas y en la preparación y corrección de los exámenes. Durante el curso siguiente permaneció en la Universidad Complutense como Profesor Ayudante.

En enero de 1973 fue nombrado Técnico de la Administración Civil y destinado a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Obras Públicas, donde permaneció hasta mayo de 1984, fecha en la que, tras obtener una plaza de Profesor Adjunto de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid, solicitó la excedencia en el Ministerio para dedicarse en exclusiva a la Universidad, su verdadera vocación.

En octubre de 1974 había sido contratado como Profesor Ayudante del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, cuyo Director era el Profesor Aurelio Guaita. La contratación en la Universidad Autónoma se produjo como consecuencia del acceso a la misma del Profesor Gallego Anabitarte que se había incorporado a dicha universidad como Profesor Agregado titular.



*Ángel Méndez con el Rey Felipe, en aquel entonces Príncipe de Asturias y alumno de la Universidad Autónoma de Madrid*

El Profesor Menéndez ha recordado que lo que aprendió en toda esa época, aparte del bagaje más o menos amplio de conocimientos, “fue fundamentalmente un método para el estudio del Derecho que, paradójicamente, es poco frecuente que se enseñe en las facultades de Derecho”. Este método consiste en huir de los apriorismos doctrinales, evitar la asimilación acrítica de manuales sustitutivos del estudio de la ley y preguntar a los textos del Derecho positivo para buscar en ellos el significado de los conceptos, las instituciones y las relaciones jurídicas en ellos reguladas. Este planteamiento no supone ignorar la importancia de otras aproximaciones a las instituciones jurídicas, para ambientarlas en su contexto histórico, político, social y económico. Pero ese *pensar investigador* había que deslindarlo del *pensar dogmático*, desde el que se debía abordar el análisis estrictamente jurídico.

A lo largo de los años los profesores de Derecho Administrativo de la UAM hemos recibido el reconocimiento de nuestros alumnos, y de los antiguos alumnos con los que nos hemos ido encontrando por la vida, por la huella que ha dejado en ellos la aplicación de esta metodología que recibimos de los Profesores Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach. Más allá del estudio memorístico del Derecho positivo, se trata de saber preguntar a las fuentes, lo que permite trascender la casi segura brevedad de su vigencia, al menos, con carácter general, en el ámbito del Derecho Administrativo. Un emblema de la aplicación de este método ha sido tradicionalmente el cuadro del sistema de actos jurídico-públicos, que distingue entre categorías primarias, conceptos, formas jurídicas e instituciones, y que ha permitido a los alumnos de la UAM entender, por ejemplo, que no todos los Reales Decretos son reglamentos. Aunque solo sea por la cantidad de veces que lo han tenido que escuchar.

Y tenemos que agradecer al Profesor Menéndez Rexach, no solo su participación en la articulación del método, sino también, y de forma muy especial, su presentación ordenada y didáctica a estudiantes y jóvenes profesores que se han ido incorporando al área de Derecho Administrativo de la UAM. Siempre ha insistido, tanto en sus clases, como en conferencias y otros eventos académicos, en la importancia de transmitir algunas ideas claras, que trasciendan el momento en que se escuchan y sean útiles para los receptores de la información en el futuro, en vez de abrumar con datos imposibles de retener. Esta ha sido, entre otras, una de las razones de su gran y merecida fama como

conferenciante a lo largo del territorio español, sus “trepidantes vueltas a España” y por muchos países de Europa y América, a los que, por algo será, siempre vuelve a ser invitado.

En mayo de 1991 accedió a la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, donde permaneció hasta diciembre de 1992. En su Programa de la asignatura escribió que “tan importante es que el alumno adquiera un bagaje razonable de conocimientos, como que sepa utilizarlo para la resolución de problemas concretos. En la universidad española es muy frecuente que se atienda con preferencia al primero de estos objetivos, lo que da lugar a la típica perplejidad del estudiante, nutrido de un copioso arsenal de doctrinas, cuando se le pide consejo sobre un caso concreto”. Si bien su estancia en Valladolid no fue muy larga, el Profesor Menéndez guarda recuerdos imborrables de la misma, recordando a menudo sus vivencias de aquel período.

En enero de 1993 se incorporó como Catedrático a la Universidad Autónoma de Madrid, donde ha permanecido hasta su jubilación. En la actualidad continúa vinculado a la Universidad Autónoma de Madrid al haber sido nombrado recientemente profesor emérito, condición que, como nos recuerda de vez en cuando, tiene carácter vitalicio. En consecuencia, esperamos seguir disfrutando de su tutela académica, y, sobre todo, de su sensatez .

Desde 1994 hasta la actualidad ha impulsado la labor investigadora de los miembros del área de Derecho Administrativo de la UAM, encabezando como investigador principal ocho Proyectos de investigación con financiación pública. Además ha dirigido trece tesis doctorales, la primera de ellas en 1991.

### **3. LAS GRANDES LÍNEAS DE SU ACTIVIDAD INVESTIGADORA Y LA TRANSFERENCIA A LA SOCIEDAD**

Como se ha señalado anteriormente, en la etapa en la que Ángel Menéndez trabajó en el Instituto de Estudios Administrativos, el objeto de estudio era un sector abandonado por la doctrina española, la organización político-administrativa en su grado superior, lo que obligaba a reflexionar sobre cuestiones como la separación de poderes o la soberanía, en un momento histórico relevante, en 1972, fecha en la que se separó la Jefatura del Estado de la Presidencia del Gobierno en el régimen de Franco. En este ámbito se mostraba claramente la necesidad de afirmar la unidad del Derecho Público, por encima de la separación académica entre Derecho Constitucional, Derecho Político en la época, y Derecho Administrativo.



*Ángel Menéndez impartiendo una conferencia*

Como señala Ángel Menéndez, esa unidad resulta patente en un tema como la organización político-administrativa del Estado y, en concreto, la del poder ejecutivo, en la que cualquier separación entre los niveles constitucional y administrativo resulta convencional, cuando no arbitraria y, desde luego, impide obtener una visión precisa de las instituciones y órganos estudiados. Este planteamiento

ha guiado la elaboración de los programas de las asignaturas del área de Derecho Administrativo de la UAM desde sus comienzos, en los que resultaba evidente la “modernidad “de su planteamiento, hasta la actualidad.

En este contexto el Profesor Menéndez decidió el tema de su tesis doctoral sobre “La jefatura del Estado en el Derecho Público Occidental”, al considerar que en el marco de los altos órganos del Estado era la institución más significativa, así como porque su configuración había determinado históricamente la de todo el conjunto. El estudio se centraba en los modelos histórico y vigente españoles. No obstante, incluyó como marco de referencia una tipología de los modelos más importantes de configuración de la Jefatura del Estado en el Derecho Comparado. También incorporó un análisis de los servicios instrumentales de la Jefatura del Estado, Real Casa y Patrimonio y su evolución, salvo en los períodos republicanos. Para ello se sirvió de materiales inéditos existentes en el Archivo del Palacio Real de Madrid.

La tesis se presentó en junio de 1978 en la Universidad Autónoma de Madrid ante un Tribunal compuesto por los profesores Guaita, García Trevijano, Boquera, Padilla y Gallego Anabitarte, que fue su director. Recibió la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad. Su publicación se retrasó con el fin de incorporar al texto definitivo el análisis de la jefatura del Estado en la Constitución española, entonces en fase de debate parlamentario. El libro *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español* se publicó a finales de 1979.

En 1982 publicó *Los convenios entre Comunidades Autónomas. Comentario al art. 145.2 CE*, que abordó una cuestión poco tratada hasta ese momento relativa al desarrollo de la Constitución y que suscitó gran atención después en el marco del principio de cooperación, clave en la construcción del Estado autonómico.

El siguiente trabajo se refiere a la ordenación jurídica de los planes de ordenación de las playas, en concreto de los planes de ordenación de costas. Se publicó en la Revista de Derecho Urbanístico nº 76 (1982) y supuso el comienzo de su dedicación al estudio del dominio público marítimo-terrestre.

En 1984, como soporte doctrinal para la elaboración de la Ley de Aguas, en cuya redacción había participado Ángel Menéndez en representación de la Secretaría General Técnica, el Ministerio de Obras Públicas encargó al Profesor Gallego Anabitarte la elaboración de un estudio sobre los antecedentes de la nueva ley y sobre el significado de las opciones normativas que la misma incorporaba. Este estudio se publicó en 1986 bajo el título, *El Derecho de Aguas en España*, siendo sus autores, Alfredo Gallego Anabitarte, Ángel Menéndez Rexach y José Manuel Díaz Lema.

En estos primeros trabajos se marcan las líneas fundamentales de las principales materias que han sido objeto de investigación por parte del Profesor Menéndez a lo largo de su vida académica (organización del Estado, dominio público, en especial, aguas y costas), a las que es preciso añadir, con carácter fundamental, el urbanismo. Su nombramiento como Director General del Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, cargo que desempeñó desde octubre de 1987 hasta julio de 1991, fue un factor determinante de lo que posteriormente ha constituido prácticamente su principal dedicación profesional, el urbanismo. Durante este período fue responsable de los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y de las primeras versiones del Texto Refundido de la Ley del Suelo. También colaboró en la preparación del Anteproyecto que luego sería la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Desde entonces hasta hoy ha publicado cientos de artículos, entre otras materias en relación con el urbanismo, y participado en multitud de congresos nacionales e internacionales. Ha sido un gran difusor del Derecho urbanístico español, cuya perfección técnica, y también su complejidad, es reconocida internacionalmente. En este sentido, en el marco de esa labor de difusión, desde 1997 ha

redactado las crónicas sobre la evolución del Derecho urbanístico en España (legislación, jurisprudencia y doctrina) para el “Droit de l’aménagement, de l’urbanisme et de l’habitat”, publicación anual del GRIDAUH, editada por Le Moniteur.

Ha sido Vicepresidente para Europa de la Asociación Internacional de Juristas de Puertos (LEGIPORT), hasta 1994, Presidente de la Asociación Española de Derecho Urbanístico, desde 1994 hasta 2004 y Vicepresidente de la Asociación Internacional de Derecho Urbanístico (AIDRU), desde 1997 a 2004. Es Socio de Honor de la Asociación Canaria de Derecho Urbanístico (ACADUR) desde 2013.

Es Profesor colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública desde 1976 (cursos sobre organización administrativa, procedimiento, funcionarios iberoamericanos, leyes de aguas, costas y carreteras y estudios superiores de urbanismo, gestión ambiental, etc.). Desde 1998 hasta 2014 fue Coordinador del área jurídica de los Cursos de Estudios de Urbanismo y Superior de Urbanismo del citado Instituto, a cuya finalización se obtiene el título de Técnico Urbanista. En la actualidad es director académico del Master Universitario en Urbanismo y Estudios Territoriales que imparte el INAP en colaboración con la UIMP.

En el ámbito de la UAM ha participado activamente en las tareas de gestión. Fue Vicedecano de Ordenación Académica y Profesorado y, posteriormente, de Investigación, de la Facultad de Derecho; miembro de las Comisión de Reclamaciones durante más de doce años, Coordinador del Programa de Doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas y Presidente de la Comisión Electora, hasta su jubilación.

#### **4. EN EL ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UAM**

El Profesor Menéndez Rexach ha sido el principal referente del área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UAM. Aún en la época en la que el Profesor Gallego Anabitarte estaba en activo, su régimen de dedicación parcial determinó que Ángel Menéndez fuera el encargado de organizar y dirigir las tareas del área, junto con Francisco Javier Jiménez de Cisneros, hasta que este se trasladó a la Universidad de La Laguna.

Desde su vuelta a la UAM en 1993 como Catedrático, Ángel Menéndez impulsó importantes reformas de los programas de las asignaturas correspondientes al área de Derecho Administrativo, modernizando su contenido y muchos planteamientos tradicionales. Su Memoria de Cátedra se convirtió en una referencia fundamental para todos los profesores para la preparación de los temas relativos a las bases constitucionales y al enfoque fundamental, tanto de la parte general como de la parte especial de la asignatura. Su orientación metodológica y sus líneas de investigación han sido seguidas por casi todos los profesores de Derecho Administrativo de la UAM, en alguna medida.

Siempre cercano y abierto a enseñar lo que sabe, con esa increíble facilidad para hacer comprender y categorizar conceptos complicados, su labor ha sido fundamental en la formación de los actuales profesores de la UAM. Nos ha abierto puertas hacia afuera, a través de los Proyectos de investigación que ha dirigido, que siempre han estado disponibles para todos, y ha procurado la concordia en este mundo complicado que es en muchas ocasiones la universidad. El último de estos proyectos, financiado por la UAM, sobre seguridad alimentaria, en colaboración con profesores de la Facultad de Ciencias, ha tenido continuidad en un curso MOOC, que está teniendo un notable éxito, especialmente en América Latina.

Sus relevantes aportaciones en el ámbito del Derecho Administrativo son conocidas por todos, así como su seriedad y talante kantiano en el cumplimiento de sus obligaciones. Es una persona muy culta, lector infatigable y viajero incansable, sus vivencias se trasladan a su vida y a su obra dotándolas

de un componente humanístico que permite un mejor acercamiento a los problemas. De carácter resolutivo, ordenado y sistemático, sus trabajos pretenden resolver problemas reales de los ciudadanos, conseguir que mejore la sociedad. Su paso por la Administración ha contribuido a esta proyección práctica así como a su rechazo del diletantismo universitario en todas sus manifestaciones, tanto en el plano teórico-doctrinal como en las tareas de gestión.

De carácter tranquilo, medido, era el contrapunto y, seguramente, el equilibrio del profesor Gallego. Y su mejor embajador. Ambos se tenían un profundo respeto personal y profesional. No ha sido fácil verlo enfadado aunque a veces sus silencios impresionaban.

Como ocurre a menudo es sorprendente pensar que en la actualidad es profesor emérito, No lo parece ni en el fondo ni en la forma, pues su vitalidad y ganas de hacer cosas son las de siempre. Lo único que ha dejado, y no hace mucho, ha sido jugar al fútbol.

He tenido la oportunidad y la suerte de participar con él en muchos proyectos de investigación en la UAM y fuera de ella, he conocido con él a muchos profesores, a muchos técnicos y funcionarios, viajado por España y por el mundo y solo puedo decir que en todas partes ha generado un profundo respeto por su manera de ser y de estar, por sus conocimientos y forma de enfocar los problemas.

En este punto creo representar a todos los actuales profesores del Área de Derecho Administrativo de la UAM, Francisco Jiménez de Cisneros, José María Rodríguez, Francisco Velasco, Javier Bermúdez, Julia Ortega, Juan Antonio Chinchilla, Blanca Rodríguez-Chaves, Mónica Domínguez, Jorge Agudo, Eduardo Melero, Felipe Iglesias, Lucía López de Castro, Silvia Díez, Sofia Simou, Jorge Castillo, y como no, Pepe Yusty, al formularle mi agradecimiento por la labor realizada en y por la Universidad Autónoma de Madrid durante toda su vida profesional. A todos ha ayudado en lo que ha podido y siempre ha tenido una palabra amable y de aliento para el que se ha acercado a él por razones profesionales o personales.

Resulta indudable que a lo largo de toda su trayectoria profesional, Ángel Menéndez Rexach ha hecho suyo el lema, AD JUSTITIAM PER IUS<sup>2</sup>, el Derecho como vía para obtener la justicia; en otros términos, el perfeccionamiento de la técnica jurídica con el fin de conseguir objetivos reales que permitan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Junto con la docencia, a la que me refería al principio de este artículo, creo que este debe ser el objetivo de las Facultades de Derecho. A ambas dimensiones ha dedicado su vida con una enorme proyección, el Profesor Ángel Menéndez Rexach.

---

<sup>2</sup> Este es el lema oficial, entre otras, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en México, con la cual tengo vínculos familiares.