

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Las ciencias administrativas en América Latina*, Universidad Central de Venezuela, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1972, 124 p.; reimpresión 1997, *idem*.

1.

*El profesor Cortiñas Peláez, otrora Maitre-As-sistant en la Universidad de París I, y, desde 1974 en México, catedrático por oposición sucesivamente en la UNAM y en la UAM (Azcapotzalco), es bien conocido por los lectores españoles y particularmente de la Revista de Administración Pública, cuyo Consejo Asesor integra como único jurista latinoamericano y en la cual ha publicado desde 1963 diferentes trabajos {Entes autónomos de enseñanza en Uruguay, núm. 40; La desaparición de Enrique Sayagués, núm. 48; Estado democrático y Administración prestacional, núm. 67; y muchos otros, inclusive hasta en 1997, núm. 144}. Además, fue en España donde con tenacidad asombrosa llevó a cabo la publicación de la obra de colaboración internacional de mayor ambición que nos es conocida en la especialidad: *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués Laso (Uruguay)*, 1969, cinco tomos, ya agotados, que aparecieron en el marco editorial del Instituto de Estudios de Administración Local.*

Conviene recordar especialmente esta última obra, dado que, a mi juicio y por encima de las obvias diferencias formales que las separan, media entre ella y la que ahora se recensiona una relación vital que les dota de una particular coherencia. Las *Perspectivas* son un monumento piadoso de volumen colosal en recuerdo de un maestro latinoamericano, en el que colaboraron autores de cuatro continentes; y las *Ciencias administrativas* representan un esfuerzo -igualmente titánico, aunque esta vez individual- por resumir la ciencia de dos mundos, para superarla y concretarla en la Administración de Latinoamérica. "Intelectual y prácticamente -confiesa el autor en la página 28- nos encontramos en el umbral de un trabajo desbordante". Así es, pero el profesor Cortiñas no ha vacilado en acometerlo.

2. Tradicionalmente, el camino vital de los juristas latinoamericanos, como el de los españoles, abiertos a las influencias extranjeras, era siempre el mis-

mo: iba -o íbamos- a Europa, dispuestos a aprender una ciencia más desarrollada que la propia, y una vez absorbida, mejor o peor, la introducían y aplicaban a su país. Gracias a esto, el Derecho administrativo latinoamericano y español ha mantenido siempre un nivel europeo encomiable. El riesgo, sin embargo, de esta recepción consistía en caer en un mimetismo acrítico muy peligroso. Quien había estudiado en París, volvía deslumbrado por el Conseil d'Etat y el domaine public, y quien lo había hecho en Heidelberg predicaba a todos los vientos los oef- fentliche Rechte y la Daseinsvorsorge\ aunque fuera aún peor el caso de quienes, en un alarde de erudición, importaban al tiempo instituciones de varios países en actitud sincrética con frecuencia contradictoria. Incoherencia que, en todo caso, solía ser notable respecto al ordenamiento y al modo de ser del país propio. Todo esto viene a ser lo que ahora denomina Cortiñas tesis del universalismo, conforme a la cual "los países más adelantados del planeta han forjado ya instrumentos científicos de validez intertemporal e inespacial, dotados de una comprensión exhaustiva de las posibilidades individuales y sociales de la especie, por lo cual, la joven ciencia latinoamericana tiene en ellos modelos insuperables para sus limitados medios humanos y técnicos, que sólo corresponde trasplantar a nuestra tierra" (p. 7).

La actitud opuesta sería la tesis del particularismo, "para la cual los valores espirituales del hombre latinoamericano exigen instituciones radicalmente originales, que nada tienen que aprender y sí mucho que perder, mediante una imitación simiesca de teorías y políticas concebidas en atención a realidades individuales y sociales, temporal y espacial- mente muy distintas de las enfrentadas por nuestra América Latina" (p. 18).

En esta encrucijada, el profesor Cortiñas se decide por la actitud superadora del latino americanismo medular, "que no niega las potencias y las realizaciones históricas concretas, las aportaciones defini-

tivas realizadas a la cultura universal por las instituciones latinoamericanas. Pero tan seguro está de su vocación ascendente, que no rehuye examinar críticamente las aportaciones que puedan enriquecer desde afuera, permitiendo un perfil más rico en la elaboración no sólo de nuestra propia doctrina, sino muy particularmente de nuestra práctica, jurisprudencia y documentación administrativas. Partiendo de éstas, la tesis del latinoamericanismo medular postula la necesidad de forjar aquellas categorías propias y de estimular todo esfuerzo de valía que se manifieste en la bibliografía administrativa latinoamericana" (p. 10).

Y en este punto y con tales objetivos es donde empieza el gran periplo de la aventura de nuestro autor. Cortiñas no se ha limitado a aprender y asimilar la ciencia de un país extranjero, sino que se propone analizar críticamente las grandes corrientes político-administrativas del pensamiento europeo y angloamericano con la intención de extraer de allí lo que pueda servir para enriquecer el acervo propio de Latinoamérica. Con este planteamiento puede ya comprenderse el afán titánico de la empresa, que señalaba más arriba.

Forzoso es reconocer, sin embargo, que pocas personas puede haber más capacitadas para tal tarea. El profesor Cortinas, al cabo de muchos años de exilio científico, posee una erudición fuera de lo común, apoyada en un dominio casi perfecto de las bibliografías francesa y alemana, que siempre analiza -esto es lo fundamental- con gran afán crítico y sin perder de vista el objetivo propuesto.

3. La primera cota a alcanzar es la de lograr una síntesis del estado actual de las ciencias administrativas. A tal efecto, la investigación se centra en el examen de lo que considera las corrientes capitales: por un lado, el Derecho administrativo europeo, que camina zigzagueante desde la vieja cameralística alemana a las modernas escuelas que hoy dominan en Francia y Alemania; aquí la descripción es impecable en su síntesis, y no es fácil encontrar una obra europea que resuelva con tanta agudeza y concisión su objetivo. Por otro lado, también examina la línea científica del empirismo angloamericano (y para mi gusto, la calidad de esta parte de la obra desciende, pues el autor no domina las fuentes directas y tiene que limitarse a generalizaciones un tanto tópicas). Al final de todo este riguroso análisis, es muy poco lo que queda en pie de la aparatosa bibliografía tradicional, que tanto había deslumbrado a los predecesores de nuestro autor. Pero éste ha conseguido su fin: en el fondo del crisol de la crítica, separada la ganga inútil, han que

dado unos pocos elementos, que el latinoamericano puede manejar con fruto en su tierra.

En las limitaciones de espacio inexorablemente impuestas por el marco de una recensión en Alegatos, resulta imposible dar una idea cabal del proceso discursivo del autor, así como recoger sus conclusiones. En este punto he de remitirme al original, cuya lectura es un estímulo constante a la reflexión fructífera.

4. Una vez conseguida esta depuración crítica, queda abierto el camino a la segunda -y fundamental- tarea de articular la incorporación de los elementos útiles a la Administración latinoamericana. Lo cual realiza Cortiñas en una serie sucesiva de planos que, dada su enjundia, no resulta fácil resumir: Por un lado, analiza con gran detenimiento el papel que puede jugar allí el Derecho público tradicional, con su metodología inadecuada. El balance -como puede imaginarse- es muy negativo. El autor, a fuerza de realismo (que es el leit-motiv de su trabajo) subraya el peso muerto de la enseñanza universitaria del Derecho: inercia que es preciso eliminar si se quiere de veras ser operativo. Pero, por otro lado, Cortiñas apunta más alto: no se trata tanto de un problema de Derecho, sino del problema de la administración como fenómeno humano y también como fenómeno político. Un nuevo sentido de la administración, superadora de los viejos moldes del Estado liberal y del Estado formal de Derecho, ha de ser la gran palanca que galvanice Latinoamérica. Porque "en la época del Estado democrático y social de Derecho, la actividad prestacional de la administración tiende a transformar, y aun a quebrar ciertas resistencias de la estructura social. Sería por ello unilateral e inexacto analizar las relaciones entre administración y estructura social como dependientes exclusivamente de esta última. Siempre, pero más en nuestro tiempo, administración y estructura están recíprocamente condicionadas, y sería arbitrario reducir la administración al rango de mero epifenómeno" (p. 25).

"La Administración y la Justicia, ciudadelas tradicionales del formalismo normativista caro a las minorías, se ponen así, necesariamente, al servicio de una reestructuración económica y social, política en definitiva, de la sociedad. Esta ya no es dominada por una minoría, gracias a la actitud prescindente o complaciente del Estado, sino que sociedad y Estado se integran dialécticamente y tanto la Administración como la Justicia se ponen al servicio de la mayoría" (p. 22). Lo cual no significa, ni mucho menos, que el Derecho pierda su importancia en este nuevo estado de cosas. "El primado del Dere-

cho en el Estado democrático y social significa una sujeción imperativa, no al Derecho como idea abstracta, sino a un contenido concreto de éste, que tiende a suplir con los fundamentos y deberes del nuevo Estado, la plena dignidad del hombre, y la libertad e igualdad sustanciales en el perfeccionamiento de su personalidad social... El Derecho, lejos de esfumarse, resulta fortalecido en el Estado democrático y social de Derecho. Este tiende sólo a hacer reales y efectivas las aspiraciones retóricas del mero Estado de Derecho decimonónico. Naturalmente, lo formal no resulta eclipsado por lo material, sino que se pone concretamente a su servicio. La garantía formal sigue siendo la herramienta para la obtención de los objetivos materiales, pero éstos han cambiado" (p. 23).

En definitiva -y para terminar con estas citas, cuyo interés puede hacer perdonar su extensión-, "la problemática de la Administración deberá enfocarse, en nuestra América Latina, a la luz de nuevos conceptos adecuados a nuestra realidad actual, a nuestra lucha por quebrar la causación circular acumulativa del subdesarrollo, siendo impensable el desarrollo de nuestros países sin una serie de reformas estructurales que debe acometer y dirigir el Estado" (p. 27).

Al llegar a este orden de consideraciones parece importante subrayar un extremo capital en la trayectoria científica y humana de nuestro autor. En lo que me es conocido a través de sus publicaciones, el profesor Cortiñas domina como pocos la teoría de las ciencias administrativas europeas. Pero, para completar su magna tarea, -le decíamos en 1973 y ello ha presidido su ya vieja radicación en México desde 1974-, le hacía falta afirmar su contacto real con Latinoamérica. Naturalmente que también domina el campo teórico de ella y que son ricas sus experiencias personales en tal sentido; pero a cualquiera se le alcanza que para coronar su obra había de enraizarse vitalmente en Latinoamérica. De otra manera, su construcción teórica podría resultar estéril. Por emplear sus propias palabras: había de someterse a la ordalía de la experiencia. Y así lo ha hecho en México, con total entrega, testimoniada en su docencia, en la administración pública concreta y en más de 190 investigaciones publicadas desde entonces.

5. Como puede imaginarse, una obra de esta envergadura ha de verse inexorablemente afectada de algunas sombras. Ya ha quedado, por ejemplo, más arriba indicada la falta de dominio que se observa en el manejo de la literatura angloamericana. En opinión del recensionista, el autor se encuentra también excesivamente sugestionado por el brillo

de la doctrina francesa, lo que contrasta con la dureza de sus juicios sobre la doctrina alemana del presente siglo y su añoranza, un tanto ingenua, por la vieja cameralística e incluso por el Polizeistaat del absolutismo. Son muy pocos los autores alemanes contemporáneos que se escapan de su reproche político: así Hans Julius Wolff en la nota 530 de la página 119, y nada digamos sus impresiones sobre Cari Schmitt o Ernst Forsthoff. Las notas 454 y 455 de las páginas 108 y 109 no están bien informadas: Bachof y, sobre todo, Abendroth, han sido copiosamente traducidos al castellano, y la nota 454 pasa por alto el Derecho administrativo de Walter Jellinek, perseguido por el nacional-socialismo y cuya influencia eclipsó definitivamente a Fritz Fleiner. También es dura, como puede imaginarse, su actitud crítica ante Kelsen y Merkl (especialmente pp. 100-104) y, sin embargo, es posible que una meditación menos apasionada de Merkl -por ejemplo, del capítulo 7, "La ciencia del Derecho administrativo", de su Teoría general del Derecho administrativo- hubiera podido paliar las conclusiones de la parte metodológica, que es precisamente la más elaborada de Cortiñas: ni Kelsen ni Merkl se han desinteresado nunca por el contexto político y real de las instituciones políticas; su "pureza" es simplemente metodológica, y en sus consecuencias últimas ha de coincidir también nuestro autor. Lo que sucede es que Merkl se limita a estudiar el Derecho administrativo y Cortiñas considera esencial, y con razón, que a un administrativista latinoamericano no le es lícito contentarse con una simple visión formal de la administración.

Por lo que se refiere a la doctrina española, Cortiñas se muestra -con justicia- rendido admirador de García de Enterría; pero se echan de menos algunas lecturas capitales, como puede ser la de Gallego Anabitarte, traductor y comentarista de Loewenstein (a propósito de la nota 246 de la página 64) y, especialmente, de Manuel Pérez Olea, cuyas afirmaciones (en el número 58 de la Revista de administración pública y, mejor aún, en el prólogo a la traducción del Derecho administrativo, de H.W.R. Wade, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971), no por agrias y discutibles menos agudas, inciden de lleno en la problemática de Cortiñas e iluminan la panorámica actual del Derecho administrativo español. Naturalmente que todas estas observaciones son mínimos, pequeños detalles de erudición intrascendente; pero creo que pueden hacerse al profesor Cortiñas, precisamente porque, sin perjuicio de su origen uruguayo, de su actual entrega a la docencia y a la investigación científica de México y de su formación cosmopolita, por su cul-

tura, por su conocimiento de nuestros autores y por los lazos personales que tan entrañablemente le unen a España, puede y debe ser considerado también como un autor español, dicho sea sin merma de su importante personalidad en el ámbito latinoamericano e internacional.

6. Conste, por último, que la obra que se recensiona anuncia una continuación, que ha de coronar lo ya escrito, dedicada al análisis de la aportación histórica, la teoría y la política administrativas. Teniendo en cuenta lo que antecede, parece seguro que ha de suponer otro acontecimiento en la literatura administrativa latinoamericana. Conviene, por tanto, reservar para entonces el juicio definitivo sobre su trabajo, aunque lo ya conocido sea más que suficiente para avalar el contenido total. El recensionista confía, en cualquier caso, que en esta última parte haga el autor, respecto de Latinoamérica, lo que ahora ha hecho respecto de las áreas europeas y angloamericanas, o sea un balance histórico y un análisis crítico de sus ciencias administrativas. Un trabajo de este tipo no sólo ha de ser interesante

para todo lector de idioma castellano, sino incluso imprescindible para la toma de conciencia de los propios administrativistas latinoamericanos. Porque, además, bien pudiera suceder -y el recensionista, dentro de su escasa información, así lo presiente- que el balance no fuera negativo. En España, un poco sin darnos cuenta, hemos perdido ya desde hace algún tiempo el complejo del subdesarrollo jurídico. Hoy la piedra angular de nuestro Derecho administrativo se encuentra entre nosotros mismos. Y en Latinoamérica es probable que también sea así. Obras hay, al menos, que por su elevado nivel justifican la impresión, que coincidiría con la tesis del latinoamericanismo medular, antes aludida, que abanderara CORTINAS. A éste corresponde ahora, por tanto, describir, sistematizar y valorar las realizaciones del pasado, así como dibujar las líneas de evolución del espléndido presente latinoamericano. Estamos seguros de que no ha de defraudarnos.

Alejandro NIETO-GARCÍA Catedrático por oposición de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid.