

ROMANO BETTINI: *Il circolo vizioso legislativo*. Franco Angeli Editore, 1983, Milano, Italia, 206 páginas.

El ritmo que el cambio social ha adquirido en nuestra sociedad tras las dos guerras mundiales, en todas sus vertientes -económica, política y social-, ha hecho sentir con mayor intensidad la siempre viva exigencia de conocer y valorar la separación entre la estructura jurídica, estática y frecuentemente inadecuada, y la realidad social en continua y rápida transformación.

La Sociología del Derecho es la disciplina adecuada para satisfacer esta exigencia, al dedicarse a investigar sobre las causas que determinan la producción de las normas jurídicas, los efectos que estas normas provocan

en el contexto social, los papeles que juegan los «operadores» del Derecho o las opiniones de los ciudadanos o de los especialistas ante la confrontación entre la norma y el aparato administrativo encargado de aplicarla.

Ante el lánguido panorama que presenta en nuestro país este campo de investigación, parece oportuno dar a conocer la existencia del libro de Romano Bettini, donde, con la prosa «dura» del «policy analysis» americano, se analiza el fenómeno de las «leyes inútiles».

El libro comentado es una interesante exposición de síntesis de los diversos trabajos, artículos y publica-

ciones que el Profesor Bettini ha ido realizando desde 1975 sobre los problemas de la aplicación del derecho en Italia y del papel que en este campo juegan los aparatos administrativos.

Podría pensarse que el hecho de estar la obra centrada sobre el análisis de la sociedad italiana le puede restar interés para el lector español. Esto no es así. No sólo porque Italia tenga muchos puntos de contacto con nuestro país (gap organizativo-administrativo, construcción de un Estado descentralizado, situación de profundo cambio innovador, político y social, etcétera), sino también porque el autor analiza en una realidad concreta un fenómeno común al moderno Estado Administrativo, entendido éste no bajo la óptica de C. Schmitt, de Estado basado en la acción concreta frente a la ley o a la sentencia, sino en el sentido del Estado del Bienestar o aparato político de unas sociedades cada vez más interesadas (y condicionadas) por sus servicios.

El libro consta de ocho capítulos, unas conclusiones y un breve resumen de un seminario realizado en Roma en el curso 1976-1977 sobre la inaplicabilidad administrativa del Derecho.

Romano Bettini señala su interés por este fenómeno de la inaplicabilidad del Derecho porque considera que socaba los cimientos del Estado del Bienestar, atenta contra su propia legitimidad. Para el autor, el Derecho típico del Estado Administrativo es el que organiza los servicios públicos, una suerte de nuevo «derecho de propiedad» de los ciudadanos. No garantizar en el Welfare State los servicios públicos que atienden a las necesidades esenciales del individuo (Daseinsvorsorge), equivale a no garantizar el derecho de propiedad en un Estado Liberal.

El análisis se centra, fundamentalmente, en dos elementos del proceso normativo: el legislador y el aparato administrativo. Y, curiosamente, pone el gran acento sobre el legislador. Proliferan en el panorama legislativo italiano las «leyes-manifiesto» o leyes aprobadas más para hacer una declaración política o para cubrir la apariencia de que se ha cumplido un aspecto de algún programa político que para contener mandatos que deban ser hechos efectivos. Por otra parte, el legislador, normalmente, no hace una evaluación previa de los medios disponibles para llevar a cabo la norma que aprueba, lo que provoca que ésta no se aplique porque la Administración ejecutora de la misma carece de los medios necesarios para cumplir semejante encargo. Y, según el teorema de la cobertura organizativa del derecho, la ausencia de ésta en una ley abre el espacio de la arbitrariedad político-administrativa y/o desmotiva a la burocracia.

Analiza también el autor la interrelación entre el derecho (en su dimensión organizativa) y el aparato administrativo: la *eficacia-funcionalidad* del derecho como capacidad de alcanzar sus fines; la *eficacia-efectividad* como aplicación del derecho y la *eficiencia y eficacia* de los aparatos públicos como condición necesaria, aunque no suficiente, de la efectividad del derecho. Avanza así hacia una teoría sociológica de la eficacia del derecho, atenta no sólo a los aspectos subjetivos y de comportamiento del aparato administrativo, sino también a los organizativos.

En resumen, el Profesor Bettini intenta, desde un prisma sociológico, darnos los elementos necesarios para examinar las condiciones de eficacia de un sistema jurídico y valorar su

capacidad para convertir, sin contradicciones, los valores sociales en fines históricamente alcanzables.

El interés del libro está en que la producción de leyes dictadas sin que exista la voluntad de aplicarlas, la cuestión de la cobertura administrativa de la leyes, la evaluación sobre su aplicabilidad y la relación legislación-administración no son problemas ita-

lianos, sino problemas generales que se manifiestan con independencia de que la organización política del Estado sea de base centralista o descentralizada, pero que quizá se agudicen en países como el nuestro, en que hay una pluralidad de poderes legislativos y aparatos públicos.

GLORIA BODELÓN ALONSO

