

BOURJOL, Maurice, *Droit administratif, 1 l'action administrative*, Paris: Masson, 3^a ed., 1999, 389 pp.

Neoliberalismo y derecho administrativo

1. Con esta reedición, este *Manual de derecho administrativo* prosigue la serie del primer ciclo universitario en derecho y ciencias económicas, inaugurada por un equipo de jóvenes profesores universitarios, sensibilizados a la necesidad de una apertura multidisciplinaria de la investigación y la enseñanza. Esta apertura implica una consideración seria, cuidada, de elementos de ciencia política y de ciencias administrativas (en el campo del derecho público) gravemente descuidados por la generación de la inter guerra (1919-1939) y por la mayoría de los autores posteriores a la Liberación (1945).

Este primer volumen del *Manual* es seguido por un segundo, del mismo autor, que recensionaremos en próxima entrega y versará sobre *Le controle de l'action administrative*. La modestia de la colección ("guías del estudiante"), la humilde presentación del autor quien afirma de entrada que este trabajo no tiene la pretensión de innovar (p. 5), no deben inducir a error. El profesor Maurice Bourjol,¹ realiza una aportación capital al derecho administrativo de su país, método, perspectivas científicas lo convierten en un modelo para los administrativistas del sistema jurídico neoliberal vigente en la mayoría de los países occidentales. La historia de la ciencia juzgará y es de temer que el autor pueda no ser profeta en su patria, sólidamente enquistada en un tradicionalismo jurisprudencial casi incapaz de una autocrítica verdaderamente penetrante. Este

jurista de formación privatista,² de sólida trayectoria como constitucionalista,³ se consolida en la doctrina internacional del derecho administrativo, con voz propia, mediante una *obra* que, por la calidad de este primer volumen, sigue colocada a la cabeza -y entendiéndose esta afirmación nuestra en toda su literalidad- de la producción en lengua francesa.

1

2. El plan del *Manual* es bastante diferente del seguido habitualmente por los autores franceses, lo que el autor fundamenta (p. 5) en dos razones. *En primer lugar*, la evolución actual de la administración y del derecho administrativo hacen surgir nuevas estructuras, formas inéditas de intervención administrativa las cuales, cabalgando sobre las fronteras del derecho público y del derecho privado, alteran la definición clásica del derecho administrativo. *En segundo lugar*, esta presentación es conforme a la lógica de las cosas: parte de la acción administrativa -cualquiera sea el régimen jurídico al que esté sometida-, y desemboca sobre el control de dicha acción por parte del juez administrativo, pero evoca también los demás controles (jurisdiccionales y políticos) a los cuales la administración está, o debería estar, sometida.

1. Ex-catedrático y director (*doyen*) en las universidades de Pau y Tours y profesor emérito de Tours.

2. v. su tesis *Théorie générale des coutumes juridiques africaines. Contribution à une étude du système coutumier de l'Afrique occidentale française*, Tolosa, 1953, 415 ff.).

3. V., entre otros, sus libros: *Les districts urbains*, prefacio de Georges VEDEL, ed. Berger-Lévrault, 1963, 1323 pp.; *Les institutions regionales de 1789 à nos jours*, prefacio de Lucien Mehl, ed. Berger-Lévrault, 1969, 368 pp.; *Région et administration regionales*, prefacio de Georges VEDEL, ed. Berger Lévrault, 1970, 487 pp.; y, por limitarnos al más reciente que conocemos, *Inltercommunalité el Union européenne*, Paris: LGDJ, 1994, 196 pp.

3. *La Introducción general* (pp. 10 a 57) comprende tres capítulos, respectivamente sobre *Administración y derecho administrativo*, *Bases históricas*, y *Bases económicas y constitucionales*. Estos desarrollos interesantísimos, de gran originalidad, oponen sucesivamente la aproximación cibernética de la administración (*una estructura horizontal*) a la aproximación jurídica (*una estructura vertical*), la concepción clásica del derecho administrativo a una concepción moderna. En la concepción clásica tenemos una legalidad -un derecho, en sentido lato, luego de la Constitución de 1958- de la administración pero una legalidad especial, confluencia ambigua de las tradiciones liberal (doctrina de Hauriou sobre el *poder público*) y democrática (doctrina en Duguit del *servicio público*). La concepción moderna se nos muestra, híbrida, paralela a la aparición de un Estado neoliberal en el cual tenemos un derecho aplicable -público o privado- a una administración que se apoya en la confusión de poderes en beneficio del Poder Ejecutivo, administración cuya sumisión a la ley entra en decadencia. Adaptando el esquema cibernético de Lucien Mehl, Bourjol señala que la definición contemporánea del derecho administrativo se funda en la distinción de tres zonas principales dentro de la actividad administrativa (cuadro de la p. 21 y p. 19): *un núcleo central* (decisiones ejecutorias, contratos y servicios públicos administrativos) regido por el derecho administrativo *stricto sensu* y sometido al juez administrativo; *una zona fronteriza* y móvil (actos de gobierno y actividades judiciales, fundados en el principio de la separación de poderes) que escapa al control del juez administrativo; *una zona de intervención económica*, de límites igualmente móviles (hibridación dosificada del derecho administrativo en servicios públicos, industriales y comerciales, empresas públicas que no administran un servicio público, actividades privadas de interés general). Esta zonificación del concepto se recorta (pero nunca coincide) con los tres niveles de la administración en el modelo de Mehl, es decir: a) el más elevado o selector de finalidad (*sélecteur*), integrado por las actividades "axiológicas" de los órganos políticos tales como el Jefe de Estado, el gobierno y el Parlamento; b) el nivel medio (*trasducteur*) o administración en sentido estricto, constituido por los órganos administrativos, tanto de información y concepción, como de autoridad y ejecución; c) el nivel inferior (*effecteur*), integrado por los órganos de producción, de cambio y de consumo de bienes y servicios materiales e inmateriales, nivel que no sólo recibe información axiológica de los gobernantes y se la devuelve mediante elecciones, referendums, opinión pública, sino que también recibe (de

la administración) una información "descendente" (aplicación de leyes y reglamentos, decisiones individuales) y le devuelve una "información ascendente" (estadísticas, declaraciones).

Este derecho administrativo, fruto de la historia, comprende tres "estratos", provenientes respectivamente: a) de la implantación de las estructuras administrativas, de 1789 a 1870, cuando la burguesía consolida su poder, el estado liberal se arraiga y el desarrollo industrial despegas; b) del clasicismo, de 1870 a 1940, en que la primera guerra mundial separa el apogeo de la crisis del parlamentarismo, (acompañada de un creciente debilitamiento de la legalidad formal, o parlamentaria), de los fundamentos democráticos de la descentralización, y todo ello sin perjuicio de un robustecimiento institucional y de un refinamiento técnico crecientes del control jurisdiccional de la administración; y c) de la búsqueda de un nuevo equilibrio, desde 1940 a 1958, con las experiencias contradictorias del autoritarismo (colaboracionista con la invasión alemana) de Vichy y de la democracia de la IV República (1946-1958). Bajo esta última, la invocación de las tradiciones de la III República (1875-1940) y la revalorización de las nacionalizaciones (principalmente de 1945) y del servicio público, no impide la preparación institucional y económica de la V República (desde el 4 de octubre de 1958, bajo un ultra presidencialismo concebido por el general Ch. De Gaulle), mediante el redescubrimiento de la economía mixta y la planeación, factores de la "privatización" y de la centralización posteriores a 1958; esto en una evolución comparable a la mexicana, fundamentada respectivamente en los nuevos textos (en vigencia desde 1983) de los artículos 25 y 26 constitucionales.

En efecto, las estructuras políticas parlamentarias del capitalismo liberal no corresponden a la nueva revolución industrial (automación, energía nuclear, electrónica, investigación operacional) del capitalismo molecular de grandes unidades (*société surdéveloppée*). El movimiento de concentración industrial y bancaria que domina la economía actual experimenta un avance decisivo apoyado en el progreso técnico y en la apertura de nuevos mercados; la modernización empresarial genera grupos privados (nacionales o transnacionales) colocados en posición de "monopolios", cuya dominación de la producción se realiza gracias a la intervención conjugada del "concepto técnico-financiero" del Estado y del sistema bancario privado; la "libre competencia" sólo tiene lugar entre estos grupos, organizados y patrocinados por el Estado (planificador y comerciante) y por la naciente Unión Europea, apoyada en la concentración y formación de

empresas transnacionales (no siempre todas "europeas", acota el autor en p. 45) y en un derecho europeo de origen esencialmente gubernamental (es decir, normado por leyes "de excepción", ordenanzas y reglamentos ejecutivos inclusive derogatorios de la ley formal o ley parlamentaria), que deroga progresivamente las bases tradicionales del derecho administrativo de origen parlamentario y aun jurisprudencial. La unidad de acción política y administrativa, y la decadencia de la ley formal en la Constitución de 1958, completan con el marco constitucional, el marco económico indicado, y forjan un *nuevo* derecho administrativo, siempre considerado técnicamente autónomo y especial, pero "de nuevo estilo". Ello es así, porque por obra de la "privatización" del régimen jurídico de la actividad administrativa, el derecho administrativo sólo recubre un sector, el *núcleo central* y parte de la *zona fronteriza*, de la acción administrativa. La búsqueda de un único criterio jurisprudencial que pudiera ser la llave de bóveda de todo el derecho administrativo (sean los criterios de "utilidad pública", "misión de servicio público", o de "poder público"), lleva a constatar su inexistencia. La decadencia de la ley formal debilita el principio de legalidad fundado en la soberanía parlamentaria y los elementos de la legalidad emergentes de la propia administración, reglamentos subordinados y autónomos, predominan y se acumulan con la expansión de la función gubernamental: ésta es jurisdiccionalmente injustificable (no hay amparo ni *habeas corpus* en derecho francés) y, de hecho, políticamente incontrolable. El control jurisdiccional "se queda sin aliento" tratando de seguir una evolución que era constitucionalmente previsible y que lo lleva a controlar actos gubernamentales en sentido estricto (los reglamentos autónomos), y con ello a inmiscuirse en el dominio de la política. El intervencionismo económico hace muy difícil el control jurisdiccional respecto de decisiones necesariamente particulares y cada vez menos vinculadas a reglas generales precisas. Sin embargo, este "nuevo estilo" del derecho administrativo conlleva el cuestionamiento de una parte considerable de las libertades públicas y de la igualdad entre los ciudadanos (p. 52).

4. Esta apasionante *introducción general* permite desdeñar el clásico esquema francés de la asignatura, centrado en el predominio de contencioso sobre el derecho material. Aquella estructuración de *commonlawyers* hacía predominar la patología sobre la anatomía y la fisiología, estudiaba inicialmente las formas desviadas de la acción, para apenas ocuparse de ésta en un segundo movimiento. El profesor Bourjol prefiere, como es lógico, tratar en primer

lugar la acción, en su sentido más amplio, como "derecho de la administración".

Por ello, el resto de este tomo comprende cuatro títulos: I) *Los datos fundamentales*: imputación (teoría de las personas públicas) y límites (principio de legalidad) de la acción; II) *Los marcos jurídicos*: la organización administrativa del Estado y de las colectividades territoriales; III) *Los medios*: los actos administrativos, tanto los unilaterales y contractuales como los formalmente "administrativos" o de derecho privado; IV) *Las formas*: la policía administrativa, el servicio público, la intervención del Estado en materia económica.

II

5. La riqueza del planteamiento insito en el plan de la obra, se refleja en la abundancia de aportaciones relevantes que, aquí y allá, a lo largo de estas páginas ejemplares, muestran el acierto de la *multidisciplinariedad* implantada en Francia por la reorganización universitaria posterior a 1968. La historia, la economía y la política, los tres pilares de toda aproximación científica del derecho administrativo según el maestro Alejandro Nieto,⁴ se conjugan para multiplicar los aciertos, la clarividencia expositiva y crítica de este *Manual* de excepción, verdadera sacudida al polvoriento edificio de una administración pública progresivamente alejada de la sabiduría de un Laferrière o de un Duguit, por el servilismo doctrinal para con una jurisprudencia cuya admirable continuidad y adaptabilidad no logran ocultar su incompatibilidad con los principios revolucionarios de 1789 y republicanos de 1848, reafirmados por el Preámbulo constitucional de 1958. Hay que enfatizarlo, porque en otros países la doctrina no es lúcida a este respecto: el derecho administrativo francés es republicano; y los valores perennes de la República distinguen netamente a esta doctrina de países como la mayoría de Europa Continental e incluso de los anglosajones no sólo del Reino Unido y del *Commonwealth*, sino también de los Estados Unidos, una "pseudo república" que sustituyó al monarca inglés por una "monarquía electiva" con poderes muy superiores a los de la iglesia. De donde, insistimos, siguiendo a Otto Bachof (en su valoración de la República alemana de Bonn [1949]), la esencia del derecho administrativo, en los casos francés como mexicano, radica en su basamento republicano.⁵

4. De la Universidad Complutense de Madrid.

5. En este sentido, recientemente, ATALIBA, Geraldo, *República e Constitulção*, Sao Paulo: Malheiros, 2ª ed. actualizada por Rosalea Mimada Folgosi, 1998, 192 pp.

6. Estamos ante una obra de tesis, subterránea constantemente por la reivindicación implícita de los grandes principios políticos que forjaron el clasicismo administrativo francés irradiándolo por el mundo entero.

Dejando de lado otros puntos menores, el mérito del presente *Manual* se manifiesta en los temas siguientes: la concepción del Estado, la Constitución, el Estado de Derecho, el neoliberalismo y su incompatibilidad con la plenitud democrática y social del Estado de Derecho, la seguridad terminológica haciendo participar al ciudadano (y no a vagos administrados, profanos o sujetos) en una administración *desde abajo*, la visión de la tecnocracia como un enmascaramiento axiológico tendente a quebrar la relación permanente entre la base y la cúspide administrativas, el rechazo de la administración concebida como poder autoritario, la amplia y creciente visión del "bloqueo de la legalidad" tendente a superar el debilitamiento de la ley formal, la modernidad de la jurisprudencia manejada y la tendencia a frenar los excesos del Ejecutivo moderno mediante una creciente afirmación del Poder Judicial como verdadero poder del Estado, la apertura doctrinal sin sectarismos, la aportación de la ciencia administrativa y la presencia subyacente pero constante de la ciencia política, la historia normativa, pero también económica, social y política como escenario de un derecho administrativo encamado. Corolarios, derivados pero igualmente fundamentales, de la postura ante dichos temas, los hallaremos luego en los siguientes: la relación del derecho público con el privado, el desdén por la metodología positivista y la sumisión implícita de las normas positivas a un derecho superior, y la democracia administrativa. Esta última repercute en cuatro aspectos igualmente significativos: la antedicha raigambre republicana del derecho administrativo, la concepción del Estado como servidor de los ciudadanos -y ello tanto en la descentralización territorial como en la descentralización funcional-, la búsqueda de la máxima espontaneidad e inmediatez de *la base* en las decisiones de la jerarquía administrativa y una justicia administrativa de fácil y casi irrestricto acceso.

7. A) *La concepción del Estado*. El hombre (*Mensch*) es el centro de la concepción de Bourjol (p. 13), y el Estado no está al servicio de la ganancia de unos pocos sino del interés de la colectividad en su totalidad (p. 291), la cual mediante su voluntad soberana libremente expresada, emite (*effecteur*) informaciones axiológicas (p. 20) que habilitan al poder para la adopción (*sélecteur*) de las decisiones políticas fundamentales, que modelan la actividad administrativa (*transducteur*); el Poder inicial está en la base, la cúspide no hace sino ejecutar sus aspiraciones, con un margen de discrecionalidad siempre limitado por la

periodicidad de las consultas (elecciones, referéndums, opinión pública) a la base (*ibidem*) y por sus representantes permanentes (Parlamento) en el nivel de selección de finalidades.

8. B) *La Constitución*. Ella preside las consideraciones normativas del maestro francés (pp. 46 y ss., p. 119), quien concordantemente afirma la imperatividad del Preámbulo de 1946 (p. 325), confirmada por un sonado fallo del Consejo Constitucional de julio de 1971 (p. 49). Aún cuando, este último cuarto del siglo XX (1976-2000) plantea con ello una vez más el riesgoso "gobierno de los jueces", hoy tan discutido ante la "sajonización" no sólo de Francia, sino de las instituciones de la Unión Europea,⁶ y hasta de México, con las discutibles y tan discutidas reformas a la organización jurisdiccional (tanto judicial como autónoma) de 1994-1995.

9. C) *La plenitud democrática y social del Estado de Derecho*. Postulada por el Consejo Nacional de la Resistencia (p. 308) y por los Preámbulos de 1946 y 1958 en las Constituciones francesas, esta plenitud lleva al maestro francés al realce del propósito de las nacionalizaciones de 1946, que define, con el profesor Jean Rivero, como "la transferencia a la nación de la propiedad de una empresa o de un grupo de empresas privadas para sustraerlas a la apropiación capitalista y organizar su gestión según las exigencias del interés general". En una economía que permanece liberal, "la nacionalización no es una socialización, porque no modifica la naturaleza del poder político; ella no es tampoco una estatización porque la empresa pública nacional está sometida en principio al derecho privado y constituye una entidad jurídica diferente del Estado. La nacionalización responde a la idea de "democracia económica", que realiza la síntesis del "servicio público"⁷ y del "interés general", y que tiene su fundamento, en el marco de una economía planificada, en la descentralización del poder decisorio en beneficio de los asalariados y usuarios de la empresa" (*ibidem*).

10. D) *La tecnocracia*. Ella contrasta con la permanente relación democrática de la base (*effecteur*) con la cúspide (*sélecteur*), que hace de la elección la

6. Cfr., CHEVALUER, Jacques, *L'État de droit*, París: Montchrestien, 2^a ed., 1995, 158 pp., esp. 88yss., 135-143.

7. Cfr., por todos: *Service public et libertés, Mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, coordinación de Gérard DRUISNI, Pierre SUBRA DE BIEUSSES y Céline WIENER, París: éd. de L'Université et de l'Enseignement Moderne, 1981, XXX + 896 pp.; CHARZAT, Michel (coordinación conjuntamente con Francis HAMON y Céline WIENER), *L'agression. L'État-Giscard cortle le Secteur Public*, "Préface" de François MITTERRAND, París: Club socialiste du livre, 1981, 324 pp.; y, en una renovada versión y reconstrucción del clásico "xervice public", v. ESPLUGAS, Pierre, *Conseil Constitutionnel et service public*, París: LGDJ, "Préface" de George VEDEL, 1994, XVIII+ 322 pp.

pedra angular y el criterio de la descentralización (p. 104), criterio que procede aplicar igualmente a las capitales y administraciones metropolitanas (p. 152, nota I) reducidas en nuestros días (con la ambigua excepción del DF mexicano desde 1997) al rango minusvalorado de áreas coloniales, impedidas de elegir libremente sus autoridades administrativas nombradas por el poder central. Afortunadamente limitada al nivel ministerial (*ministre-technicien*, p. 48) en países de régimen presidencial fuertemente personalizado en que el Jefe de Estado avoca las grandes decisiones políticas, dicha tecnocracia se agrava sin embargo, en la medida en que la "tecnocracia pública" debe concentrarse con la "tecnocracia privada" (el ejemplo mexicano es el FOBAPROA,⁸ fabuloso contubernio, de la "libre empresa" bancaria y financiera con la "élite" hacendaría y de crédito público del gobierno, por cerca de 600 mil millones de dólares, cuya "revelación" paralizó a los poderes Ejecutivo y Legislativo en 1998), lo que lleva a dichas *tecnocracias* (*ibidem*) a la elaboración de soluciones, a la formulación de opciones, que los parlamentarios y otros sectores sociales *amateurs* no podrían contradecir. Dicha subordinación al poder presidencial, así como su impermeabilidad a las "informaciones axiológicas (elecciones, referéndums, opinión pública)" elevadas desde la base (*effecteur*) provocan el aislamiento (*vase-clos*) de la *tecnocracia* (así en materia de la mexicana privatización desnacionalizadora de los energéticos [1998-99]), que no sólo se aleja de las asambleas parlamentarias (*amateurs*) sino que instaura con los administrados relaciones de autoridad, vueltas más eficaces por la desconcentración administrativa, apenas moderada por la aparición de formas de administración consultiva (*ibidem*).

II. E) *La administración como servicio*. Para Bourjol, la noción del servicio público permanece como el criterio principal del derecho administrativo para la jurisprudencia y una parte de la doctrina (p. 32), y el viraje constituido por la creación jurisprudencial en 1921 de los servicios industriales y comerciales (*arrêt Bac d'Eloka*) testimonia la adulteración de los postulados de democracia económica por obra del auge de la economía neoliberal que somete a las empresas públicas a las "leyes" del mercado capitalista nacional e internacional, poco compatibles con las leyes del servicio público (p. 319). Dicho viraje significó una limitación del poder público en materia económica privando a los servicios públicos intervencionistas de las garantías

del régimen administrativo, y la entrega del control de dichas actividades al juez judicial, menos preocupado [al igual que en México con el Poder Judicial Federal, especialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, controlada desde 1995 por la oposición de derechas, en claro pacto con el Ejecutivo (1994-2000)], por las exigencias del servicio público y defensor tradicional de la iniciativa privada (p. 320). Esta jurisprudencia vacilante (p. 320), de la cual se ha dicho que no es "ni muy gloriosa ni muy enriquecedora" (*ibidem*) y que es calificada de "congénitamente detestable" (*ibidem*), traduce la utilización de una técnica jurídica (así en 1998 la admisión del anatocismo bancario) por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para frenar una evolución políticamente desagradable (p. 320); sin embargo, a pesar de ella, la noción de servicio público juega, como noción de síntesis, un papel importante como criterio de competencia del juez administrativo, en la definición del acto administrativo, de las obras públicas, de los contratos administrativos, del parte aguas entre dominio público y dominio privado de la Federación y demás entidades públicas territoriales, etc. (p. 294). Políticamente, todo depende de la concepción que tengan los gobernantes en un momento dado, de las exigencias del interés general:⁹ el liberalismo impartía al servicio público un dominio limitado, pero sometiéndolo a un régimen unitario de derecho público, mientras que el neoliberalismo (multiplicando actos de concesión, aprobación, autorización, licencias) extiende el campo de intervención del Poder Público, "privatizando" su régimen (*ibidem*).

12. F) *El imperio de la ley formal* (o, en México, ley congresional). Maurice Bourjol lo exalta y desarrolla con la riqueza del bloque de la legalidad; critica por ello la conmoción de la legalidad externa a la administración que evoluciona en perjuicio de la ley. Así, particularmente después de la Constitución francesa de 1958, cuya práctica pretoriana busca equilibrar la amplitud del dominio reglamentario con un creciente control jurisdiccional que lleva hacia un desarrollo progresivo de un "gobierno de los jueces" (p. 87), particularmente encarnado por el Consejo Constitucional, impulsado con talentosa creatividad por el profesor George Vedel, notorio "cabecilla" de la "derecha jurídica", insti-

8. Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

9. Cfr., en doctrina mexicana, la tesis con mención honorífica de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, Naucalpan de Juárez: UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP - Acatlán, 1984, 423 pp.; y, en la doctrina europea, por todos, TRUCHET, Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Comed d'État*, "Préface" de Jean BOUTOUILLON, Paris: LGDJ, 1977, pp. 394.

tucionalmente centrada por la mono disciplinaria Universidad de París II.

13. G) *Selección y valoración de la jurisprudencia.* Se marcan por su modernidad en el *Manual* cuyo *Avant-propos* (pp. 7-8) dedica una página capital a enseñar la técnica del comentario jurisprudencial. El autor maneja la jurisprudencia más reciente culminada por el fallo (*leading case*) del Consejo Constitucional (p. 49) tendente a un control material efectivo de la conformidad de la ley formal con la Constitución y su Preámbulo (16 de julio de 1971), y no teme (p. 87) integrar el bloque de la legalidad con los principios generales del derecho "descubiertos" por la jurisprudencia, en elaboración de carácter político (p. 87) que manifiesta una neta tendencia hacia un "gobierno de los jueces" como contrapeso a los excesos normativos de la monarquía electiva de la Quinta República. Cabe empero reiterar nuestro cauteloso rechazo ante un manejo extensivo (particularmente en México) de los también llamados principios esenciales de la Constitución.¹⁰

14. *El manejo de la doctrina* revela una obra de indiscutible clase científica, citando limpia y pertinentemente autores del derecho administrativo contemporáneo -de todas las corrientes- y cotejándolos con el pensamiento de los grandes clásicos, presentados éstos igualmente en su "abanico" global: incluso, contrastando con la doctrina francesa más usual, se citan los autores constantemente a nivel del texto, la doctrina parece adquirir -como en los países italo-ibéricos y latinoamericanos- relevancia casi de "fuente indirecta" del derecho, y la probidad del maestro Maurice Bourjol lo lleva incluso a presentar cuadros esquemáticos, donde se brinda en columnas paralelas, la postura de varios autores con referencia a una noción: así, respecto de interés general-interés público-utilidad pública (p. 22), administración y derecho administrativo (p. 23), policía administrativa (p. 287), servicio público (p. 306), empresa pública (p. 318).

15. I) *La aportación de la ciencia administrativa* (o, en general, de las ciencias administrativas), obliga a hilar muy fino para captar, aquí o allá, la repercusión, anónima, de la importante labor desarrollada en las universidades francesas desde 1965 por los juristas que se han volcado al estudio multidisciplinario de la administración: tratándose de una obra enfocada como "guía estudiantil" para segundo año de licenciatura, es lógico que se omita

casi toda referencia a los libros de Michel Crozier, Rol and Drago, Bernard Gournay, Georges Lan- grod, Pierre Legendre, Francois Gazier, Henry Pu- get, Guy Braibant, Charles Debbasch, y que la referencia doctrinal se limite a los trabajos específicamente de derecho administrativo, pero es innegable que éste se prolonga científicamente en las consecuencias analíticas y sintéticas de aquéllos, en temas como el enfoque cibernético de la administración (p. II, esp. 20-21), bases históricas (pp. 24 y ss.), bases económicas (pp. 43 y ss.), todo lo referente a la organización administrativa, en especial lo referente a sus equilibrios (pp. 101 y ss.) y a su reforma (pp. 225 y ss.).

16. *La historia* encarna a todos los desarrollos del *Manual*; el autor logra evocar la historia de su país y de su disciplina sin complejos y sin solución de continuidad, particularmente cuando se refiere al régimen de Vichy (p. 35).

Para finalizar, tres puntos ponen de relieve la soberana actualidad y vigencia del libro de Maurice Bourjol, frente a los administrativistas del pasado. Nos referimos a la postura respecto de la relación del derecho público y el derecho privado en el seno de la acción administrativa, del positivismo jurídico ante el derecho natural y, fundamentalmente, de la creciente multiplicación de pequeños esfuerzos concretos en pro de la democratización de la administración desde adentro,¹¹ tales como se manifiestan en los epígrafes de cogestión y autogestión en las empresas, del *selfgovernment* en lo local, de la participación en general, de los principios de colegialidad e igualdad vistos históricamente, del control popular en materia jurisdiccional (*Popularklage*).

17. a) *La ambigüedad de la relación derecho público / derecho privado.* El *Manual* reconoce el fenómeno de privatización (*supra*) de los servicios públicos en régimen neoliberal, pero ello no le impide, no sólo criticar severamente la jurisprudencia "política" del Tribunal de Conflictos que la inaugurara (p. 320), sino tampoco engañarse olvidando que las sociedades de economía mixta, por ejemplo tras la pantalla del Estado, son el "caballo de Troya" del capital privado en una explotación que se ha vuelto rentable (p. 320); más categóricamente aún, señala que la privatización del régimen de servicio público (servicios industriales y comerciales) engendra conflictos jurisprudenciales y axiológicos

10. Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León y ROSAS DÍAZ, Josefina, "De los principios esenciales sancionados por las Cartas Magnas de 1857 y de 1917, en relación con la supremacía constitucional", ciudad de México: *Alegatos*, Univ. A. Metropolitana-Azcapotzalco / departamento de derecho, núm. 40, septiembre-diciembre de 1998, pp. 489-508.

11. Cfr., en este sentido, la aguda percepción de LAVIGNE, Pierre, "El contribuyente" en cuanto "usuario" de la administración fiscal", ciudad de México: *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco / departamento de derecho, núm. 43, enero-abril 2000, en prensa.

insuperables, que terminan conduciendo al sacrificio de los imperativos del servicio público en nombre de las exigencias del comercio y la industria (por ejemplo, todo el régimen mexicano de concesiones desde 1983).

Además, haciéndose eco de un célebre informe del Tribunal de Cuentas de Francia, indica que la privatización orgánica (gestión de servicios públicos por personas privadas) tiene cuatro consecuencias precisas: *la primera*, la transferencia del poder de decisión, de órganos electos a órganos donde intervienen fuertemente, intereses privados ajenos al interés general; *la segunda*, la neutralización de los controles estatales (vg. La quiebra técnica de la banda mexicana desnacionalizada, a partir de 1990) y, en materia local, la reducción de los poderes de las colectividades territoriales; *la tercera*, la utilización de fondos públicos sin respetar las exigencias del derecho público,¹² lo que lleva a cargas financieras muy fuertes (el caso de las carreteras concesionadas mexicanas entre 1988 y 1994); *la cuarta*, los riesgos serios de corrupción y favoritismo político (p. 322), como lo testimonia el antedicho escándalo mexicano del Fondo Nacional de Protección al Ahorro (FOBAPROA), desde 1995 a 99, por ahora).

18. b) *El derecho natural y la metodología positivista* parecen una temática esotérica en obras de derecho administrativo general, excepción hecha de la consideración de los principios generales del derecho como precipitado histórico directo del derecho natural.¹³ Sin embargo, en las proximidades de la tiranía (de un hombre, de un partido o de una sociedad unidimensional), sigue siendo la voz de Antígona en la obra de Sófocles, piedra angular de toda construcción social y política, como ya lo destacara el filósofo marxista Herbert Marcuse en sus célebres conferencias de la Universidad Libre de Berlín (1967, precursoras del mayo francés de 1968). Por todo ello, la ambigüedad del silencio de Bourjot nos parece debe ser valorada en el contexto

12. Caso mexicano del antedicho FOBAPROA, de cuyo detalle esperamos ocuparnos en publicación posterior, pero que aparentemente es violatorio, no sólo de los artículos 14, 16, 25, 26, 89, 93, 110.1 y concordantes de la Carta Federal, sino de la legislación administrativa y demás reglas subordinadas.

13. Así, el prólogo de Jean RIVERO a la obra del Presidente Benoit JEANNEAU, o, en América Latina: *Los principios generales del Derecho como fuente del Derecho Administrativo* de Héctor BARBÉ-PÉREZ, *Los principios generales del Derecho en la Constitución uruguaya* de Alberto Ramón Real, ambos Montevideo, 1958 y, recientemente, CAJARVILLE-PELUFFO, "Reflexiones sobre los principios generales de derecho en la Constitución uruguaya (1996)", en ciudad de México; *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco / departamento de derecho, núm. 38, enero-abril de 1998, pp. 69-84, y en Madrid: *Revista de administración pública*, núm. 145, enero-abril de 1998, pp. 475-499.

histórico, económico y político del *Manual*: éste se ciñe rigurosamente a su misión pedagógica, no entra explícitamente al tema, pero su constante relativismo histórico, presidido por los avances de las nociones de interés general y servicio público, parece rechazar todo fetichismo normativo, incluso el del derecho humano y escrito vigente, es decir, se sitúa por encima del servilismo normativista del positivismo, sin recurrir empero para ello a un orden jurídico trascendente y preexistente. Cabría apuntar en este terreno una posible contradicción. En efecto, el maestro francés afirma, por un lado, que una persona física adquiere "de pleno derecho" la personalidad jurídica, mientras que una persona moral no es creada sino como consecuencia de una intervención (p. 61) del Estado (afirmación que se opone, por ejemplo, a la de Hans Kelsen, quien ve en toda persona un centro jurídico de imputación de derechos y obligaciones, es decir, quien no distingue entre personas físicas y jurídicas por el reconocimiento del Estado, lo cual explicaría, según el profesor de Berkeley, que históricamente haya habido personas físicas desposeídas de personería jurídica). Sin embargo, por otro lado, se adopta la teoría de los centros de interés jurídicamente protegidos (p. 60) y se dice que, por una abstracción jurídica, los grupos humanos -*como por otra parte los individuos*- son considerados sujetos de derecho, pero que este reconocimiento no tiene lugar sino en función de la noción muy concreta de intereses que la sociedad juzga dignos de una protección (p. 60, subrayado nuestro).

19. c) *La democracia administrativa*, marca netamente a un autor que respeta objetivamente un derecho europeo occidental como el francés, que tiene en cuenta constantemente los datos de las ciencias políticas y administrativas, que no olvida ni la historia ni la jurisprudencia reciente; por ello, no hay posible confusión entre la tecnocracia neoliberal y la democracia prestacional de un Estado democrático, hay una diferencia cualitativa irreversible entre el Estado burgués de Derecho y el Estado democrático y social de Derecho, en cuanto la prevalencia axiológica apunta siempre al Hombre (en la acepción alemana de *Mensch*), y no al Estado, al servicio y no al poder. De ahí que puedan señalarse significativamente posturas a favor de los indicados mecanismos tendentes a la realización de una auténtica democracia en el seno de la administración pública.

20. aa) *La raigambre republicana* del derecho administrativo francés se remonta al *Preámbulo* de la Constitución de 1958, el cual se remite a su vez a la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y al *Preámbulo* de 1946. Ahora bien, la

distinción ambigua entre *Preámbulo* y derecho positivo (p. 310) fue borrada por el *leading case* del Consejo Constitucional de Francia del 16 de julio de 1971 (pp. 95-96), superando las incoherentes sistematizaciones del Consejo de Estado (p. 95) que la precedieran: en efecto, para la máxima jurisdicción constitucional, el *Preámbulo* es la reafirmación solemne de los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República (p. 95). En verdad, esta tardía consagración jurisprudencial (que no tardará en ser para el derecho público francés lo que la decisión *Marbury vs. Madison* para los estadounidenses) no debe inducir a engaños al leer a Bourjol, pues la tradición republicana francesa pronto tendrá (con altibajos, es verdad) dos siglos, mientras la alemana no llega al medio siglo, y éste en parte nutrido por la ambigua República *Imperial* de Weimar (*Weimarer /te/c/wverfassung*), dicho sea esto como "atenuante" para la administración autoritaria postulada por el "empecinado enemigo" de la democracia administrativa en Alemania, el conocido autor nacional-socialista Forsthoff, según la justa calificación del maestro Otto Bachof.

21. *bb*) *El Estado sirve a sus ciudadanos, en particular a sus propios trabajadores (funcionarios y empleados), hay un vínculo de dependencia pero quien depende es el Estado.* Esta Administración, concebida "de abajo hacia arriba", se manifiesta, aquí y allá, en todo el *Manual* pero, netamente, en materia de descentralización, tanto territorial como funcional.

22. *aaa*) *La añoranza de un "selfgovernment" está implícita en toda la obra de Bourjol, citada en las líneas de introducción a la presente recensión. Quizá la extensión que dedica en este tomo I a las cuestiones de descentralización territorial (pp. 138- 234) sea algo excesiva, pues tiende a desequilibrar el conjunto, pero podría argumentarse en contrario que, precisamente, ello no es resultado de la erudición regionalista y municipalista del autor, sino de su convicción de que los verdaderos motores del Estado moderno (y particularmente de la Unión Europea, en su precitado libro sobre *Intercommunalité*) deben hallarse en sus rodajes más próximos al ciudadano, en la búsqueda jamás lograda plenamente de una administración más humana, más comprensible al Hombre de la calle, precisamente por su inmediatividad. La exposición de derecho positivo del *Manual*, sin pérdida alguna de su objetividad y precisión, tiende aquí a mostrar las verdaderas alternativas de poder, que se suelen enmascarar tras los moldes actualmente vigentes en la *monarquía electiva* (según la feliz definición de André Hauriou) instaurada en Francia por la Constitución*

de 1958. En general, su cultura histórica que le permite rastrear -no sólo en el centralismo a ultranza impuesto a Francia por el nazismo bajo el "Estado Francés" de Vichy (p. 160), sino particularmente en el Estatuto de los Gobernadores Generales Coloniales (pp. 162-140)- los procedimientos y poderes de la institución prefectural (en los hechos, muy anterior a Napoleón en el derecho público francés); su sensibilidad política que le permite mostrar la incompatibilidad entre las tradiciones locales francesas y el "centralismo desconcentrado" de la Quinta República (p. 200).

La misma sensibilidad, que le permite recordar, en pleno siglo XX, un reducto de democracia directa municipal en el derecho positivo, puesto que, "todo contribuyente puede sustituirse, por su cuenta y riesgo, a la municipalidad, en el cumplimiento de los deberes que a ésta incumbirían y que se niega a ejecutar, previa deliberación" (p. 189), así como el Consejo General Departamental puede sustituirse a los poderes públicos constitucionales, en caso de circunstancias excepcionales, como ser la disolución ilegal de las cámaras (p. 147, citando la *Ley le Tréveneuc* del 15 de febrero de 1872). Este último elemento normativo, anómalo en la *monarquía electiva* vigente en Francia, no impide a Bourjol reconocer la "ilusión" (p. 159) inmanente en todo enfoque del prefecto como agente local, ya que éste (como el gobernador y aun el presidente municipal en la práctica mexicana) no es sino un "músculo local" del brazo central, enfrentado al Consejo General Departamental, órgano supremo (p. 145) del poder local, cuyo presidente tiende a ser progresivamente desposeído de sus poderes administrativos (p. 150) con posterioridad a 1958 y en contradicción con la tradición republicana en pugna, desde 1870, por un ejecutivo departamental directamente elegido por el pueblo, reivindicación descentralizadora que el maestro francés califica de "fundamental" (*ibídem*), siguiendo en ello la tradición de León Duguit y su escuela.

23. *bbb*) *La tradición democrática del servicio público se refleja también, como es de imaginarse, en la descentralización funcional patentizada en las nacionalidades, que tienen su fundamento, en la descentralización del poder decisorio en beneficio de los asalariados y usuarios de la empresa (p. 308), eufemismo que evoca fácilmente la autogestión empresarial que "implica la evicción de las grandes feudalidades económicas y financieras y el retorno a la nación de los grandes medios de producción monopolizados, fruto del trabajo común", es decir, "instauración de una verdadera democracia económica y social" (nota 1 de p. 308).*

24. cc) *La participación no es sino una forma ambigua* -que Bourjol ni siquiera emplea- de esta concreta interacción entre los principios supremos del derecho constitucional y la organización concreta de las instituciones administrativas: la unidad del fenómeno administrativo en cuanto fenómeno humano y por ende indisociable de los factores extra-normativos de lo jurídico, escapa en el maestro francés a la etiqueta equívoca de lo abstracto, se manifiesta específicamente a todos los niveles, horizontales y verticales, del *Droit administratif* aquí recensionado. Por ello, a la crítica pertinente, de ciencia administrativa y de derecho administrativo (p. 232), de las proyectadas reformas descentralizadas, se acumula la constatación sociológica (pp. 165 y 168) y de ciencia política, de la grave falsificación de la voluntad general que *la monarquía electiva* opera en la administración descentralizada, lo cual no le impide, con rara ecuanimidad, su franca simpatía por la conciliación de los sistemas electorales mayoritario y proporcional propuesta por un legislador gobiernista (p. 178 en nota 1). Esta búsqueda constante de una mayor espontaneidad {vid. sus reservas ante la asfixiante tutela administrativa del poder central, p. 175} e inmediatividad de las decisiones de *la base* (p. 183, criticando el debilitamiento del control popular sobre la acción de los alcaldes), se completa lógicamente con una ponderada afirmación de *la colegialidad como principio democrático de la organización del Poder*, tanto central como local, lamentando las consecuencias del presidencialismo que debilitan la gravitación del Gobierno (pp. 46-47), de la Comisión y del Consejo General departamentales (pp. 149-150), de la Comisión de Desarrollo Económico Regional (CODER, p. 165), del Consejo de Administración de la Región Parisiense (p. 168) y del Consejo Comunal (p. 183).

25. dd) *El Juez Administrativo* imparte justicia, ésta no es sino un elementalísimo (por no decir con Sayagués-Laso, un esencial) servicio del Estado a la comunidad. En lugar de delimitar cuidadosamente como otros autores la cara negativa del acceso del ciudadano al pretorio, el *Manual* puja (p. 240, anticipándose al t. II que versa sobre *Los controles*) por una justiciabilidad máxima de los actos administrativos, incluso contractuales (p. 264). En resumen y en cuanto al fondo, el *Manual* de Bourjol, nos brinda una construcción clara, coherente, sólida y enraizada de las exigencias de la Administración prestacional del Estado democrático.

III

26. El éxito sustancial de este volumen no impide, claro está, la existencia de afirmaciones excesivas o

insuficientes, de incoherencias siempre inevitables en obras de tanto aliento, reservas menores que creemos oportuno señalar aquí.

27. A) *El principio de legalidad* (pp. 78-97) aparece como el pilar jurídico capital de la acción administrativa: la afirmación nos parece de un clasicismo exagerado, que no busca en momento alguno la necesaria matización de los *principios de igualdad y fraternidad*. En este punto, Bourjol sigue prisionero, como todos los autores franceses, de un dogma *unilateral* (es decir, falso en cuanto parcial) del Estado de derecho liberal burgués.

28. B) *La organización administrativa* ostenta una presentación desequilibrada, excesivamente desarrollada en cuanto a las entidades territoriales. En efecto, al excelente capítulo preliminar sobre *los equilibrios de la organización administrativa*, y con el pretexto de que las administraciones departamentales y regional son crecientemente "músculos" de la Administración central, siguen apenas 18 páginas (pp. 120-138) sobre la administración estatal central, 35 sobre la administración departamental regional (pp. 139-173), 24 sobre la administración comunal (pp. 174-198), 26 sobre la administración supra-comunal (pp. 199-224) y 10 sobre la reforma de la administración territorial (pp. 225-234). Debe con cederse, sin embargo, al autor especialista de estos temas que en su enfoque tendente a probar la progresiva absorción por el Centro (París) (comparable a la operada por el Estado federal mexicano desde su capital) de todas las administraciones no-centrales tradicionales (departamental y municipal) mediante administraciones paralelas "teleguiadas" por el Ejecutivo nacional (fórmulas regional y supra comunal) es muy convincente, y supone una relación de superposición absorbente similar a la forjada por la administración de misión respecto de la administración tradicional (comparable a las delegaciones estadales mexicanas, por cuenta del Ejecutivo federal).

29. C) *La terminología arbitraria de "personas morales"* preside todo este desarrollo sobre la organización, cuando es bien sabido que dichas personas ni son creación de la moral ni tienen nada que ver con ella, por lo que, siguiendo a Ferrara, bueno fuera que un autor de vanguardia como Bourjol se liberara de tan añeja como equívoca etiqueta, empleando la más sencilla y lógica de *personas jurídicas* (de derecho público)! Al respecto, la postura del *Manual* resulta contradictoria, puesto que parecería considerar que incluso los individuos (es decir, las personas físicas) son sujetos de derecho por obra de la abstracción jurídica (p. 60), si se trata de "intereses que la sociedad juzga dignos de protección",

positivismo chocante con las posturas constructivas de nuestro autor y con su página 61 donde afirma que "una persona física adquiere *de pleno derecho* la personalidad jurídica, mientras que una persona moral no es creada sino como consecuencia de una intervención del Estado" (subrayado nuestro).

30. D) La distinción (p. 17) entre *Estado de Derecho* y *Estado de Policía* (del siglo XVIII) parece no tener en cuenta la creciente rehabilitación de este último por los estudios de ciencia administrativa más recientes y autorizados (Hans Maier, Thomas Ellwein, en particular), los cuales destacan la posible validez prodemocrática (prestacional) del Estado de Policía, la cual contrasta con la finalidad *¿/«^*democrática (liberal-burguesa) del Estado de Derecho.

31. E) La "democratización" de las órdenes profesionales (p. 67) parece casi un *lapsus calami*, entre comas, de nuestro autor. Afortunadamente situadas en un párrafo sugestivamente titulado "*El neo-corporativismo: los establecimientos políticos de dirección de las profesiones y de la economía*", éste nos parece responder más adecuadamente a dichas personas-supervivencias del "Estado francés" instaurado en Francia bajo la ocupación nazi.

IV

32. En lo formal, los méritos del *Manual* son inusuales, dentro de nuestro conocimiento de libros de la materia en diversas lenguas y países. El libro opera en todo momento como una ejemplar "guía del estudiante", a quien orienta desde las primeras páginas, con claridad y precisión, mediante un *Avant-propos* ejemplar (pp. 5-8), que incluye como vimos hasta un método de comentarios de jurisprudencia (p. 8), que bien harían en leer algunos de nuestros inefables colegas de otras latitudes, y que nos consta ha sido utilísimo recientemente en flamantes candidatos a la agregación francesa en derecho público y ciencia política.

Ya se ha aludido, al manejo de la doctrina. Bourjol clasifica limpiamente a los autores en antiguos y modernos, y lo notable es su presentación sinóptica de conceptos, que permiten una comparación muy pedagógica de las distintas corrientes, con una sola mirada al cuadro correspondiente: así, para la relación entre "administración" y "derecho administrativo" (p. 23).

En este sentido, el empleo constante de cuadros, esquemas, organigramas, mapas, la conclusión de cada capítulo con temas de reflexión, algún documento clave y lo esencial del texto mismo de la jurisprudencia correspondiente, contribuyen a hacer

del *Manual* una obra de rara utilidad. Su inteligentísimo cuadro del *Conseil d'Etat* (pp. 38-39) permite, por un sutil y sistemático paralelismo de situaciones histórico-político-económicas, una comprensión por primera vez "sin afeites" de dicha institución y que no dejará de sorprender a sus panegiristas habituales.

33. Necesariamente, la radical simplificación exigida para una "guía" de segundo año de licenciatura impone sacrificios de contenido no siempre fáciles de lograr. Poniéndonos por un instante en el lugar del estudiante, nos preguntamos si la densidad de muchos desarrollos no es algo excesiva, si la lectura de una obrita previa de iniciación¹⁴ se vuelve no ya un consejo (p. 5) sino una necesidad inevitable: en efecto, la visión globalista de Bourjol, su presentación "integrada" del fenómeno administrativo presupone, por lo menos en parte, conocimientos generales de sociología política, de derecho constitucional y aun de economía política, "fundidos" en la estructura misma y en el funcionamiento de la Administración. Ello es tan así, que una traducción al castellano de esta obra que reputamos ineludible, beneficiará ciertamente a los docentes ibéricos y latinoamericanos, pero deberá ser objeto de una muy cuidadosa utilización por los estudiantes que quizá no contaren con un maestro capaz de introducirlos al manejo de la presentación "bourjoliana" de nuestra ciencia.

De ésta, cabe destacar igualmente en forma negativa, el uso abusivo de las comillas, procedimiento habilísimo para sortear ciertas "censuras" universitarias (incluso en países neoliberales como la Quinta República), pero que deja al lector atento en la duda de si el autor las emplea para distanciarse de un concepto, para adoptarlo en su formulación más pura, para compartirlo o para rechazarlo de cierta manera, quizá burlona en algún caso.

Una reserva final, igualmente menor, es el insuficiente sistema de reenvío (de capítulo, en lugar de § a §, o de pág. a pág.) interno del *Manual*, la cohesión interna se debilita, la precisión de las remisiones de una obra de admirable globalidad sale mal parada. Es un defecto fácilmente subsanable, no sólo en posteriores ediciones, sino en la traducción castellana que, insistimos, merece cuanto antes este *Manual*.

14. Por ejemplo, el *Que sais-je!* de Prosper WEIL, *Le droit administratif*, París: PUF, 1964, 128 pp.; respecto del cual existe una excelente traducción castellana de Luis RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, con una nota preliminar del profesor (entonces salmantino) Lorenzo MARTIN-RETOR-TILLO BÁQUER, *El derecho administrativo*, Madrid: Taurus, 1966, 128 pp.

En las políticas de investigación científica del Sistema Nacional de Investigadores y hasta en el sistema de becas y estímulos vigente en la Universidad Autónoma Metropolitana, es notorio el desnivel que "castiga" las traducciones respecto de trabajos originales, siendo que los puntajes deberían ser por lo menos equivalentes, dado que es obviamente más difícil la leal y rigurosa fidelidad a una obra ajena y en lengua diversa a la propia, que la siempre "flexible" redacción del propio pensamiento del autor. Ahora bien, y con motivo de este *Manual* bien podría afrontar la traducción de Bourjol algún licenciado en derecho egresado de la propia UAM- A. Ello, como requisito intelectual y hasta moral antes de ingresar en esa ya más exigente etapa de la investigación científica que es la rigurosa secuencia de los cursos monográficos y de la tesis (con director o asesor formal y no solamente "para la galería", y con una evaluación mínimamente de seriedad académica, sustentada en la decisión colegiada de un sínodo de siete miembros, y no en la firma "opaca" de algún "benevolente de pasillo": así tendríamos tesis estrictas, ¡publicables y no únicamente "ocultables"!, sustentadas en los requisitos internacionales mínimos para un auténtico *doctorado en derecho*.

V

34. Paradójicamente, el mérito de esta obra innovadora consiste en la reivindicación de la coherencia

jurídica (normativa, económica, política y, fundamentalmente, histórica) del derecho administrativo *clásico* francés. Las extensas reflexiones precedentes, aparentemente insólitas para una obra pedagógica de dimensión reducida, se justifican plenamente en nuestra convicción de hallarnos ante la *aportación* más rica realizada por Francia, desde los tiempos de León Duguit, a la ciencia del derecho administrativo. Una aportación de la vigencia del derecho como instrumento adecuado, si se lo sabe manejar, para el buen conocimiento y la correcta transformación de la administración pública. Una aportación liberada de juridicismo y enriquecida de ciencia jurídica, en el sentido de Montesquieu y de Rousseau.¹⁵ Un juicio tan categórico no nos parece temerario.

León CORTIÑAS-PELÁEZ Doctor en Derecho; Profesor-Investigador por oposición en la Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco México) y en la Universidad Carlos III de Madrid [beca sabática (1993-94) del Ministerio de Educación y Ciencia de España, en misión de la UAM-Azcapotzalco J; Investigador honorario de la *Alexander vori Humboldt-Stiftung* (Bonn-Tübingen, Alemania).

15. Jean Jacques ROUSSEAU, "Discours sur l' origine et les fondements de l' inégalité parmi les hommes", en el tomo 2 de las *Oeuvres complètes*, publicada en París: Seuil, 1971, pp. 203-267, con "Préface" de Jean Fabre e *Introduction, présentation et notes* de Michel Lau-nay.