

Sección de Recensiones y Comentarios de Libros

Del protagonismo planetario de la realidad jurídica americana

Ramón Martín-Mateo*

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, (dirección, Introducción General [120 pp.] y anotaciones), *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*. Homenaje a Enrique Sayagués Laso, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, cinco tomos, 5,245 pp. Distribuidor de la ed. facsimilar de 1989 para la América Latina: Librería Amalio M. Fernández, 25 de mayo 477 (P.B. of. 11), Montevideo.

1. La desaparición del maestro uruguayo SAYAGUÉS-LASO ha constituido un duelo de la ciencia jurídica de habla castellana. El *Homenaje* del epígrafe lo confirma y demuestra la vasta repercusión internacional de sus enseñanzas, incluso en medios científicos tan impermeables como los de los países anglosajones y los países ex-comunistas. Es un hecho significativo, el que su *Tratado* sea la única obra de un administrativista de nuestra lengua que haya merecido los honores de una publicación por la Sorbona. Puede decirse hoy ante este memorial, imponente en la forma como en el fondo, con las palabras que le ha dedicado el eminente colega de Muenster Hans-Julius WOLFF, que nos hallamos ante "la máxima honra tributada, desde tiempos inmemoriales, a un hombre de ciencia del derecho administrativo".

La obra comprende 178 trabajos en doce títulos, llamados *Perspectivas*, divididos en cinco tomos. El tomo I, -luego de las páginas preliminares (159 en total) que comprenden un *Prólogo* de Marcel WALINE, un breve introito sobre la personalidad de *Enrique Sayagués Laso* por Julio A. PRAT y una extensa y apasionante *Introducción General* (120 pp.) por León CORTIÑAS-PELÁEZ-, está constituido por las *Perspectivas Universitaria y Pedagógica* (encabezada por el francés Paul RICOEUR, sobre "Perspectivas de la Universidad para 1980"), *Filosófica y Socio-económica* (encabezada por el alemán Reinhold ZIPPELIUS sobre "Límites del conocimiento de la justicia") y *de la Ciencia Política* (encabezada por el búlgaro Petko STAINOV) sobre "La transferencia de la 'cuestión de Oriente' a otros continentes", estudio del proceso de "la balkanización" antes y después de 1945, particularmente subrayada en ulteriores estudios (1972-95) del profesor Cortiñas, posteriormente Maestro asistente asociado en la Universidad de París I y, desde los setentas, catedrático por oposición en las universidades públicas mexicanas, señaladamente en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

En el tomo II se integran las *Perspectivas del Derecho Público Internacional* (encabezada por el francés René CASSIN, Premio Nobel de la Paz, sobre "Sayagués-Laso y el mejoramiento, en el continente americano, de los medios de salvaguardia de los derechos del hombre") y

* Miembro del Consejo de Estado de España, exrector y catedrático de Derecho administrativo de la universidad de Alicante.

del *Derecho Comunitario* (europeo y latinoamericano), encabezados respectivamente por el alemán Gert **NLCOLAYSEN** sobre "Algunas peculiaridades del Derecho de las Comunidades Europeas" y el mexicano Carlos **PRietoACEVES** sobre "Perspectivas de una Comunidad Latinoamericana: el ejemplo de la integración económica centroamericana".

El tomo III corresponde a las *Perspectivas del Derecho Constitucional* (encabezada por el francés Jean **RLVERO** sobre "Los derechos del hombre, ¿Categoría Jurídica?"), *del Derecho Laboral y de la Seguridad Social* (encabezada por el alemán Franz **GAMILLSCHEG**, acerca de "La influencia de los derechos fundamentales sobre el Derecho Laboral") y del *Derecho Financiero* (encabezada por el belga Albert **PARISIS**, sobre "Las políticas presupuestarias de hoy").

La Administración Pública es objeto detenido del mayor de los tomos, el IV (1,309 páginas), y del tomo V (1,043 páginas) los cuales comprenden los títulos IX a XII.

El título IX, *Perspectiva de la Ciencias Administrativas*, comprende 15 contribuciones, encabezadas por el español Mariano **BAENA DEL ALCAZAR** ("Perspectivas y tendencias de los estudios sobre ciencia de la administración") y entre los cuales nos parecen aportaciones relevantes las del alemán nacionalizado angloamericano Fritz **MORSTEINMARX** ("El entorno y la administración"), del angloamericano Warren F. **ILCHMAN** ("El desafío del desarrollo económico para la Administración Pública"), del polaco nacionalizado francés Georges **LANGROD** ("La aparición y la aportación de la ciencia administrativa de los países socialistas"), del yugoeslavo Dradjoljub **KAVRAN** ("Posición y misión de los órganos gubernamentales jerárquicos en condiciones de autogobierno") y del francés Charles **DEBBASCH** ("La V República y la Administración").

El título X, *Perspectiva del Derecho Administrativo (General)*, cierra el tomo IV con 34 contribuciones, encabezadas por el alemán Klaus **VOGEL** ("Contribución a la teoría del Derecho Administrativo Internacional"). Si hacemos abstracción de algunas contribuciones que el largo aliento de esta obra tornó éditas al cabo de sus cinco años (1965-1969) de preparación, podemos señalar como aportaciones muy renovadoras las del francés Charles **ELSENMAN** ("Un dogma falso: la autonomía del Derecho Administrativo"), del alemán Otto **BACHOF** ("Algunas tendencias evolutivas en el Derecho Administrativo alemán contemporáneo"), del belga Marc **SOMERHAUSEN** ("Los principios generales del Derecho Administrativo"),

del brasileño Caio **TACITO** ("La corrección monetaria en el Derecho Administrativo"), del uruguayo Aparicio **MÉNDEZ** ("Introducción a los Sistemas Orgánicos"), del mexicano Andrés **SERRA-ROJAS** ("El futuro de la organización administrativa mexicana"), del español Alejandro **NIETO-GARCÍA** ("Valor actual de los establecimientos públicos"), del chileno Urbano **MARIN-VALLEJO** ("Panorama de la sindicación y huelga de los funcionarios públicos chilenos") y la del alemán Jürgen **SALZWEDEL** ("Respecto de la evolución del Derecho de policía en Alemania").

Del título XI *Perspectiva del Derecho Administrativo (Económico)*, que comprende 19 contribuciones y que está encabezado por el uruguayo Héctor **BARBÉ-PÉREZ** ("Adecuación de la Administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del "Estado de Derecho"), creemos oportuno realzar, aparte de dicha misma contribución, la del francés Francois **BORELLA** ("Las empresas públicas en Argelia luego de la Independencia"), la del británico Terence Charles **DAINTITH** ("Participación gubernamental en el capital y la dirección de empresas en el Reino Unido"), la del alemán HansJulius **WOLFF** ("Fundamentos del Derecho Administrativo prestacional") y la del español José María **CHILLON-MEDINA** ("Sobre el valor jurídico de los planes económicos en Francia: hecho o perspectiva"). Del título XII, *Perspectiva del procedimiento y proceso administrativos*, que comprende 12 contribuciones y que cierra el tomo V, encabezado por el venezolano Eloy **LARES-MARTÍNEZ** ("Estado de Derecho y democracia social en Venezuela"), haciendo nuevamente abstracción de los trabajos éditos en el curso de esta publicación, nos parecen indiscutibles los del yugoslavo Nikola **STJEPANOVIC** ("Principios fundamentales del procedimiento administrativo en Yugoslavia"), del alemán HansHeinrich **RÜPP** ("El proceso administrativo alemán"), del italiano Guglielmo **ROEHRSEN** ("El ordenamiento de la justicia administrativa en Italia"), y de los franceses Guy **BRAIBANT** ("Condiciones de eficacia de la jurisdicción administrativa") y Michel **FROMONT** ("El examen de los hechos por el juez administrativo en Francia y en Alemania"). 2. Los límites infranqueables de una recensión nos impiden entrar ahora al detalle de esta investigación colectiva, en la cual, además de las contribuciones anotadas, cabría señalar muy particularmente otras, en los tres primeros tomos que, en el plan del director de la obra, preparan y fundamentan los desarrollos de dichos tomos finales consagrados a las ciencias administrativas y al Derecho Administrativo. Séanos permitido señalar no obstante, las siguientes contribuciones: en el tomo I, del venezolano José **RODRÍGUEZ-URRACA** ("Las profesiones

jurídicas frente a las crisis contemporánea"), del egipcio Hossam ISSA ("Para una nueva perspectiva de las relaciones entre estructura social y Derecho"), del francés Francois PERROUX ("Alienación y creación colectiva", de la cual se anota sugestivamente, en la pág. 419 del t. I, que "en este artículo de síntesis, convergen las perspectivas centrales de este *Homenaje*"), del brasileño Celso FURTADO ("La hegemonía de los Estados Unidos del Norte y el futuro de América Latina"), del belga Francois PERIN ("El poder y los grupos"), del francés Jean-Paul BUFFELAN ("La concepción gaulliana del Poder"), de los alemanes Hans MAIER ("Doctrina administrativa y Teoría política", un desenmascaramiento muy pertinente de las doctrinas de Ernst FORSTHOFF) y Wolfgang ABENDROTH ("El Estado democrático y social de Derecho como imperativo político"), del chileno José RODRÍGUEZ-ELIZONDO ("La pequeña democracia residual"). Complementariamente, en el tomo II, del francés Claude-Albert COLLIARD ("Sobre la organización internacional del comercio") y del mexicano Luis MALPICA DE LAMADRID ("El artículo 14 de la Carta y tres problemas del Derecho de gentes"); y, en el tomo III, del alemán Gerhard S'RJBY ("¿Cuál es la igualdad jurídica del varón y la mujer?"), del francés Pierre STIBBE ("La objión de conciencia y el estatuto de los objetares de conciencia"), de los alemanes Dieter SCHEUING ("La protección de los derechos fundamentales en la República Federal de Alemania"), Horst NEUMANN-DUESBERG ("El Derecho Constitucional de la fábrica en la República Federal de Alemania") y Hans ZACHER ("Algunos aspectos teórico-jurídicos del desarrollo del Derecho Social alemán"), así como, para terminar esta enumeración panorámica, del francés Joan PETOT ("Francia en busca de la eficacia del Poder"), del italiano Francesco D'ONOFRIO ("Los Ministros en el sistema de gobierno de los Estados Unidos del Norte: una perspectiva comparada") y del mexicano Héctor FDC-ZAMUDIO ("Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano").

3. Aludíamos al plan director del Homenaje. En efecto, tradicionalmente suelen ser estas obras un mero acopio de trabajos carentes de toda unidad, aún cuando sólo sean el producto de juristas de un sólo país. "La tenacidad y fidelidad del profesor CORTIÑAS-PELÁEZ" -como lo ha definido el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA en su *Prólogo* a la obra de Julio A. PRAT, *Autonomía en la descentralización funcional* (Montevideo: Amalio Fernández, 1971)-explican que nos hallamos aquí ante una obra coherente y sistemática, de aliento enciclopédico, que logra hacer converger hacia el futuro institucional de este siglo XX a

maestros de 73 universidades correspondientes a 27 países. Superando todo juridicismo, combatiendo explícitamente las deformaciones jurídicas del normativismo, postulando una ruptura epistemológica con el neokantismo y una realización militante del Estado democrático y social de Derecho, la *Introducción General* ubica este *Homenaje*, identifica al Derecho Público con un Derecho político en sentido muy amplio, como una herramienta, en la "construcción de la Noosfera" (t. I. p. CXLII y ss), expresando, con referencia a *Teilhard de Chardin* (nota 513 de p. CXLVIII) que "parece innecesario subrayar cómo el pensamiento del gran paleontólogo francés irradia en los cinco tomos de esta obra que, -sin la suya no hubiera sido posible". 4. Es natural que una obra de esta magnitud, tenga desniveles quizá inevitables, ciertas incoherencias con el espíritu así anticipado, que debería orientarla por doquier. El afán de incorporar un núcleo considerable de jóvenes docentes de todo el mundo trae, a veces, contrastes con sus mayores; el tratar de respetar el estilo y aún el nivel científico de ciertos países sin mayor tradición jurídica, explica la presencia de seis contribuciones rusas, ciertamente muy inferiores a las restantes del mundo de los países ex-comunistas, donde países con una tradición más sólida (como Hungría y Polonia, por ejemplo), brindan trabajos muy superiores; idéntica reserva cabría formular respecto de alguna que otra contribución de América Latina, por debajo del nivel general de la obra, y que bien hubiera podido suprimirse con ventaja para todos; sorprende la débil representación italiana, contrastando con la imponente adhesión de autores alemanes y franceses, aunque leyendo la *Advertencia* del tomo I, podría deducirse que un grupo considerable de trabajos italianos no fue admitido, quizá por su carácter edito (al igual que los mencionados en la pág. 921 del tomo V), pero entonces hubiera tenido que aplicarse idéntica restricción a otra buena docena de contribuciones, desgraciadamente españolas en su mayoría; además de la *Introducción General*, hay otras cinco contribuciones que superan el centenar de páginas, lo cual desequilibra el conjunto, sin perjuicio de reconocerles a todas (en su mayoría, capítulos de tesis aún inéditas) el rango de excelentes monografías; la excelencia del *Índice Alfabético por Materias* (98 páginas) que cierra la obra, pierde parte de su utilidad, no para nosotros, los hispanoparlantes, sino para especialistas de otras áreas culturales, al limitarse al igual que los sumarios (muy cuidados, que encabezan cada parágrafo y permiten remisiones numéricas útiles), a la lengua castellana; la alternativa *humanismo o fascismo planetarios*) que

plantea el director (t. I, p. CL) nos parece obedecer, sea a un eufemismo diplomático, sea a la ambigüedad ínsita de toda aproximación puramente empírica de la realidad político-jurídica, por lo que, o mucho nos equivocamos, o el colega Cortiñas-Peláez se verá llevado muy pronto, por sus actuales actividades docentes en París y América Latina, a una precisión creciente, quizá a una radicalización, de su postura.

5. Estas reservas, menores y de detalle, a la concepción general y aún a la realización concreta de este *Homenaje*, no logran ocultar el acierto excepcional que lo orienta y desarrolla, que lo convierte por su novedad de estilo y sustancia, en una obra ejemplar, en su género, digna de los pandectistas alemanes del siglo XIX, y que ha merecido en Alemania con razón, el juicio de "la obra más importante, de derecho público, publicada en todo el mundo durante el año de 1969", lo que no cabe sino reiterar ante esta relectura de 1989.

En efecto, y para reiterar conceptos del profesor Hans-Julius WOLFF, "no puede dejar de expresarse a su director la admiración que provoca el haber logrado "gestar, y realizar a pesar de todas las comprensibles dificultades, esta obra extema e internamente de máxima importancia". Dicha valoración, ciertamente inusual en el severo director-fundador de la revista *Der Staat* adquiere aún mayor peso si se considera la notable distancia existente entre su *Weltanschauung* y la que gravita en esta publicación sayaguesiana. Discípulo de *Sayagués-Laso*, Cortiñas-Peláez ha sido alumno entusiasta del maestro de Tubinga Otto BACHOF y atribuye -incluso en las anotaciones de su traducción del trabajo precitado de WOLFF una misión militante al jurista contemporáneo, radicalmente reñida, no sólo con las facilidades geométricas del normativismo, sino expresamente con el pensamiento decisionista de Carl SCHMITT y sus epígonos.

El ordenamiento mismo de las doce *Perspectivas*, subordina netamente la normatividad a lo jurídico, en un sentido amplio, comprensivo de sus condicionantes políticas, económicas y sociales, que lo lleva a sentirse solidario de las publicaciones del venezolano BREWER-CARÍAS y del español Alejandro NIETO (t. I. p. CVII). En dicho sentido, este Homenaje va quizás más allá de lo que el propio *Sayagués* hubiera admitido, precediendo lo constitucional con la ciencia política, y lo jurídico-administrativo con las ciencias administrativas, en sentido no-jurídico, que subsumirían al puro aspecto jurídico de la Administración Pública. La remisión entusiasta a LANGROD, el rechazo afectuoso pero categórico de las limitaciones kelsenianas del EL SENMANN, conforman dicha impresión. La misma

importancia acordada al Derecho Administrativo **Económico**, la colocación secundaria de lo procedimental y procesal administrativos, la presencia -por primera vez en una edición jurídica occidental de treinta autores de la familia jurídica de los países ex-comunistas, el rescate para el público científico internacional de las realizaciones sayaguesianas en materia de descentralización territorial (su Proyecto de Ley Orgánica Municipal) y por servicios (la Ley Sayagués-Laso, Orgánica de la Universidad del Uruguay), orientados como apunta Paul RICOEUR -tomo I, p. 6a "favorecer el tránsito del mayor número, *del estadio de sujeto al de ciudadano*", tales son otros elementos definidores de la dirección certera impartida a esta investigación colectiva, tendente a realizar "ciencia con conciencia" (según el *leitmotiv* de *Sayagués* apuntado en el 1.1. p. XLVI), y a favorecer el cumplimiento de los cometidos prestacionales de las entidades públicas, mediante la incorporación de la eficiencia (p. CLIV) a la noción tradicional del Derecho Administrativo. 6. Estamos pues, ante una aportación latinoamericana, de primera clase, a las Ciencias de la Administración Pública. Como lo ha destacado GARCÍA DE ENTERRÍA en su mencionado prólogo al libro de PRAT, en palabras que podrían ser aplicables para concluir nuestra presente reseña a este *Homenaje*:

"Para los autores españoles, el contacto con la realidad americana y con la doctrina que, más o menos penosamente (como todas las doctrinas), la refleja y a la vez intenta conformarla, es algo no sólo enriquecedor, sino yo diría, teniendo aún muy reciente mi primera experiencia de suelo americano, para mí tan tardía, imprescindible para su propia madurez y conformación intelectual. No se trata, naturalmente, de buscar a través de ese contacto ninguna satisfacción nacionalista, como ha sido tan común, y, por lo demás, tan contraproducente para los efectos que se buscaban, en una cierta política de los años precedentes: tampoco pienso, parece aún más obvio, en la posibilidad de fundar nuevos imperios espirituales, o menos aún, parroquias personales más extensas. El mundo latinoamericano tiene plena y sustantiva realidad, no es un apéndice de nada ni de nadie; así como el amor al prójimo comienza por su aceptación como persona, singular y distinta, el amor a América comienza por la conciencia de ese hecho elemental, por lo demás de una evidencia desmesurada, que sólo la vulgaridad nacionalista (como es vulgar y limitada toda autocomplacencia) es capaz de no percibir".

"América Latina es para un español justamente lo contrario de un mero pretexto para el esteticismo nacionalista, es la liberación de la estrechez de los horizontes domésticos, del encerramiento en una supuesta dialéctica definitiva y predeterminante, de la

reduc-cióndel futuro a repetición de gestos y posturas ya usados y vacíos, del personalismo y del hastío de lo cotidiano. La formidable realidad americana, sus ingentes problemas, su vitalidad proteica, su inmediato protagonismo planetario, son una cura de universalidad, que como país que sale a penas de lo que *Ortega* calificó severamente de una "tibetización" secular, necesitamos de manera especialmente aguda".

"En el campo de la Administración y del Derecho Público, ese contacto relativiza, por de pronto, fórmulas que tendemos a usar como absolutas y alumbra funcionalismos y comprobaciones o correcciones inesperadas para poder penetrar en la esencia de las instituciones".