

BREWER-CARIÁS, Allan-Randolph: *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado. Estudio sobre el Régimen de las Actividades Industriales y Comerciales del Estado*, prólogo de John N. Hazard, Edic. Universidad Central de Venezuela (Facultad de Derecho), vol. XXXVII, Caracas, 1967, 204 pp.

Por indicación del malogrado profesor Roberto Goldschmidt, por primera vez un jurista latinoamericano, en la persona del joven maestro de la Universidad de Caracas, fue encargado en el VII Congreso de la Academia Internacional de Derecho Comparado (La Haya) de la ponencia general para el encuentro mundial celebrado en la Universidad sueca de Upsala, en agosto de 1966.

Como lo destaca justamente en su prólogo el profesor Hazard, de la Universidad de Columbia de Nueva York, en un informe notable, "el profesor Brewer-Carías hizo un análisis, no sólo de los informes presentados, sino también de la bibliografía general sobre la materia. Todos los participantes estuvieron de acuerdo en considerar que sintetizó y analizó los problemas y tendencias involucrados, con maestría. Se le alentó para que ampliara sus trabajos ya realizados y para que publicara los resultados. Este volumen es testimonio fiel de su capaz análisis y de la claridad con que ha presentado un tópico complejo en una forma legible" (p. 11).

A los 26 años, sólido y sereno en su francés *sorbonnard*, Brewer-Carías deslumbró al areópago de Upsala mediante una de esas demostraciones que, el gran comparatista francés Tunc reiteraría —como en su célebre prólogo a la excepcional tesis del brasileño Konder-Comparato en materia de obligaciones civiles—, prueban que el subdesarrollo no es problema de hombres y en definitiva será derrotado por el crecimiento de la noosfera en países que se honran con científicos de esta categoría.

## I

El libro analiza sucesivamente, en impecable plan de la agregación francesa —dividido en una introducción, dos partes y las aquí inevitables conclusiones—, las formas jurídicas de las empresas públicas (pp. 43-124) y el control que sobre ellas se ejerce (pp. 125-176).

*Las formas jurídicas* analizan las actividades desarrolladas por el Estado directamente (presentando su régimen jurídico, interno como externo); luego las actividades desarrolladas a través de entes dotados de personalidad propia y separada, distinguiendo en particular las *Régies d'Etat*, los establecimientos públicos industriales y comerciales, las formas jurídicas intermedias (tanto las *Public y Government Corporations*, como las empresas estatales de los países socialistas), y las sociedades mercantiles de capital público (entre las que distingue la unipersonal y la sociedad de economía mixta).

*El control sobre las empresas públicas* incide particularmente sobre el control administrativo (directo, tanto jerárquico, de tutela como a través de órganos de planificación y coordinación, así como el indirecto); pero se prolonga luego con un breve análisis de las formas de control parlamentario, mediante entidades fiscalizadoras superiores, y por grupos de intereses de la comunidad.

Tras las conclusiones, el libro se cierra con un apéndice que contiene el acta de la sesión de la Academia y el informe de la delegación venezolana presente en Upsala, que integraran el decano La Roche (de la Universidad del Zulia, designado vicepresidente de la sección de Derecho constitucional del Congreso), el decano Rodríguez Urraca (de la Universidad de Carabobo), el ex-Decano Merlich-Orsini y el profesor Brewer-Carías (por la Universidad Central de Caracas), y el profesor Mizrachi (por el Ministerio de Justicia, cuya sección de Derecho Comparado fuera forjada por el profesor Roberto Goldschmidt). Merece destacarse que Venezuela fue el único país americano que publicó y puso a disposición de los congresistas su ponencias nacionales, eficacia científica y administrativa sólo lograda por otros cinco países del resto del mundo.

A la manera francesa, lo medular del trabajo se contiene en su *Introducción* (pp. 19 a 42), síntesis conceptual de las opciones metodológicas y científicas del autor. Veremos brevemente a continuación las principales virtudes de esta investigación, ejemplar por muchos conceptos, sin perjuicio de formular luego algunas reservas menores, de detalle.

## II

*Las Empresas Públicas* se inscriben en un período de sistematización del derecho administrativo, enfocado por el autor aquí en forma rigurosamente normativa, que excluye casi totalmente consideraciones de ciencias administrativas no jurídicas, atrincherándose *expressis verbis* en un neutralismo técnico (p. 39), que cabe admitir atendiendo a la naturaleza internacional del Congreso y a la necesidad de tener que analizar en atmósfera *académica* las manifestaciones estructurales de sistemas político-sociales antagónicos. Este esfuerzo de sistematización —al que luego el autor se propone completar con una consideración también no jurídica de la Administración Pública— continúa así satisfactoriamente la labor expositiva jalonada previamente por su valiosísima tesis *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana* (Edic. Facultad de Derecho, Caracas, 1964), los volúmenes de apuntes de sus recursos en la Universidad Central, y numerosos artículos en publicaciones latinoamericanas y europeas.

Sin perderse en los meandros de una *nozionistica* torturada ni sucumbir a la tentación —tan generalizada en América Latina— del normativismo desencarnado, el neutralismo técnico del autor no le impide denunciar los peligros del juridicismo (p. 25), apuntar la pobreza del proceso de nacionalizaciones en América Latina luego de la ejemplar experiencia presidida por la Constituyente de Querétaro de 1917 (p. 31), señalar la escasa participación del movimiento sindical en la administración empresarial dentro del marco capitalista (p. 170-71, en nota), afirmar la vigencia de principios necesarios al mantenimiento de la integridad de la vida política (p. 86), todo ello dentro de un marco de equilibrio, de sobriedad diáfana y al parecer sin esfuerzo, fruto de una certera pedagogía y de un acabado dominio de su materia.

El autor logra así integrar las técnicas de dos instituciones internacionales, el Instituto de Ciencias Administrativas de Bruselas (en el espíritu de su Congreso de Madrid de 1956) y la Academia de Derecho Comparado de La Haya, incorporando en su síntesis lo mejor de ambas: la riqueza de la información, el rigor del análisis, la apertura humana y científica del enfoque. Tradicionalmente, los estudios de Derecho Comparado se limitan al mundo del Derecho privado y el decano René David ha podido hablar en Escandinavia de "ese lactante", aludiendo al Derecho público. Dicha reticencia de los comparatistas y su limitación a las técnicas de Derecho

privado se explican por la dominación del Derecho romano en los países romano-germánicos, por la indiferencia de la *common law* inglesa a la clásica clasificación de Ulpiano, por el escaso conocimiento existente en general en el mundo capitalista respecto de las elaboraciones jurídicas del sistema socialista. La confusión entre erudición y comparación, que suele reinar en los estudios publicados por juristas italianos y españoles y por sus no siempre felices imitadores de América Latina, sólo ha sido superada en el campo del Derecho público por el *Tratado* de Sayagués-Laso, cuyo método comparativo tan decisivamente ha marcado a quien se revela con esta *obra* como uno de sus mejores discípulos.

Pero como es natural, el discípulo va más lejos. La oportunidad de un encuentro *planetario* le permite ahondar en la bibliografía anglosajona, apenas tocada por el maestro de Montevideo, y presentar —creemos que por primera vez, en español— un interesante estudio del derecho empresarial público de la familia jurídica de los países socialistas. La fuerza atractiva de esta para los países subdesarrollados —necesitados de una alta tasa de crecimiento económico— ha sido destacada, en el caso de Argelia, por el profesor francés Borella (en su contribución del t. V del *Homenaje a Sayagués-Laso*, ed. I.E.A.L., Madrid, 1969; dicha fuerza atractiva es, obviamente, de similar relevancia para el caso de los países integrantes de la nación latinoamericana.

### III

Enfatizando, pues, que la aportación así presentada constituye un punto de referencia obligado en lo sucesivo, no sólo para la ciencia latinoamericana, sino para la ciencia (como por cierto lo destacara en Berlín en 1967 el profesor Klaus Vogel de Heidelberg en la *Tagung* de la *Deutsche Gesellschaft für Rechtsvergleichung*), queremos apuntar ciertas discrepancias menores, en diálogo con el autor.

La realidad normativa, jurisprudencial y doctrinal latinoamericana es siempre de difícil conocimiento, máxime cuando se pretende que este sea rigurosamente actual como resulta exigible en un Congreso científico mundial. La dificultad de comunicaciones y contactos en un continente balcanizado hasta en sus vías de comunicación, carente de un centro político y aun geográfico accesible, la mayor facilidad existente para comunicarse, no sólo con los centros científicos de la economía central sino aun con Europa, explica la osadía que significa el lanzamiento de este *Archivo de*

*Derecho Público y Ciencias de la Administración* de carácter latinoamericano. América Latina es desconocida para los mismos latinoamericanos, es más fácil llegar a abarcarla desde fuera que desde adentro, los libros de sus distintos países se encuentran reunidos en las bibliotecas extranjeras, pero difícilmente en las bibliotecas latinoamericanas. Intentar, pues, una presentación de cualquier punto del derecho administrativo latinoamericano, siempre será por muchos lustros una empresa de logro siempre arduo e incompleto, es como la búsqueda del sendero en medio de la tormenta de nieve de que nos habla William James en *El Pragmatista*.

Un indicio de esta dificultad, que Brewer-Carías nos parece no haberse propuesto superar en este trabajo, urgido quizá por los plazos mismos del encuentro, nos lo da la inexistencia de ponencias nacionales de algún país latinoamericano (p. 13, en nota), lo que lleva al autor a realizar sólo fugaces menciones de Argentina, Brasil, Cuba, Chile, México, la R. Oriental del Uruguay y, las obvias, de Venezuela. En sus *Instituciones Fundamentales* existía una información más amplia del horizonte latinoamericano, que hubiera sido deseable fuera utilizada aquí, conjuntamente con la bibliografía especial y los textos constitucionales, para enriquecer dicho panorama en momentos de defender la primera ponencia general latinoamericana de Derecho administrativo en un Congreso Mundial.

Nuestras preferencias se hubieran inclinado igualmente a una selección más rigurosa de los autores españoles, y a una omisión sistemática del autor de *Der totale Staat*, máxime considerando que se disponía de una ponencia nacional alemana del profesor Klaus Vogel, de seriedad científica y humana insospechable. En efecto, dentro del muy amplio horizonte doctrinal que fundamenta esta obra, la recepción acordada a la doctrina española nos parece algo excesiva y poco crítica. La inexistencia en España de un Derecho administrativo que sólo sea la concretización de un Derecho constitucional libremente elaborado y adoptado por los ciudadanos, la postura ajena al Estado *democrático y social* de Derecho que subyace en el Derecho público español, explica, desde hace tres décadas, la fundada reticencia que la producción científica peninsular encuentra en la doctrina latinoamericana. Salvo en las producciones de la escuela democrática presidida por el maestro García de Enterría, la apoyatura última de casi todos los autores peninsulares se halla en buena parte en una doctrina alemana afín con el régimen autoritario vigente. Ello explica, como afirma con razón el maestro chileno Silva-Cimma, "la traducción en España y la perversa irradiación consiguiente en América Latina" de las aportaciones de pensa-

dores nacionalsocialistas como Carl Schmitt, E. R. Huber, y, más recientemente, Ernst Forsthoff. Mientras no se disponga totalmente en español de las recientes producciones de la escuela democrática alemana presidida por el Decano Otto Bachof (y, en particular, de sus discípulos Jesch, Rupp y von Heyl), parece razonable limitarse voluntariamente, como lo hizo Sayagués-Laso en su *Tratado*, a las obras clásicas de Otto Mayer para el período imperial y de Fritz Fleiner para la República de Weimar.

Como tuviéramos oportunidad de señalarlo al Profesor Brewer-Carías desde la misma sesión de Upsala, el rigor de sus conclusiones no nos pareció combativamente sustentado en el plenario. Con diplomacia, quizá excesiva, el ponente general dejó pasar por alto posturas libreristas inadmisibles del francés Drago (p. 184), y eludió el planteamiento polémico de Giannini (p. 185), cuando a nuestro entender ambos eran fácilmente refutables dentro del planteamiento científico y lógico de Brewer-Carías, que no teme el tabú de la empresa pública (p. 19) y sustenta la conveniencia de categorizar a la gestión económica como una cuarta forma de la actividad administrativa (p. 179).

#### IV

Para América Latina, la relevante aportación de Brewer-Carías podría tener el lema de Cecilio Acosta: "Gobierno es acción, bien que legal, pero acción siempre" (p. 15).

"Las empresas económicas del Estado son una realidad y una necesidad como medio de acción gubernamental, que si se realiza con *decisión y firmeza*, puede ser un útil instrumento de desarrollo económico" (*ibidem*).

Siguiendo la tradición venezolana, jalonada desde los años cuarenta por el *Tratado* de Hernández-Ron, de una sistemática general del Derecho administrativo dentro de la cual encajan coherentemente las peculiaridades de la llamada "parte especial", tradición que sólo es un capítulo de la latinoamericana, entroncada sólidamente, de Fraga a Sayagués-Laso, en las construcciones lúcidas del humanismo jurídico francés, el joven maestro de Caracas aflora aquí, reiteradamente, la problemática político-jurídica de los países subdesarrollados, en una postura que, más allá de su proclamado "neutralismo técnico", parece preparar y sólo podría coherentemente desembocar en un intervencionismo intenso, abierto al socialismo.

Le ha correspondido presidir con honor, una investigación colectiva a escala internacional. Por ahí puede hallarse su camino personal, y el

de las ciencias administrativas para América Latina en este último tercio del siglo xx. En la investigación *colectiva* de las realidades político-administrativas de la nación latinoamericana. La revolución industrial posterior a la Segunda Guerra Mundial acelera en tal forma la distancia *humana* entre países industrializados y subdesarrollados, que, más allá de un cierto ilusionismo que pretende vislumbrar una unificación *inmediata* de la especie, la convergencia político-jurídica entre los países de la nación latinoamericana se torna un imperativo de supervivencia colectiva. Estamos en la era de la investigación, y de la investigación colectiva. La multiplicación de verdaderas tesis y de obras generales de derecho *latinoamericano*, la sistematización *latinoamericana* de conceptos, no puede ser ya obra individual, sino de laboratorios jurídicos. La experiencia confirma que en la era planetaria "ya no podemos pensar y ser libres sino conjuntamente, colectivamente", como señalan los mejores comentaristas de la obra personalista y futurista de Teilhard de Chardin (*Teilhard de Chardin et la pensée catholique*, Colloque de Venise, ed. Seuil, París, 1965, pp. 223 ss., esp. 226).

Para el cumplimiento de dicho arduo cometido, esta *obra* del profesor venezolano fundamenta una segura esperanza.

L. CORTIÑAS-PELÁEZ (Montevideo)