

AURELIO GUAITA: *El distrito universitario*. «Escuela Nacional de Administración Pública». Junio 1967, 64 págs.

Ante la particularidad del tema tratado, resulta imprescindible una serie de puntualizaciones acerca de la clasificación de las personas colectivas, morales o jurídicas de Derecho público, sobre la desconcentración, y, finalmente, respecto de la división territorial. Son éstas las tres cuestiones previas con las que el libro comienza, y que constituyen una preparación inicial necesaria para abordar el tema concreto del distrito universitario.

Definido éste como aquella parte del territorio nacional comprensiva de varias provincias, en la que ejerce sus funciones la respectiva universi-

dad, se hace referencia a los clarísimos antecedentes franceses de nuestra división. Bonaparte consumó en pocas semanas una drástica centralización universitaria; creó *l'Université impériale*, una única universidad de la que los demás establecimientos universitarios eran simples dependencias. Una mínima lógica organizativa llevó luego a agruparlos territorialmente, naciendo con ello los *ressorts académiques*, simples circunscripciones estatales en las que no hay otra entidad pública, otra persona jurídica que el propio Estado.

El paralelo de nuestra universidad con la de Bonaparte y con sus dependencias provinciales o *ressorts* —que nosotros traducimos por distritos— es evidente desde la ley de 1857, al reconocerse en ella una universidad central y nueve universidades de distrito.

Y plantea entonces Guaita el problema de los distritos como una anacrónica supervivencia de los años en

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

que las universidades estuvieron desposeídas de personalidad jurídica. Pero hoy la universidad es persona jurídica, corporativa o fundacional, pero, desde luego, no territorial y distinta del Estado; por ello, el territorio no debe ser más que un simple delimitador de la competencia territorial—como en las demás entidades institucionales—, pero nunca un elemento esencial.

Pero es que, aun así, el distrito no resulta necesario ni conveniente para la investigación, la ciencia o la enseñanza; es la expresión de una mentalidad nociva, porque—señala el autor a vía de ejemplo—no se ve la razón de por qué una universidad no pueda organizar cursos o conferencias donde lo crea conveniente, o por qué se ha de erizar de dificultades el paso de un alumno de una a otra universidad, tan sólo porque se trate de un distrito distinto.

Evidentemente, todas estas razones justifican suficientemente la extrañeza e incredulidad de los estudiosos extranjeros—no franceses, por supuesto—que casi se niegan a comprender esa especie de aduanas interiores que son los límites de los distritos. Se puede afirmar con razón la lógica de esta organización en otros sectores; y, así, existen en España, plenamente justificados, más de medio centenar de divisiones territoriales especiales y de ámbito supraprovincial: regiones militares, departamentos marítimos, regiones aéreas, audiencias territoriales, comisarias de aguas... Pero lo que ya no resulta procedente es su trasplante a la enseñanza, que no debe estructurarse a base de cotos y reservas, territorialmente acantonada y delimitada.

Expuestos estos juicios acerca de la no conveniencia de esta división,

se somete a estudio la organización de los distritos, dedicándose preferente atención a su figura central: el rector. Respecto de él, expone cómo también ha pesado el mimetismo en las verdaderas divisiones territoriales del Estado, apareciendo el rector en la misma línea que el capitán general, el presidente de la audiencia territorial o el jefe superior de Policía, ya que, directa o indirectamente, es el jefe de todos los centros y servicios dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia radicados en el distrito.

El enfoque de todos estos problemas, matizado de un especial rigor en la investigación, demuestra una vez más el interés del profesor Guaita por la problemática universitaria y su convencimiento profundo de la necesidad de su rápida solución.—P. G. M.

KARL W. DEUTSCH: *The Nerves of Government*. «The Free Press». Nueva York, 1966, 316 págs.

Una empresa de pensamiento se encuentra hoy en día en pleno desarrollo. El empeño no es otro que el de construir una Teoría Política, nacional e internacional, lo que constituye algo diferente del mero estudio de la historia de las ideas políticas.

Tal Teoría desarrollaría adecuados conceptos y modelos analíticos. Para ello, la premisa fundamental consiste en determinar qué hechos van a tener mayor relevancia y van a contribuir más a ordenar las ideas en el seno de un contexto significativo. Ello mostraría el probable rumbo del futuro desarrollo político; resolvería acerca de la conveniencia de que la Política mantenga o no su actual

orientación, mostrándonos de esta forma las probables consecuencias de las acciones o decisiones políticas. Con ello se aclararía el significado de una serie de instituciones concretas y de los actuales sistemas de conducta política, que, es obvio, pueden diferir en la práctica, grandemente, de las leyes e instituciones puramente formales.

Finalmente, además, tal Teoría enlazaría, armonizaría el «ser» y el «deber ser», y mostraría el efecto de hechos específicos y políticas concretas en los principales valores que sustentan la cultura occidental. Más allá de esto, pondría de relieve qué políticas son adecuadas para hacer posible el acceso a una más amplia escala de valores, y cuáles, entre éstos, son aptos para llegar a tener en la práctica política un alcance considerable y una capacidad de compatibilidad con todos los restantes.

Es evidente que una Teoría tal, una vez madura, daría lugar a modelos viables, crecientes y progresivos de valores y de formas de acción política.

De hecho, esta Teoría no existe hoy. Hay corrientes políticas, ideológicas y filosóficas, algunas de las cuales aspiran a un carácter de permanencia. Hay importantes teorías y puntos de vista en diferentes campos de la Ciencia Social. Existen relevantes elementos en la investigación y la filosofía de las Ciencias Naturales. Y todo ello contrapesado por una gran tradición de teorías políticas clásicas, e intentos de síntesis por parte de escritores contemporáneos. Pero está claro que se ofrece todavía al moderno investigador la compleja tarea de construcción y desarrollo de una Teoría Política, que llegue a ser perfectamente comprensible, cohe-

rente, relevante, y, es de esperar, crecientemente efectiva.

El desarrollo de un cuerpo tal de pensamiento, comparable a una Teoría Económica, o a las Teorías de la evolución en Biología, o, para poner un ejemplo extremo, la Física teórica, será el resultado de muchos escalones en la investigación y, lógicamente, el producto de muchas mentes.

El presente libro aporta algunos elementos en pro de tal contribución. Ofrece un complejo cuerpo de consideraciones e ideas que pueden resultar relevantes en esta tarea de reorganización e reinterpretación del pensamiento político, y, en concreto, para la construcción de una más coherente y específica Teoría de Política de cara al futuro.

Ofrecen estas páginas nociones, proposiciones y modelos derivados de la Filosofía de la Ciencia y, especialmente, de la Teoría de la comunicación y control, en la esperanza de que puedan resultar eficaces para un estudio de la Política más adecuado—o menos inadecuado—para resolver los problemas de las últimas décadas del siglo *xx*.

Es un hecho claro que los recientes modelos de comunicación y control pueden aumentar la capacidad de captación del estudioso respecto de algunos sectores de la Política que sólo fragmentaria y superficialmente se han investigado hasta ahora. Esta es, evidentemente, la más importante función de los modelos, sobre todo en su primera fase de aplicación.

La misión del estudioso estriba ante todo en determinar las posibles áreas de mayor relevancia. Y quizá la más importante de todas ellas esté constituida por un hecho concreto: la dependencia de todos los gobiernos, tanto del conjunto cabal de los

sistemas de comunicación como del proceso general de información.

El Gobierno como proceso de dirección; la precisión de los conceptos de «Feedback», «Goal» y «Propose»; la política de autonomía y soberanía; la «política de poder» y la de «crecimiento» constituyen otros tantos sectores de estudio de esta ambiciosa obra.—P. G. M.

MESSNER, J.: *Ética social, política y económica a la luz del Derecho natural*. «Ediciones Rialp, S. A.». Madrid, 1967, 1575 págs.

La categoría de esta extensísima obra puede deducirse del hecho de que hasta la fecha se han realizado cuatro ediciones de la misma.

Esta última edición que se nos ofrece a consideración, implica una reelaboración de las anteriores, ya que, como consecuencia de la segunda guerra mundial, han surgido nuevos problemas sociales, políticos y económicos, con amplia repercusión en las ideas sobre los fundamentos del Derecho natural y sus principios, tomando en cuenta la nueva realidad en todos sus aspectos.

Johannes Messner, autor del presente tratado, profesor de Ética y Ciencias Sociales en la Universidad de Viena, publica que la finalidad de su libro es doble. De un lado, formativa, para estudiantes y conferenciantes ocupados en problemas sociales, políticos y económicos. De otro lado, dirigida al especialista, ya que ofrece una visión de conjunto de toda la problemática, principios y pensamientos del autor sobre la Ciencia del Derecho natural.

Es una exposición comprensiva, clara y concisa de los conceptos esenciales de la Ética y sus diversos as-

pectos. Dividida en cuatro libros, arranca su estudio de la naturaleza del hombre individual, con exposición y crítica de las diferentes teorías que se han formulado sobre ella. Señala la importancia de la ley natural como ente diferencial de los animales, fundamentándola en la propia razón humana, en la autodeterminación característica de su naturaleza. Como consecuencia, la esencia de la moralidad descansa en la efectividad de la razón y de la voluntad.

Realiza el autor la crítica de la moderna teoría sobre la ética de valores, que defienden Scheler y Hartmann, ya que éstos apoyan el conocimiento moral, no sobre la naturaleza humana en su totalidad, sino sobre el conocimiento inmediato de los valores.

El instinto fundamental de la naturaleza humana es el del amor. La ley natural dirige la conducta de los hombres al «orden del amor», es decir, a que los fines subjetivos correspondan a los fines «existenciales» objetivos, en cuya realización alcanza la naturaleza humana su plenitud.

De este análisis del hombre moral y de la ley natural, pasa Messner, en su libro II, a la consideración del individuo como ser social. Los fines y responsabilidades no son solamente propios de la persona individual, ya que el hombre por sí mismo es incapaz de lograr su plenitud. El hombre es un ser social y únicamente en sociedad puede llegar a su plenitud humana. El autor ahonda en el estudio de la sociedad, en su naturaleza, en la filosofía social y la Ciencia de la Sociología, en la sociedad entendida como unidad, totalidad, organismo, persona y su finalidad o bien común. Al llegar a esta cuestión se detiene en sus diferentes aspectos de realidad y orden, analizando sus causas

y efectos, sus relaciones y otros problemas en íntima conexión.

A continuación, en la tercera parte del libro I, nos habla del orden de la sociedad, filosofía del Derecho. El autor inicia su obra partiendo de los fines existenciales, para llegar a la necesidad de una ordenación de estos fines y de una garantía de los derechos humanos fundamentales. Se plantea aquí el problema del orden de la conducta humana, dirigida a un fin; por tanto, el Derecho es de naturaleza moral. Expone las diferencias entre el Derecho y la moral por las razones siguientes: el Derecho se refiere a las relaciones inter-humanas externas; hace referencia a obligaciones de contenido determinado; autoriza a coaccionar la conducta exigida; concede a la sociedad la facultad de establecer normas con el fin de crear una seguridad jurídica.

Después de un examen exhaustivo sobre el Derecho natural, se detiene en los conceptos básicos de justicia, libertad, igualdad y altruismo.

Por último, cierra este libro con el estudio de la problemática actual de la cuestión social, su evolución, su reforma y los papeles desarrollados por el Estado y por la Iglesia, al respecto.

Messner centra su atención, en el libro II, en las estructuras que componen el orden estatal, partiendo de un análisis progresivo de los órganos más naturales del hombre, base y fundamento de los demás, para llegar al estudio de los más complejos, el Estado y las grandes organizaciones económicas. Desde la célula originaria, la familia, hasta la ingente máquina estatal y su funcionamiento, realiza una pasada a través de las comunidades locales, regionales, profesionales, políticas y los sindica-

tos, para desembocar en el estudio de la nación y del Estado, ocupándose ampliamente de este último en el libro III, que titula *Ética Estatal*.

Además de la naturaleza del Estado, estudia separadamente la soberanía, las funciones y la dinámica del mismo, examinando las distintas formas de gobierno.

Enumera las funciones del Estado, haciendo hincapié en el principio de subsidiariedad, ya que el poder del Estado está sometido a la ley del orden de los fines existenciales de la persona humana, a los que, en definitiva, ha de servir toda función social. Es decir, las funciones del Estado están sometidas al bien común. La dinámica estatal es la fuerza impulsora de su realidad efectiva que determina ampliamente su vida, su desarrollo y su comportamiento. Entre ellas se cuenta la guerra, la tendencia a la expansión de sus bases vitales, la voluntad de poder y el aumento y descenso de la población. En el Estado moderno se condensa una gran parte de estas fuerzas en las ideas del nacionalismo, del capitalismo, del militarismo y del imperialismo. Pertenecen, además, a la vida del Estado el pluralismo político, la diferencia de las clases sociales y las fuerzas impulsoras que de estas se derivan. Tampoco olvida el autor los impulsos morales, con su tendencia originaria al Derecho y a la justicia, así como los impulsos espirituales para lograr un desarrollo económico social y cultural.

En el libro IV trata expresamente del proceso de la denominada *Ética Económica* o *Economía Social*, con temas muy importantes sobre la demanda y la oferta, el dinero, el capital, el precio, el salario y el interés, exponiendo las diversas teorías formuladas sobre estas materias.

Las restantes partes del libro IV están dedicadas a la organización, integración y cooperación de las economías sociales, desde sus desarrollos más elementales hasta la integración de todas las fuerzas económicas en una amplia y cooperadora economía mundial.

La obra del profesor Messner es de gran interés, ya que profundiza en problemas esenciales y al mismo tiempo ofrece una visión unitaria y de conjunto de los mismos, en su relación con el Derecho natural.—
M.^a C. A. C.

MARCELO CAETANO: *Tendência do direito administrativo europeu*. «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa». Volumen XXI, 1967, 40 págs.

La crisis del Antiguo régimen, en el seno de las viejas monarquías europeas, sirve de punto inicial para esta exploración de las tendencias del Derecho administrativo europeo. Es un momento en que el Derecho civil reina soberanamente, todavía con el esplendor proveniente de la tradición romana del *Ius Civile*. El Derecho público no tenía entonces verdadera expresión.

Hay que esperar a la Revolución francesa para apreciar una alteración profunda de la vida jurídica y una nueva visión del Derecho público basada en la limitación del poder del Estado.

Responsabilizado éste, el Derecho administrativo va así despuntando en Francia como conjunto de normas reguladoras de la organización de un sistema de autoridades únicamente, dependientes del poder ejecutivo, y que posee reglas propias de actua-

ción, de disciplina y de responsabilidad, sustraídas a la censura de los tribunales judiciales.

La influencia francesa en la aparición de los sistemas administrativos europeos es notoria. Pero no siempre el Derecho que nace en estos países recibe el espíritu del Derecho administrativo francés. Esto es lo que pasa en Portugal, donde el trasplante del sistema francés resulta matizado por el predominio del localismo, la renovación de las libertades municipales y la prevalencia de la responsabilidad ministerial en el sistema parlamentario, que, paulatinamente, transforman el Derecho administrativo portugués en un Derecho regulador de la participación de los ciudadanos en la Administración local, y de la gestación de los órganos propios de ésta, más que en un Derecho de limitación de los poderes de la autoridad.

Algo parecido sucede en Prusia, donde la reforma de Von Stein, de 1808, manifiesta una tendencia descentralizadora claramente opuesta al espíritu francés.

Y en la Europa liberal la evolución se manifiesta en el sentido de considerar las leyes administrativas ya no como constitutivas de un proceso de limitación del poder político, sino en su papel de reglas orientadoras de la actividad de la máquina estatal en sus objetivos de participación de los individuos en la vida colectiva.

Así, Gran Bretaña se aleja poco a poco de la doctrina tantos años sustentada por Dicey de la incompatibilidad entre el Derecho administrativo y el *Common Law*. Y surge un Derecho administrativo inglés basado no, como el francés, en la especialidad de la jurisdicción administrativa y del recurso contencioso, sino ocupado de los órganos de la

Administración y de su actuación exorbitante de los cuadros clásicos del Common Law.

En los países socialistas el Derecho administrativo es eminentemente procedimental, correspondiendo su realización a órganos de la Administración de intereses que en la concepción occidental se integrarían en sectores diversos del ordenamiento jurídico—civiles, comerciales, laborales...—. Lo que importa aquí, para la cualificación de la Administración, no es la materia tratada, sino la competencia formal de los órganos y el modo de su realización.

Por último, señala Caetano, conviene no olvidar que el proceso es un instrumento de realización del Derecho sustantivo. Y conocer la importancia del proceso administrativo en todo sistema jurídico es indispensable, pero no necesariamente suficiente para caracterizar al Derecho administrativo de ese sistema.

En realidad, el Derecho administrativo tiene, así, un carácter relacional, comprendiendo no sólo las normas reguladoras de la estructura y la disciplina interna de la Administración, sino también las de actuación de los elementos de ésta como sujetos de derecho en el ejercicio de sus poderes y el cumplimiento de sus deberes legales para con los administrados.

El que últimamente el Estado haya aumentado tremendamente sus competencias ha influido, desde luego, en la extensión del Derecho administrativo, pero no así en su verdadero y último carácter.—P. G. M.

JOSÉ TRUJILLO PEÑA: *Régimen jurídico en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*. «Santillana, S. A., de Ediciones». Madrid, 1967, 542 págs.

Entre los fines de la policía administrativa se encuentran la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas. Y como estos tres elementos en buena parte entran en el marco de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, es por lo que el autor encaja las limitaciones que la Administración establece en la instalación de actividades de esta índole, en el concepto genérico de policía administrativa, y más concretamente, policía industrial.

Por otro lado, la vertiente privada de estas actividades, en cuanto afectan a las llamadas relaciones o situaciones de vecindad, no necesita de ninguna comprobación.

Y así, enmarcada de esta forma la materia, y tras una breve síntesis histórica de las disposiciones nacionales que atribuían a la policía de los pueblos la vigilancia sobre las industrias insalubres o molestas para el vecindario, se examina minuciosamente el vigente régimen legal, desde la concesión misma hasta el funcionamiento de las propias industrias.

En la concesión de las «licencias de apertura» de estas actividades es tradicional la competencia de las autoridades municipales. Pero dado el creciente intervencionismo estatal, la actuación de las entidades locales queda hoy interferida por la de organismos de la Administración central, bien directa o indirectamente, a través de las delegaciones de los mismos. Es por ello por lo que el libro incluye un extenso estudio de la actuación y atribuciones de los alcaldes, ayuntamientos, comisiones pro-

vinciales de servicios técnicos, gobernadores civiles, Ministerio de la Gobernación, departamentos ministeriales, autoridades sanitarias, Comisión Central de Saneamiento y, por último, la Oficina Central de Actividades Insalubres y Peligrosas.

Un nuevo capítulo se dedica al procedimiento mismo de concesión de las licencias para el establecimiento de estas industrias—de acuerdo con la normativa general del reglamento de 30 de noviembre de 1961—y a las comprobaciones e inspecciones posteriores a la puesta en marcha de la actividad, inspecciones de un carácter permanente y constante, que pueden dar lugar, lógicamente, a las correspondientes sanciones en caso de que el acta levantada muestre disconformidad con las medidas y sistemas correctores que fuesen impuestos.

Es también objeto de consideración todo el sistema de recursos administrativos y jurisdiccionales; el espe-

cial régimen en toda la materia de estas actividades, establecido para Madrid y Barcelona, y la influencia o reflejo de estas actividades en el Derecho privado.

La utilidad práctica de la obra se ve extraordinariamente acrecentada por la inclusión de una abundantísima jurisprudencia contencioso-administrativa y también civil, cronológicamente sistematizada, que recoge sentencias desde 1953 hasta 1966.

Las normas reguladoras vigentes sobre estas específicas actividades industriales completan el conjunto de esta voluminosa obra, que sin duda constituye un completo estudio de la problemática y difícil solución jurídica de unas actividades imprescindibles, desde luego, para el desarrollo nacional, pero que, en modo alguno, por el solo hecho de representar un interés social, pueden menoscabar impunemente derechos fundamentales de los particulares.—P. G. M.