

Dos años de actuación al frente del Ministerio de Trabajo.
Mayo 1941-1943. Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular. Madrid, 1943.

He aquí un libro que cumple satisfactoriamente la finalidad que lo inspiró, reuniendo en un par de centenares de páginas una detallada revista de las disposiciones dictadas por el Ministerio de Trabajo desde que asumió la dirección del Departamento el Excmo. Sr. D. José Antonio Girón.

Iniciase el libro que comentamos con un prólogo del propio Girón, en el que, tras de fijar la orientación de las disposiciones promulgadas, se justifica la desigual progresión legislativa alcanzada en las diversas materias objeto de la atención ministerial, poniéndose de manifiesto cómo tal desigualdad encuentra su origen en la distinta naturaleza de dichas materias y en la peculiar índole de cada uno de los problemas de *lege ferenda* planteados, así como también en la especialidad de las circunstancias económicas y de todo orden que influyen actualmente en el panorama laboral español. Después de dedicar su atención a las reglamentaciones de trabajo aprobadas hasta la fecha, destacando su trascendencia en orden a la contratación del trabajo y el indudable matiz de protección social de que las mismas se hallan impregnadas, dedica un breve comentario al desarrollo del régimen de seguros sociales, como asistencia inexcusable al trabajador, y pone de manifiesto cómo todo ello se encuentra dirigido y centrado por dos ideas fundamentales: de intrínseca justicia, la primera; de proselitismo político, la segunda.

En dos partes divídese el libro que nos ocupa. La primera es una detallada reseña de las principales disposiciones dictadas por el Ministerio en el lapso de tiempo comprendido entre mayo de 1941 y mayo de 1943. Ordenada por alfabético de materias, se inicia con la reseña de la legislación en accidentes del trabajo, y toma en consideración, sucesivamente, aquella otra promulgada en materias de anticipos reintegrables sobre sentencias recurridas, aprendices, cajas de ahorro, cámaras de propiedad urbana, colocación, contrato de trabajo, cooperación, delegaciones de tra-

bajo, despidos, emigración, escuelas de capacitación social, escuelas sociales, familias numerosas, horario de trabajo, construcción de inmuebles, inspección de trabajo, Instituto Nacional de Previsión, Instituto Social de la Marina, Magistratura del Trabajo, medalla de trabajo, minas, multas, mutualidades, préstamos de nupcialidad, exención de alquileres por paro, juntas de paro, reglamentos de trabajo, sanciones, seguro de enfermedad, de maternidad, seguros sociales, silicosis, subsidio familiar y de vejez, trabajadores a Alemania, Tribunal Central de Trabajo, vacaciones y viviendas. Todo ello avalorado por interesantes datos estadísticos, altamente útiles para el estudio práctico de las diversas cuestiones que se plantean.

La segunda parte de la obra hállase constituida por una completa enumeración de las disposiciones dictadas por el Ministerio de Trabajo, agrupadas y clasificadas por materias, de gran interés para toda persona que se sienta atraída por el estudio minucioso de la legislación social española.

Sin pretender desbordar el marco modesto que la obra se propone, constituye ésta una realización de gran utilidad e indudable eficacia para quienes desarrollan actividades relacionadas con el mundo del trabajo. Y cúmplase con ella una beneficiosa labor. Una más a añadir en la ya larga lista de las numerosas y siempre eficaces desarrolladas en los últimos años por nuestro Ministerio de Trabajo.

ANTONIO BOUTHELIER.

ALFREDO KINDELÁN DUANY: *España, ente geopolítico singular.*

Conferencia pronunciada ante S. E. el Jefe del Estado y Generalísimo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, el día 3 de noviembre de 1943, en el acto inaugural del Cuarto Curso de Mandos Superiores de esta Escuela, por el Director. Madrid, Gráficas Yagües, 1943; un folleto de 32 páginas con 5 mapas.

“El verdadero éxito de la Geopolítica —dice Jacques Ancel— radica, no en sus méritos científicos propios, sino en su fuerte poder de atracción sobre científicos, estadistas y particulares.”

El propio Ancel, adversario de la naciente disciplina, claudicaba al poco tiempo escribiendo un *Manual de Geopolitique*.

En España, y desde 1939, la Geopolítica ha sido invocada y utilizada como panacea justificadora científicamente de las más encontradas y heterogéneas tesis. Sobre todo para dotar de un marco que no fuera el meramente político a las interpretaciones de nuestra Patria de su trayectoria y misión y de su porvenir, no podemos llegar más allá, en el campo de los escrúpulos doctrinales, que donde los propios creadores del concepto han llegado. Y nos parece aceptable y meritoria, *a priori*, toda argumentación que tienda a justificar los motivos expansivos de que exalte su misión universal.

Otra cosa sucede con el análisis del detalle de los argumentos empleados. El terreno es resbaladizo aun para las grandes autoridades; y mucho más cuando se trata, no de un volumen de quinientas páginas, elaborado cuidadosamente, empleando el tiempo preciso, sino de una conferencia inaugurando un Curso de la Escuela Superior del Ejército, redactada con la premura que sus deberes imponen siempre a los que desempeñan altos puestos. Más como resumen "impresionista" y como texto vulgarizador, las conferencias del Teniente General Kindelán resultan de las más bien intencionadas y simpáticas que conocemos. Veamos su pormenor.

El conferenciante entra en materia con lo que denomina "factores de la potencia geopolítica". Su concepto de la Geopolítica, expuesto al final de esta parte, coincide con el de Dix, "ciencia que estudia las relaciones entre los acontecimientos, las situaciones mundiales que éstos crean y el terreno"; aunque luego añade otra definición de tipo descriptivo, menos feliz, quizá basada en Humphrey.

Nos parece que existe una cierta confusión en los llamados "factores de la potencia geopolítica"; porque después de citar los tres que nuestro inolvidable General Rodríguez Quijano y Arroquia mencionó ("el hombre, el armamento y el terreno") se extiende el concepto a otros, como la raza, los recursos económicos naturales o creados y hasta ciertos accidentes geográficos (puertos, clima) demasiado heterogéneos. Involuntariamente recordamos la distinción de Hans Rode entre "potencial de gue-

rra" y "potencial de paz", cuyos elementos son diferentes de los factores de potencia geopolítica.

El texto pasa insensiblemente a recordar la estrecha relación entre el hombre y el medio; pero aquí toma un tono de relato naturalista, tras del que aparecen —incluso citados— no ya Ritter o Reclús, sino Montesquieu y Rousseau, de cuya evocación huyen cuidadosamente los tratadistas de estos últimos veinte años. Y como estas bases son carcomidas, los ejemplos que se traen a colación producen alguna contradicción, como la de considerar "fronteras naturales" de Francia a los Vosgos y al Rin, que son elementos geográficos contrapuestos e incompatibles. El concepto de "frontera natural" aceptado (el de accidente geográfico de separación) resulta viejo hoy.

Muy interesante y acertado es el recuerdo de las premisas del "Geopolitische Institut" de Munich en comparación con las de Ratzel y Mac Kinder: alianza continental germano-rusa-nipona, que supondría el dominio de la "Weltinsel" del Viejo Mundo, partiendo como núcleo del "Welthorst" asiático. Lo que resulta injusto es el título de creador de la Geopolítica adjudicado a Ratzel. Sin disminuir los méritos del gran maestro, o aquél pertenece escuetamente al succo Kjellén, o puestos a buscar precedentes nos hemos de remontar al hispano-lusitano Vico.

El texto aborda después una "síntesis histórica de España". La materia, muy trillada, no permite grandes originalidades. Ni ello importa. Pero la síntesis está bien, en general, aunque encierre algún ligerísimo desliz sin importancia. Mayor nos parece el olvido de las correrías del ejército anglo-portugués del Marqués de las Misas, que por el valle del Tajo llegó hasta Madrid, cuando se dice que España "sólo por occidente sufrió un poco". En cambio, es acertadísima, guste o no, la visión, aparentemente pesimista, que se da de España, "nación pobre y pequeña, siempre en la lucha contra enemigos poderosos, muchas veces descuida su abundancia de grandes hombres directores", pero "con frecuencia llamados por Dios al servicio de grandes causas, a los que supo imprimir sentido de eternidad"...

El conferenciante se pregunta luego: ¿Qué es Europa? ¿Qué es España? ¿Qué es Nación?, respondiéndose que "España es una nación que ocupa parte de una península situada en el extremo occidental de Asia", y que Europa es respecto de Asia lo

que España con relación a Europa, algo marginal y distinto, como lo demuestra el curso de la historia española, sin feudalismo ni cruzadas. Nos parece mucho más *española*, más indígena si se quiere, la tesis del teniente general Kindelán, enraizada con las de Costa y Unamuno, que la tesis del obispo Guevara, exhumada en estos últimos tiempos por Beneyto —y aceptada por Castiella y Areilza— de que España es Europa. Probablemente existen diferentes expresiones de una misma idea en ambas tesis: España tiene problemas peculiares extraeuropeos, pero no puede substraerse a todos los europeos.

La definición de la Nación ha sido siempre escabrosa y convencional. El texto adopta la de Ortega y Gasset (que nosotros les componemos así: Renan Max Scheller), le añade la nota misional de destino, de la de José Antonio. Pero seguidamente y con dudosa congruencia enumera una serie de factores de la Nación, entre los que mezcla los *elementos de nacionalidad* y las determinantes geográficas. La conclusión es optimista y tajante: España posee los factores básicos de la nación muy acentuados: "homogeneidad racial y religiosa, historia común adornada de grandes empresas, territorio delimitado y probable unidad de destino". Un acierto del texto es omitir la discutible cuestión de la lengua como elemento de nacionalidad: España tiene cuatro idiomas nacionales, aunque no cuatro razas; claro que también existen naciones con varias religiones: Alemania, Inglaterra.

El "estudio geológico" que sigue tiene un carácter técnico, que a los profanos nos priva del comentario, si bien percibimos un fuerte determinismo discutible. Sólo hay una cosa que rechazamos en absoluto: el lamentable párrafo en que se pretende justificar la existencia separada de Portugal ¡por motivos geológicos! Se trata de una infeliz reedición de un concepto de Torres Campos que desde hace cincuenta años vienen manoseando en sus obras los autores portugueses, en quienes subsisten los recelos o el despego hacia España. La gran verdad es que la Historia peninsular separa en parte a los dos países; pero la Geografía y la Geología los han unido siempre desde Adán y Eva hasta nuestros días. La única división natural de la Península es la que el propio conferenciante traza después y que parte a Portugal como a España en dos mitades, norte y sur. La distribución natural de España se contiene en la parte llamada "síntesis geográfico-estraté-

gica", en la que se mezclan afirmaciones que son un acierto y otras que no lo son tanto. Es un acierto el de destacar el papel de refugio del Pirineo —vulgarmente considerado como barrera, cuando pocas veces lo fué—; en cambio, no es exacta la afirmación de que el costado occidental de España es una barrera segura; su litoral se presta a los desembarcos más que ningún otro, sin tener una cordillera o sistema paralelos como el Cantábrico o el Mediterráneo que supla aquella deficiencia; y es muy confuso el estudio del Pirineo, en que se recuerda al Rosellón, pero se concluye con un cierto conformismo sobre nuestra frontera actual.

El texto pasa después a "El espacio vital de España: reivindicaciones". Aquí volvemos a encontrarnos con el uso de un concepto discutible. Se acepta como tal el de "marco geográfico apropiado para que las reacciones recíprocas entre el hombre y el medio que estudia la geopolítica encuentren clima y espacio apropiados para producir óptimos frutos". Es decir, la definición bastante deficiente de Lage von Stäel, que nos guardaremos mucho de reemplazar por otra. El conferenciante planteó en seguida la *carencia de frontera* de España hacia el sur, actualmente, insistiendo en la clásica tesis de que "el Estrecho no separa, sino que une", que desde Costa a García Figueras todos los españoles profesamos. Para él la frontera sur del bloque ibero-mogrebí está en el Atlas. Prescindiendo de algún detalle sin importancia de alteración del "paralelismo geográfico" (cita al Lucus y al Sebú, en lugar del Sebú y del Bu-Regreb), lo que nos parece confusa es la cita del Tratado nonnato de 1902, porque las versiones más favorables de éste no hacían pasar la zona española del Om-cr-Kebia, aunque sí alcanza el Atlas, por su parte meridional, dejando un pasillo entre ambas líneas. Se nota el influjo de los viejos conceptos en el párrafo que dice que España es "pueblo de poco imperialismo", y, en cambio, "muy apto para grandes empresas de elevada espiritualidad y para colonizar; porque esas empresas pueden ser indicios de espíritu imperial, que no significa necesariamente agresión o rapiña como en el siglo XIX se dijo.

En conjunto, la conferencia, que se inicia con una exaltación de la unidad del Ejército en torno al Caudillo y concluye con brillantes exhortaciones sobre el cumplimiento de nuestro deber na-

cional, fué una excelente exposición de verdades sobre la esencia y la misión de España, que nadie como los militares han de conocer y practicar, por razón de su profesión, tan consagrada al servicio de la Patria.

JOSÉ M.^a CORDERO TORRES.

LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Lecciones de Derecho político*. I: Teoría de la política y del Estado. Granada, Imprenta H. de Paulino Ventura, 1943.

Luis Sánchez Agesta, uno de los recientes profesores universitarios con auténtica vocación —que no es decir poco en estos tiempos de prueba, cuando la juventud siente la tentación de tantos caminos y tiende a eludir el noviciado que exige la cátedra—, trata de sistematizar en este libro ideas que corren desperdigadas y a merced de demasiadas plumas. Es el sino de las ideas políticas, aunque la mayoría de las gentes (el juicio es de Balmes) entienden tanto de política como de cálculo infinitesimal. Y quizá, así como otros pecan de osadía, el catedrático granadino peca de excesiva circunspección. En todo caso, mantiene un serio sentido de la responsabilidad, que se advierte hasta en lo refrenado del estilo.

El presente volumen constituye la primera parte de un programa de Derecho político, y consta de una Introducción, donde se analizan someramente los conceptos fundamentales de Sociedad, Política, Estado y Derecho, y una Teoría general que abarca estos tres puntos: el medio, los fundamentos y el orden político del Estado.

En la Introducción analiza la entidad social, descartando aquellas improvisaciones sociológicas positivistas, que ya Benedetto Croce calificó de *bassura mentale*, y Simmel, de puchero donde se habían volcado y removido cualesquiera ciencias históricas, psicológicas y normativas; y señala la restauración debida al pensamiento católico, y, de otra parte, a la corriente iniciada por Tönnies y Simmel, y en la que figuran pensadores del calibre de Max Weber, Werner Sombart, Max Scheler, Geiger, y donde destaca por su analítica excepcional la obra de Dilthey. En Francia hay que recordar a un gran maestro que formó

escuela: Mauricio Hauriou, cuya doctrina de la institución ha perfilado y fletado Jorge Renard hasta plantearla como concepción institucional del Derecho y de la política. El concepto de sociedad viene a librarse de empirismos, pero sin degenerar en mera construcción dialéctica; el hecho y el derecho se conciertan definitivamente, como la naturaleza y la norma, la historia y el orden, la voluntad y la idea, el individuo y la institución.

Analiza Sánchez Agesta el valor de los términos "político" y "política", sus elementos subjetivos y objetivos, las modalidades históricas de la política como ciencia, las distintas unidades sociales en que la política se desenvuelve, los tipos de orden social que ha creado, y esto le lleva a estudiar los conceptos de Estado y Derecho, trayendo muy sensatamente aquella sentencia platónica: "No andes con demasiada preocupación por cuestioncillas de nombres, y verás aumentada tu sabiduría." Nuestro Luis Vives hubo de reiterarlo muy a la española con aquella preocupación por lo objetivo que le domina, a veces sin reconocer su verdadero origen: "Procure el filósofo disertar de suerte que no parezca más preocupado por las palabras que por las cosas."

Tal vez en este punto resulte más aguda la revisión de las distintas unidades, de los distintos núcleos políticos, que la analítica filosófica del Estado y su definición descriptiva: "aquella formación de la vida política basada en un grupo social unitario establemente asentado en un territorio determinado, al que organiza mediante un orden jurídico basado en disposiciones fundamentales, servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantido por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común" (pág. 63).

En cuanto al concepto del Derecho roza el autor una idea muy fecunda en el sector político: la de que el Derecho ha de concertar dos factores, la justicia y la seguridad; y resume las clásicas distinciones en objetivo y subjetivo, ordenamiento total y relaciones, norma, decisión y orden concreto (Schmidt), ahincando en la relación entre Derecho público y privado, enraizada en la misma esencia de la justicia, pero dependiente de las valoraciones que organizan un orden de vida. Por donde el Derecho político constituirá una rama diferenciada de ese Derecho público: "aquel Derecho fundamental que organiza una unidad social de vida política".

En la teoría del Estado trata de describir primero los elementos que integran la unidad política del mismo, como preparación al estudio de las normas con que se construye su orden, polarizando la atención hacia cuatro cuestiones fundamentales: Estado y Sociedad, Estado y Economía, Estado y Derecho, Estado e Iglesia. Constituye ésta la parte más densa del libro y no podemos sustituirle al lector la lectura por la reseña, pero sí cabe destacar por su ajustada visión el examen de las relaciones entre el individuo, los varios grupos sociales y el Estado, inspirado en la doctrina institucional. Precisamente el problema político actualísimo, como reconoce el autor, es ordenar la integración jerárquica de las instituciones.

Demasiado rápido el proceso histórico del concepto español de nación, pero bien analizada la definición de José Antonio: *una unidad de destino en lo universal*, al caracterizar el destino como ideal de perfección y proyecto posible de realización de valores. El destino aparece inmerso en nuestra propia voluntad, pero no está puesto enteramente por ella, sino que hay en él un *quid* de necesidad histórica. *Destino providencial*, decimos en cristiano y en español. Recuerda aquí Sánchez Agesta las consideraciones de quien atribuye a la escisión protestante el nacimiento de las naciones, y se queda con otra explicación más sencilla y más ajustada a la realidad: la de que los peculiares rumbos nacionales están determinados por la potencia y el medio histórico.

La clase social y el partido político los examina de frente y con ánimo más descriptivo e histórico que analítico, influido quizá en demasía por los economistas y por los técnicos de la política. Aquella definición de los partidos dada por Max Weber, como "sociedades de libre reclutamiento constituídas con el fin de proporcionar a sus directores la fuerza y a sus partícipes situaciones en una comunidad" (pág. 128), dista poco en el fondo de la dada por Vázquez de Mella al criticar el sistema parlamentario. Por Vázquez de Mella, cuya caracterización de los partidos como "apéndices variables de las clases" sigue teniendo vigencia doctrinal.

Este capítulo es alicorto —repito que en este reproche de timidez hay más favor que disfavor—; pero quedan luego perfilados los conceptos con la distinción entre clase y estamento,

sobre todo con la formulada por Spann, uno de los pocos sociólogos con formación filosófica que hemos disfrutado en los últimos tiempos: la clase responde a una concepción individualista, y el estamento a una concepción universalista de la sociedad. Aquí cabe insistir para fijar el paso del gremio al sindicato, que se corresponde originariamente con el paso de lo estamental a lo clasista. A mi entender —y no es que con ello reclame patente de invención— nuestro nacionalsindicalismo tiende precisamente a reabsorber la concepción individualista en la universalista, la clase en el estamento, lo económico en lo social y ético, las situaciones en el destino.

Sin duda, hay expresiones a lo largo del libro que necesitan alguna aclaración. Por ejemplo: “El Estado es, pues, órgano definidor de ese derecho que se desenvuelve y forma a través de la Historia (como costumbre) y la razón (como ley) concretando el Derecho natural” (pág. 186). Estas equiparaciones son de muy dudosa exactitud. Aunque en el ánimo del autor no rige la llamada *moral de los resultados*, inadmisibles, resulta equívoco y peligroso decir que “las más grandes violaciones de este Derecho (del público, se entiende) —la revolución que destruye un orden constitucional— se nos ofrecen como delictivas o no, en razón de su éxito” (pág. 187). Asimismo cabría afinar más la consideración sobre las relaciones entre el Derecho y el poder político creador del Estado. (pág. 196).

Bien planteado el problema de la justificación del Estado —llegamos con ello a los capítulos finales—, aunque una excesiva brevedad le hace resbalar muy a la ligera por la concepción agustiniana, recoge fielmente el pensamiento escolástico y neoescolástico en cuanto al origen divino del Poder, y hace patente la necesidad del quicio teológico. Frente al voluntarismo contractualista, raíz de esa confusión contemporánea que ha desnaturalizado lo político en puras afirmaciones de poder —como si el Poder de suyo fuera justificable, mientras no sepamos el objeto en que incide—, hay que inquirir justificaciones transcendentales; no relativas, sino fundamentales. “Si se quiere devolver al hombre la fé en la necesidad de un orden social, si se quiere *justificar* verdaderamente ante los hombres una organización política, será preciso mostrarles que este orden responde a *exigencias de su naturaleza racional tal como fué*

constituida por Dios... "El poder está imantado en su propia esencia al fin que cumple, que no puede ser otro que un *bien*: porque a un *bien*, recta o equivocadamente interpretado, tiende toda acción e institución humana. Investigar cuál sea la especie y el contenido de ese bien es, pues, el complemento necesario de una doctrina de la justificación" (pág. 241).

Esto le lleva a fijar la atención en el principio tomista del bien común, registrando la insuficiencia de algunas interpretaciones, entre ellas la balmesiana —que, ciertamente, no es feliz en cuanto a la fórmula— y señala la necesidad de su revalorización, emprendida con fervoroso ahinco por J. Renard, al caracterizar el bien común como principio del orden y entraña de la teología social. Recogiendo estas interpretaciones, Sánchez Agesta considera ese bien común "a través de la *justicia* que establece las relaciones de los hombres entre sí, y es, por consiguiente, la estructura esencial del orden..., la forma de ser del bien humano en cuanto el hombre vive en comunidad" (pág. 251). "En el contenido general del *bien común* —añade (pág. 257)— se articulan, pues, tres distintas consideraciones: el *bien común* de la comunidad particular comprendida en el Estado; la conservación del Estado como instrumento del *bien común*; la misión nacional como participación en el *bien común* de la humanidad".

Cada capítulo lleva sus notas bibliográficas, muy sucintas, precisamente porque la índole de las materias se presta a volcar listas interminables de obras. No he de detenerme en este aspecto; prefiero destacar ese frenazo bibliográfico como un rasgo de buen gusto.

JOSÉ CORTS GRAU.

WEBER, Jean-Pierre: *Problèmes de Droit International Public posés par les guerres civiles*. Université de Genève, Faculté de Droit. Genève, 1940; 222 págs.

En un estudio no muy profundo, pero sí bastante completo y ordenado, trata su autor de los problemas que en la esfera internacional provoca toda guerra civil, de las hipótesis que se

presentan y de las soluciones jurídicas aplicadas y aplicables. Y pretende, para ello, ser lo más objetivo posible, no tener en cuenta ni tomar en consideración los aspectos, políticos de las contiendas, y limitarse, estrictamente, a enfocarlas desde un ángulo jusinternacionalista, partiendo de los regímenes políticos más dispares.

Vuelve, pues, el interés hacia esta forma de "sostener una controversia por la fuerza", hacia esta forma de lucha que, por la variedad de los caracteres que puede revestir, no admite otra definición que la negativa: aquella guerra que no tiene carácter internacional. No es cierto que el "peligro de guerra civil" desapareciera con el parlamentarismo, que sólo las guerras entre Estados acapararan todos los espíritus contemporáneos, y que la oposición entre bolchevismo y fascismo convirtiera aquel peligro en triste realidad. Mientras la guerra, civil o internacional, o pública, privada y mixta —como distinguiera Grocio— siga siendo una *ultima ratio* y sigan en juego la pasión de los hombres políticos y de las clases dirigentes, la puesta en marcha de intentos ambiciosos o de intentos utópicos, seguirá dándole el mundo razón a Montesquieu cuando decía que la vida de los Estados era como la de los hombres; éstos tienen el derecho de matar en caso de defensa natural; aquéllos, el de hacer la guerra en su propia conservación. El bolchevismo y el fascismo son una de las maneras, entre las muchas, con que al mundo le place exhibir sus antagonismos. Será o no cierto —como afirma el autor cuya obra comentamos— que nuestro conflicto haya dado un gran impulso a la tendencia a tratar los problemas planteados por la guerra civil en interés de la paz general y no bajo el ángulo particularista de cada Estado, y hecho nacer la idea de que el reconocimiento de beligerancia o una eventual mediación debería llevarse a cabo, en interés y exclusivo bien de la humanidad, no por cada Estado independientemente, sino, conjuntamente, por todas las naciones a través de un órgano de la comunidad internacional. Ello haría que el reconocimiento de beligerancia fuera, al menos, imparcial y que por encima del derecho de los pueblos a disponer libremente de ellos mismos prevaleciera el interés general de la paz. Ahora bien, ¿cuál sería el órgano internacional que con prestigio y eficacia pudo entonces haber intervenido? ¿Una Sociedad de Naciones en plena crisis, desarticulada, des-

prestigiada, fracasada en sus últimos intentos coactivos, olvidada hasta de sus mismos organizadores, sin ser expresión no ya sólo del consentimiento general de toda la comunidad, sino ni siquiera de una pequeña parte de ella? Imposible. Por lo tanto, impracticable esa única solución que hubiera podido llevar a la realidad la idea de intervención colectiva, y encontrándose los distintos países en campos políticos no sólo diferentes sino totalmente opuestos, en franca contradicción de ideas e intereses, preparando posiciones, trabajando alianzas, acariciando proyectos dispares, sólo el viejo sistema de un reconocimiento individual se les ofrecía a los distintos Estados frente al conflicto español. Por ello, la guerra civil española, si bien provocó una gran confusión en la interpretación de los problemas a que dió lugar, si bien separó, una vez más, lo jurídico de lo fáctico, el deber ser del ser, la normatividad de la normalidad, no introdujo, en realidad, ningún cambio sustancial en los principios que vió aplicar el siglo pasado.

Compartiendo esta idea, enumera Weber los problemas que plantea toda guerra civil. Examina someramente la modificación que aquélla puede aportar a la situación jurídica internacional del Estado; la condición jurídica de los rebeldes; los derechos —presas, bloqueo, etc.— que el Derecho internacional público reconoce a las partes en conflicto; se ocupa de la intervención y se pregunta si es un derecho de ejercicio obligatorio en interés de la humanidad y defensa de la paz, o, por el contrario, existe un deber de no intervención; enumera los derechos y deberes de terceras potencias en relación con los sectores en conflicto, y, por último, se ocupa del reconocimiento de beligerancia y de los problemas que, a su vez, éste plantea. Omite, sin embargo, problemas tan interesantes como el de la teoría de la ocupación; la capacidad contractual y el derecho de negociar de los insurrectos en la esfera internacional; la responsabilidad por los daños causados, y la validez de los actos realizados por las autoridades rebeldes, antes y después del reconocimiento de beligerancia.

En un segundo apartado —y también a grandes rasgos— recuerda las principales insurrecciones y guerras civiles que ha conocido la historia moderna. Al examinar la sublevación de las colonias españolas de América, comenta la evolución de la

actitud inglesa y crítica como injusta la que adoptó Inglaterra en un principio, al prohibir el envío de armas a América del Sur, sin hacer extensiva la prohibición a la metrópoli española. La califica de una no-intervención o neutralidad deficientes e imperfectas, pero no tiene en cuenta que para que ésta pudiese invocarse con toda su secuela de derechos y deberes era preciso que los insurrectos americanos (no en gran mayoría, ya que parte de los originarios de nuestras colonias luchaban en las filas españolas o no perseguían finalidad secesionista alguna, sino simplemente cambios políticos y administrativos), hubieran sido reconocidos, al menos como beligerantes, por un país que no sólo no se hallaba entonces inclinado a ello, sino que acababa de entrar en una Santa Alianza cuya finalidad no era otra que la de defender a los gobiernos legítimos frente a los intentos revolucionarios y de sedición, puestos de moda por la Revolución francesa y fomentados unas veces y provocados otras por Napoleón. Sólo con posterioridad la política de Canning introdujo en el campo teórico una serie de distingos entre beligerancia y neutralidad frente a los insurrectos hispanoamericanos, que preparó el camino para ayudar prácticamente a éstos. Más tarde, y con ocasión de la guerra de secesión, se distinguiría ya entre reconocimiento de beligerancia y de gobierno o independencia y, por lo tanto, triunfaba el punto de vista del ministro inglés al afirmar que aquélla no era más que el reconocimiento de un hecho objetivo. Y es cierto. Cuando el autor habla de colocarse en un plano de imparcialidad y objetivismo frente a la guerra civil, desde el momento que trata de examinar jurídicamente los problemas que aquélla plantea, no tiene otro camino. Aun el autor más parcial y apasionado no podrá prescindir del hecho objetivo, tanto en la calificación de guerra civil como en la apreciación de aquellas condiciones que exigen las normas jurídicas internacionales para que pueda tener lugar el reconocimiento de beligerancia, como en la evolución y resultado final de la contienda. Lo contrario no sería enfocar el problema desde el punto de vista del Derecho internacional, sino desde el ángulo de la conveniencia política.

Comenta las sublevaciones cubanas, señalando la postura exclusivamente subjetiva, política y antijurídica, que adoptaron varias naciones sudamericanas al reconocer estado de beli-

gerancia a una facción sin territorio, sin gobierno, sin tribunales regulares; y, después de ocuparse de otras guerras civiles y levantamientos más o menos ruidosos y trascendentes, dedica, al entrar en la época contemporánea, una singular atención a nuestra última contienda civil, a la que alude constantemente —no siempre con la justicia e imparcialidad necesarias— a través de todo el trabajo.

Después de este pequeño esbozo histórico —que en realidad puede decirse que carece de interés jurídico— dedica Weber una primera parte de su trabajo a examinar la situación existente antes del reconocimiento. Estudia, en primer lugar, la de las partes en conflicto, la situación jurídica de los rebeldes en tierra y en mar, y, como caso especial, las actividades submarinas de los insurrectos no reconocidos. Se ocupa, después, del ejercicio de los principales derechos de beligerancia y de la situación jurídica de las terceras potencias, y hace un rápido estudio de la intervención y de los derechos y deberes especiales de los terceros Estados.

En una segunda y tercera parte trata del problema del reconocimiento, de sus condiciones, efectos, forma y carácter, y del de beligerancia por el gobierno legal o legítimo, ocupándose, particularmente, del caso de los “gubernamentales” y “nacionales” españoles durante el período 1936-1939. Dedicar un cuarto apartado a estudiar el reconocimiento de beligerancia por terceros Estados, examinando cada una de las condiciones necesarias, forma, efectos, órgano emanante y caso de revocación, y concluye ocupándose del reconocimiento del gobierno insurrecto por un solo sector de las terceras potencias.

No hemos hecho más que una referencia objetiva. La obra de Weber se presta, sin embargo, a una crítica bastante amplia. Saca de la misma, conclusiones que estamos muy lejos de compartir. El estudio jurídico de nuestra guerra civil no se puede cerrar con la moraleja de que es necesario que exista una institución internacional que opere imparcialmente con el instrumento del reconocimiento para evitar las arbitrariedades a que aquélla ha dado lugar. A lo sumo, sería una moraleja común a toda clase de conflictos internacionales desde que el mundo es mundo. Y, por otra parte, mal se compagina en la práctica aquella afirmación con la de que el remedio no se encuentra en las crea-

ciones artificiales, sino en una situación política general, en una mentalidad internacional, que no alcanzamos a identificar más que con la de un grupo, de mayor o menor amplitud, pero nunca universal, surgido de la victoria en una guerra y de la preponderancia económica y política en una paz. Que este grupo opere con fórmulas y soluciones jurídicas —que, aunque elaboradas por él, respondan a la justicia y a la realidad del momento— es lo único —y ya es bastante— que podemos pedir.

No puede decirse, pues, que el trabajo de Weber haya aportado grandes novedades. Se aplaude en él una exposición clara y ordenada que lo convierte en un valioso y práctico manual para el estudio jurídico de la guerra civil. Traza una ruta, y su extensa bibliografía nos hace una invitación a que profundicemos temas tan interesantes y de tan reciente planteamiento como los que en aquélla se consideran. Sus múltiples referencias a nuestra guerra civil —que tienta continuamente a su autor— constituyen una constante incitación a la controversia. Que sirva también para que recuerde a nuestros autorizados tratadistas que circulan por el mundo y en letras de molde muchas afirmaciones sobre nuestro pasado conflicto que con pretensión de argumentos jurídicos encubren finalidades políticas a través de falsas premisas y erróneas conclusiones, que es preciso desvanecer y poner en claro. Para la posteridad, por nuestro propio prestigio, y por el triunfo de la verdad. Y para que lo normativo se acerque cada vez más a lo normal.

FERNANDO RODRÍGUEZ-PORRERO DE CHÁVARRI.

J. CORTÉS CAVANILLAS: *Alfonso XII, el Rey romántico*. Madrid. Ediciones ASPAS, 1943; 448 págs.

Por una de esas ilusiones ópticas que tan frecuentes son en la gran perspectiva de la Historia, el reinado de Alfonso XII se nos presenta como un paso brevísimo entre el abrupto período revolucionario que antecede a la Restauración y la planicie engañosa de la Regencia. ¡Cuántos azares en los “años bobos”!) Por espacio de algo más de una década ocupó Alfon-

so XII el trono de España: tiempo bastante para que tal reinado se dilatase: abultara en el juicio histórico, con más extensión y relieve de los que les suelen ser reconocidos en la tasada bibliografía de la época. Una semblanza anecdótica, por Pedro de Répide, en lo que toca a la persona de Alfonso XII, y, respecto a este reinado, un librito de Gardin du Boisdurier y las correspondientes páginas en las Historias generales que alcanzan ese tiempo, es todo con lo que se puede contar, aparte de las naturales referencias en obras que estudian los orígenes de la Restauración, como las muy conocidas de Houghton y del marqués de Lema; biografías de Cánovas, con la de Benoist en cabeza, y personajes coetáneos; recuerdos personales al modo de los evocados por las infantas Paz y Eulalia, en sendos libros, o por el conde de Benalúa, también desde un miradero palatino, o por Galdós, Francos Rodríguez, Gutiérrez-Gamero, etc., desde la calle y al aire libre; aparte también de la Bibliografía alusiva a la política general de Europa en que España participa—o deja de participar—, según el vaivén diplomático registrado por un libro de nuestros días, el de W. Windelband.

No tiende a reconstruir, en todos los aspectos, el reinado de Alfonso XII el libro de J. Cortés Cavanillas, razón inmediata del presente comentario. Sí a perfilar la figura del malogrado monarca. Por agrupar, con tal intención, los datos esparcidos aquí y allá; por reducirlos a la unidad de un relato en que la interpretación psicológica ocupa su lugar, y por conseguir una expresión suelta y animada, merece elogio la obra de referencia, no sin que su autor deje de aportar algún documento inédito, como el manuscrito existente en la biblioteca de Palacio, relativo a la visita de Don Alfonso a los coléricos de Aranjuez, rasgo en que el rey puso la alegre improvisación, que es tantas veces madre del heroísmo. Este Alfonso XII, despreocupándose de un mortal contagio, o marchando entre las ruinas causadas en Granada por los terremotos, o vadeando las calles inundadas de Murcia, parece redimirse, a fuerza de gallardía y cristiana piedad, de tantas horas frívolamente consumidas en un ocio harto sustraído a la preocupación del Estado: aquel ocio de cortesanos y señoritos que pudieramos ver, plásticamente representado, en la goyesca escena del ministro que mántearon en el coto de Algete. Las cosas eran así, con extra-

ñas mezclas de vicios y virtudes, mas una rara simpatía, muy del tiempo y muy de Madrid, por última salvación del conjunto. Vivo de inteligencia, chispeante de conversación, ágil en sus reacciones, nada dispuesto, por lo visto, a traspasar el primer plano de las cosas, Alfonso XII poseía esa virtud de asimilación para las esencias populares, y aun castizas, que adquirieron los Borbones de España apenas tomaron tierra y ambiente. Don de gentes es la característica de Alfonso XII, como lo fué de su madre y de su hijo, sin que semejante condición preservase a la una y al otro —paradoja de las paradojas— contra la impopularidad final. ¿Qué pruebas reservaba lo por venir a Alfonso XII?... ¿Cuántos y cuáles habrían sido los frutos de un espíritu fácil y claro, templado en el conocimiento de los hombres... y de las mujeres, si hubiese tenido tiempo de madurar en la experiencia?... Quizá se llevase Alfonso XII a El Escorial, en su patético bagaje de tísico que vivió muy de prisa, la promesa de un excelente reinado. Pero algo dejó tras de sí: la sombra de un amable romanticismo. El pueblo le amó y acertó a enriquecer con su memoria, vinculada a la de la reina Mercedes, un romance viejo, introduciendo en éste la variante que han cantado niñas y niños en los corros de nuestras plazas: “¿Dónde vas, Alfonso XII?...”

Este Alfonso XII, romántico, en efecto; un tanto legendario, propicio a la efusión, por impresionable y generoso, acusa su silueta en el libro de J. Cortés Cavanillas. Se trata de un retrato, coloreado y expresivo, pero acaso desprovisto de fondo. Bien es verdad que si el autor hubiese querido ofrecernos el estudio de unos cuantos años de vida política española, no habría buscado el pretexto en la biografía de Alfonso XII, sino en la de Cánovas, numen del reinado y razón de cuanto acaeciese en tales años y en los inmediatamente siguientes. Por cierto que el señor Cortés Cavanillas recoge una versión acerca del llamado “Pacto de El Pardo”, en algunos de sus detalles, que no nos parece la más autorizada. “Lo que se ha dado en llamar el *Pacto de El Pardo* —copiamos de *Alfonso XII, el Rey romántico*— no debiera llamarse así, como asegura Fabié, bien enterado, sino el *Pacto de la Moncloa*, puesto que la conversación entre Sagasta y Cánovas para tratar de la situación gravísima que la inevitable desaparición del monarca iba a crear se

verificó en el palacete de dicho parque la tarde del 23 de noviembre...". Este Fabié que cita Cortés Cavanillas no es el que fué ministro con Cánovas, sino su hijo, cosa harto diferente a los efectos del testimonio. En El Pardo, desde luego, no; pero en la Moncloa tampoco. Don Gabriel Maura Gamazo, que en su *Historia crítica del reinado de Don Alfonso XIII durante su minoridad bajo la regencia de su madre Doña María Cristina de Austria* acredita un dominio en el conocimiento de la época que nadie ha superado, escribe: "La víspera del fallecimiento de Don Alfonso, por iniciativa del general Martínez Campos, en el edificio de la calle de Alcalá, donde estaba alojada la Presidencia del Consejo, celebraron Cánovas y Sagasta una entrevista, de la cual se ignora todavía, como acaso se ignore siempre, lo que en ella se platicó, pero se sabe, no obstante, que decidió del porvenir de España..." Vivían aún cuando se publicó el tomo I de la *Historia* en que se insertan los párrafos transcritos no pocos políticos que ya lo eran a la muerte de Alfonso XII, y ninguno tuvo reparo que oponer a la localización afirmada por el duque de Maura, comenzando por Villanueva —don Miguel y no don Francisco, como erróneamente le nombra Cortés Cavanillas en otro lugar—, que, según parece, acompañó a Sagasta, de cuya intimidad gozaba, hasta el lugar de la cita con Cánovas.

Fuese dondequiera la histórica conversación, lo interesante es el acuerdo a que llegaron el jefe del partido conservador, presidente del Consejo a la sazón, y el que había de sucederle, a título de jefe del partido liberal. Hubo en la transmisión de poderes, instada por Cánovas, un sacrificio de éste en holocausto de la Monarquía, a fin de ensanchar por la izquierda, en una hora crítica, su base de sustentación. "Asintió Sagasta —como dice Cortés Cavanillas—, y ya de acuerdo trazaron ambos todos los detalles del plan." Pero no existe motivo para sospechar que se idease entonces el mecanismo del turno de los partidos, como suele creerse, porque semejante arbitrio ya estaba en cierto modo prejuzgado desde que, cuatro años antes, había sido Sagasta encargado de formar gobierno, mandando por espacio de dos años y pico. La cuestión del presunto pacto nos alejaría del libro que acabamos de leer. A la vida y muerte de Alfon-

so XII se atiende Cortés Cavanillas, y ya es bastante para la general curiosidad, que nos muestra un retrato de notable parecido.

MELCHOR FERNÁNDEZ ALMAGRO.

La Ciencia de la Administración. Notas a la última edición del Tratado de Royo Villanova (1).

Mucho se ha escrito por los tratadistas españoles y extranjeros sobre lo que ha de entenderse por Ciencia de la Administración, y la primera consecuencia que se deduce es el desacuerdo reinante acerca de este problema.

Los diversos autores que han emitido opinión ofrecen los criterios más dispares y contrapuestos. Ora se la define como un arte, ora como una ciencia; háblase unas veces de disciplina

(1) En los últimos meses del año 1943 se publica una nueva edición (la 18) de los *Elementos de Derecho administrativo*, de Royo Villanova (D. Antonio). Esta edición, al igual que las aparecidas desde 1935, ha sido "corregida y aumentada" con la colaboración de su hijo Segismundo, catedrático de la disciplina y miembro del Instituto de Estudios Políticos.

En la bibliografía del Derecho público español ocupa esta obra un puesto preferente, no sólo por la personalidad de los autores, "record" de ediciones, difusión entre los estudiosos, sino porque es indispensable para conocer el Derecho positivo vigente, así como las perspectivas y posibilidades que ofrece el régimen de nuestra Administración.

No vamos a hacer aquí una nueva recensión. A los que interese conocer las novedades que ofrencen las últimas ediciones, que consulten la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, abril 1941 y junio 1942.

Allí se indican las modificaciones introducidas en los capítulos respectivos: Régimen administrativo; personalidad de la Administración; órganos consultivos; modernas tendencias en relación con los derechos públicos subjetivos, particularmente el de propiedad; concepciones acerca del Derecho económico y del Derecho laboral; naturaleza de las concesiones mineras; procedimientos; sistema contencioso-administrativo...

El acierto con que fueron enfocadas algunas de estas materias se revela, de una parte, en el asenso que tuvieron sus opiniones en las doctrinas científicas, y, por otro lado, se confirma de una manera más positiva en ciertos acontecimientos: Restauración del Consejo de Estado, revitalización y prolífico desarrollo de las entidades institucionales, pre-

jurídica y otras se la concibe como materia política; ya es considerada como enseñanza filosófica o bien se la hace objeto de concepciones sociológicas; tampoco faltaron doctrinas que creían ver en ella una ciencia especial, compleja, cuyos elementos excedían del campo de la Jurisprudencia y de las Ciencias Morales y Políticas, se adentraban en esa nebulosa síntesis de otras tantas partes de las ciencias aplicadas, que se conoce con el nombre de Tecnología; y, por último, cabe pensar si en realidad la Ciencia

sentación a las Cortes de proyectos de ley sobre Ordenación de las minas, restablecimiento de lo contencioso-administrativo, etc.

Particular mención exige esta última materia para los que hemos venido sosteniendo desde el primer día que la fiscalización contencioso-administrativa no es consustancial y exclusiva de un tipo de Estado determinado, sino que era un desarrollo institucional que se produce en el Estado contemporáneo. Para quienes equivocadamente creían o decían que el régimen contencioso-administrativo es un instrumento del Estado liberal del siglo XIX, baste decirles que el ejemplo más representativo de aquél —Inglaterra— no había conocido esta jurisdicción y que precisamente cuando se rectifica su abstencionismo se presenta la necesidad de introducir un régimen contencioso-administrativo o algo parecido.

Por otra parte, en los países de Europa que contaban con Tribunales y jurisdicción de esta índole, no desaparece al producirse cambios políticos fundamentales en la orientación y estructura del Estado, sino que en unos casos se mantienen las antiguas instituciones confirmando su rango y sus atribuciones y en otros se llega, como en Alemania, a completar en plena época de guerra (abril de 1941) el cuadro de instituciones contencioso-administrativas, instaurándose el Tribunal Supremo Administrativo del Reich, que, por vicisitudes diversas, no se había podido instituir con anterioridad. Ciertamente el nacional-socialismo limitó en cierto sentido el área de esta jurisdicción, sustituyendo el recurso ante los Tribunales por recursos gubernativos, pero en determinados casos se impone ineludiblemente la resolución judicial de la controversia. Estos casos son: graves cuestiones de derecho, cuestiones de hecho que exijan una prueba cuidadosa, gran importancia económica del acuerdo para el interesado, que la resolución impugnada discrepe de la jurisprudencia constante de los Tribunales... Pero, sobre todo, con el fin de descongestionar las funciones de las autoridades centrales, se establece la obligación de seguir la vía contencioso administrativa, cuando el recurso de alzada que se interpusiera en sustitución del contencioso, tuviere que resolverse por una autoridad superior del Reich.

Lo contencioso-administrativo ya no es sólo una garantía jurídica para el administrado, sino que sirve también para coordinar las actividades de la Administración, asegurando la *Jerarquía*. Una autoridad infe-

de la Administración para algunos autores no será sino un resabio de la vieja "cameralística" alemana, ese conjunto amorfo de materias diversas (política, economía, hacienda, etc.) que constituía el objeto de la enseñanza de los funcionarios del *Kämmer* y que tanto recuerda las obras de nuestros clásicos cuando escribían con fines didácticos, tratando de instruir a los príncipes o a sus secretarios, consejeros y corregidores, en el difícil arte de gobernar.

En este último sentido, la Ciencia de la Administración habría

rior ya no podrá desconocer lo ordenado por la autoridad superior. Un acuerdo que se ponga a la firma de un ministro no podrá violar lo acordado en Consejo de Ministros, o lo dispuesto en una ley votada por las Cortes o sancionada por el Jefe del Estado.

El recurso jerárquico o gubernativo no es buen sucedáneo del contencioso, no es suficiente, "pues la mayoría de las veces ocurrirá que sea un ministro el autor del acto impugnado, y en este caso queda agotada la vía jerárquica, ya que no está prescrito en nuestras leyes un recurso de alzada ante el Caudillo, aparte de que sería imposible implantarle como recurso ordinario".

"Se ha combatido el recurso contencioso por razones de eficacia administrativa, estimándose que la Administración perdería agilidad, energía y prestigio si estuviera sometida al control de una autoridad distinta de la administrativa. Tales argumentos son erróneos. Aunque exista el recurso contencioso, la Administración no va a interrumpir su actividad, puesto que todos sus actos tienen carácter ejecutivo. Además, no todos los actos administrativos están sujetos a la fiscalización jurisdiccional; en primer lugar, los políticos, y en segundo, los propiamente discrecionales quedarían excluidos del recurso contencioso" (Royo, pág. 813).

Por lo demás, el titular de un departamento no tiene tiempo, ni tampoco es esa su misión, de estudiar las quejas o agravios de los administrados; el ponente de un Tribunal lo puede hacer más concienzudamente y con mayores garantías de acierto, no sólo en favor del particular, sino en pro de los intereses generales de la Nación, pues entiéndase bien que si el régimen contencioso-administrativo se estima que es una garantía del Estado de Derecho, es no sólo en cuanto tal Estado de Derecho sea un conjunto de intereses particulares y situaciones jurídicas individualizadas.

En las nuevas doctrinas del Derecho público se habla a este respecto de *Estado de Derecho objetivo*, y para garantizar el mismo es fundamental el restablecimiento de lo contencioso, así como sería conveniente la revisión y sistematización de nuestra vieja ley de Bases de Procedimiento Administrativo, en la que tanto el Derecho como la Ciencia de la Administración reclaman reformas urgentes y necesarias para gobernantes y gobernados.

sido la ciencia madre del Derecho administrativo, el cual se emancipa y llega a su madurez con un desarrollo sistemático y una riqueza de doctrina que aquélla no alcanzara. Un autor alemán contemporáneo reprocha a Mayer el haber abandonado los estudios sobre Ciencia de la Administración que en Stein lograron cierta envergadura; quizá el influjo de Mayer y su escuela del positivismo jurídico determinó un descenso o, cuando menos, un estancamiento en la evolución de aquélla, así como un desvío por sus investigaciones (2). En Italia, y al amparo de una disposición legal que preveía la creación de cátedras separadas de Derecho administrativo y de Ciencia de la Administración, fueron realizándose algunos estudios de carácter especial sobre esta última, estudios que luego decayeron y que no han servido siquiera para legar a la historia de las doctrinas una definición clara y comprensiva de todas las facetas y aspectos de la Ciencia que estudiaron.

Tan discrepantes son las definiciones dadas y de tan variada forma fué concebido el problema de sus relaciones con el Derecho administrativo, que para exponerlo los tratadistas tuvieron que hacer cuadros sistemáticos de clasificación (3).

(2) No faltaron algunos continuadores de la labor de Stein. Así, Jastrow (*Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft*) y Weber, Schmid, Giese y Norden; especialmente este último, en su trabajo *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?*, Berlín 1933.

(3) Fernández de Velasco sistematiza así las teorías sobre Ciencia de la Administración:

- I. La Ciencia de la Administración como una Filosofía.
- II. La Ciencia de la Administración como una técnica.
- III. La Ciencia de la Administración como una acción.
- IV. La Ciencia de la Administración como una política.
- V. Como suma de principios reguladores de la actividad del Estado.
- VI. Como Sociología.

Gascón y Marín establece los siguientes grupos de teorías para las relaciones entre el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración:

- a) Diferencias a base de lo legal y de lo científico.
- b) Distinción a base de los aspectos técnico y formal.
- c) Separación entre la organización y la acción administrativa; actividad jurídica y actividad social.
- d) Derecho administrativo y política de la Administración.
- e) Identificación de la Ciencia de la Administración y del Derecho

El libro de Royo Villanova, al dedicar en la nueva edición un capítulo a la materia, insiste sobre muchos de los puntos ya esbozados por otros autores, pero destaca aspectos de la cuestión que merecen ser recogidos con cierta amplitud. Ante todo, se opone a cualquier propósito de atomización, de división o separación entre el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración, idea grata al juspositivismo, como también fustiga la creencia de que puedan desdoblarse en el Estado su actividad jurídica y su actividad técnica (4).

administrativo (Giura: *Introduzione allo studio della scienza della Amministrazione*.

f) Lo sociológico y lo jurídico.

Aparte de estos criterios, expone el sistema seguido en su tratado.

Zanobini distingue las doctrinas, que, abandonando el punto de vista jurídico, asignan a la Ciencia de la Administración un propósito de investigación no estático y descriptivo, sino dinámico y crítico, que discute los problemas de oportunidad y conveniencia, y las que lo reducirían a un examen puramente técnico de la acción administrativa (Vacchelli: *La scienza della Amministrazione come scienza autonoma*, en *Archivio Giuridico*, 1894) o a una investigación de carácter político (Presutti), criterio que se encuentra en los autores más recientes, que separan la Ciencia política —estudio de los fines del Estado— y la Ciencia de la Administración —estudio de los medios para la consecución de aquéllos—.

(4) La actividad jurídica y la actividad social del Estado están dominadas por una noción única: la Administración pública. Cuando el Estado ejerce la policía, administra; cuando crea y sostiene establecimientos de enseñanza, administra; cuando fomenta los medios de comunicación, administra.

Además, para conocer las instituciones jurídicas en que se concreta la acción social del Estado, es preciso conocer el fin que con las mismas se ha propuesto el legislador, y para poder conocer tal fin son necesarias, además de las nociones jurídicas, otras de carácter económico, político, social y técnico.

El jurista necesita para poder estudiar la legislación administrativa del conocimiento de ciertos problemas previos. Toda institución jurídica tiene un origen social, y las materias que se quieran atribuir al Derecho administrativo y a la Ciencia de la Administración están unidas por tantos vínculos que el repartirlas en ciencias diferentes no sería distinguir, sino separar.

Para conocer la Administración pública en su viva realidad, para penetrar en la esencia de sus servicios e instituciones, no es suficiente el conocimiento del Derecho en vigor, sino que es preciso consagrar nuestra atención y examen a la misma realidad administrativa. El Derecho no es más que un medio y límite puesto a la actividad del Estado como ad-

Si sólo tuviéramos en cuenta la acción jurídica nos retrotraeríamos al Estado individualista, matizado por el más acendrado abstencionismo: *la función administrativa se limitaría a restringir los derechos de los particulares en la medida indispensable para salvaguardar el interés público*. La creciente intervención del Estado exige cierta técnica, y ésta no puede escindirse de lo jurídico.

“Creo por ello, dice, que el Derecho administrativo a los fines didácticos debe ir precedido, para su mejor conocimiento, del examen de los problemas previos antes referidos, lo que permitirá adquirir una idea más profunda de las instituciones administrativas.

Importa, sobre todo, que los funcionarios públicos no tengan sólo una formación jurídica. El funcionario público no ha de conocer sólo el Derecho, sino también los problemas administrativos.

Naturalmente, la enseñanza universitaria no basta para tratar en un curso y de modo completo las diversas materias administrativas.

ministrador de los intereses públicos. La potestad discrecional es la prueba evidente de que la riqueza de la vida administrativa no puede encerrarse en los estrechos moldes jurídicos. Entre la ley y el caso individual media una gran distancia, que es llenada con normas dictadas por los superiores jerárquicos a sus subordinados y que se inspiran no tanto en consideraciones jurídicas y legalistas como en valoraciones de utilidad, conveniencia y oportunidad suscitadas por el mismo caso real. De ahí que Walter Norden haya escrito con acierto que las instrucciones y circulares administrativas no constituyen Derecho administrativo, sino un puente entre éste y la vida administrativa. El Derecho es sólo un límite de la discrecionalidad administrativa, mas no dispone cómo ha de actuar la Administración en el caso concreto. De aquí que la Administración pública pueda, aun respetando el Derecho, obtener resultados prósperos o perjudiciales, según la oportunidad o inoportunidad de las medidas adoptadas.

Asimismo, los problemas fundamentales de la organización administrativa escapan a la ciencia del Derecho. La formación profesional más adecuada para los funcionarios públicos, la división territorial más acertada, la reforma de los procedimientos y métodos de trabajo dentro de la empresa administrativa, la denominada racionalización administrativa, etc. He aquí unas cuantas cuestiones cuyo estudio, en estricto rigor, no corresponden al Derecho administrativo.”

Royo Villanova, op. cit., págs. 30 y 31.

De aquí que en muchos países existan centros especiales donde se realizan estudios administrativos con carácter científico, para asesorar a las entidades públicas o para enseñar a los aspirantes a funcionarios públicos o a estos mismos.

El interés que hoy se siente en todos los países por los estudios administrativos es muy justificado. Una buena Administración es el instrumento más eficaz del Gobierno. Ya dijo nuestro Olivan: El Gobierno forma la Administración, pero la Administración sostiene a los Gobiernos. Y un poeta, el inglés Pope, decía que el mejor gobierno era el mejor administrado."

La Ciencia de la Administración, en nuestro sentir, desarrolla estas facetas: 1.º El aspecto *filosófico*; aunque si bien constituye una parte de la Ciencia de la Administración, ello no quiere decir que se deba dejar reducido al Derecho administrativo a una simple exégesis, desprovisto de toda concepción especulativa (Vivien, Macarel, Colmeiro).

2.º También el *arte* de administrar es un sector importante de la Ciencia de la Administración (Laferrière, Batbie), y en este sentido cabe hablar de ella como arte; pero si el arte coincide en cierto punto con la técnica, "consecución de un fin con arreglo a ciertas reglas", es evidente que hay un arte jurídico, como existe una técnica jurídica y el estudio de ésta es inseparable del Derecho administrativo.

Se dice que para administrar es preciso poseer en primer lugar una serie de conocimientos técnicos que no son jurídicos, pero el funcionario público ineludiblemente ha de moverse dentro de la esfera legal; es la ley o los reglamentos, y no unas simples órdenes verbales o escritas, como sucede en la Administración privada, los que marcan los fines que tiene que cumplir y los procedimientos para lograrlos, y es natural que esos funcionarios tengan forzosamente que conocer el Derecho administrativo.

3.º Interesante es el aspecto *sociológico*, que nos puede dar una visión general y de conjunto de los problemas administrativos y serviría para sistematizar un capítulo de esa ciencia, que llamamos Sociología, en la parte que se refiere a la organización administrativa, a los servicios públicos, a los funcionarios y a las repercusiones de las instituciones administrativas en el cuerpo social.

4.º El asignar a la Ciencia de la Administración el estudio *técnico* o material de los problemas (Meucci, Brunialti) y al Derecho administrativo el estudio formal o jurídico, nos recuerda el criterio ya intentado en relación con la ciencia del Derecho en general (Stammler, Kelsen), mas ello no es factible ni recomendable en el estudio de la Administración pública (5).

5.º Finalmente, es concebida la Ciencia de la Administración como una parte de la *política*, según se ha venido estudiando ésta desde Aristóteles hasta Holtzendorff, es decir, no en el sentido estrecho, partidista, de tendencias, sino en el sentido amplio de ciencia del Estado, o, mejor diríamos, de ciencias del Estado; y así habría una política financiera, otra económica, otra militar, otra internacional, otra de orden público, otra social... y como elemento medial de todas ellas una política administrativa. De esta suerte tendríamos bien patente la diferencia entre "Ciencia política" que señalaría los fines del Estado, los propósitos y tendencias, y "Ciencia de la Administración", que nos proporcionaría el instrumental necesario para alcanzar aquéllos, y que al mismo tiempo, en la posición crítica que ha de adoptar toda ciencia, servirá para señalar los errores, vicios, corruptelas e im-

(5) Ya indicábamos en páginas anteriores cómo cualquier asunto concreto de Administración implicaba relaciones con ciencias diversas y, por consiguiente, unos conocimientos muy variados. Piénsese, por ejemplo, en la construcción de un ferrocarril: hace falta no sólo aprobar la construcción, incluirlo en el plan, otorgar su concesión o reglamentar la construcción o explotación... sino que hay una serie de problemas materiales, de ingeniería (tendido de la vía, puentes, túneles, etc.), de orden fiscal y financiero (coste para el Estado en el caso de que se explote en administración directa con resultados deficitarios); posibles ingresos, cuando se trata de una explotación directa lucrativa o el concesionario hace participe a la Administración de los beneficios que obtenga; problemas de orden económico, si se trata de explotación concedida, compaginar remuneración del concesionario con tarifas soportables para el tráfico; de orden social, que sirva de comunicación entre núcleos de población carentes de otros medios y que redunde en provecho de la colectividad, poniendo en contacto con la vida del país comarcas aisladas y distantes; problemas de orden político estratégico, que satisfagan necesidades militares. Recuérdese la importancia estratégica de los ferrocarriles en Alemania. Recientemente en los Estados Unidos también ha sido puesto de relieve esta cuestión. *Thor Hultgren: American Railroads in Wartime. Political Science Quarterly*, sept. 1942, núm. 3.

perfecciones de la organización y del procedimiento administrativo y suministrar las reformas y método que sea preciso introducir.

Como resumen de lo expuesto, definiremos la Ciencia de la Administración como el estudio técnico de la acción y estructura de los Ministerios, Diputaciones, Ayuntamientos y demás organismos públicos en su aspecto material, con un propósito práctico para la reforma de la organización, de los procedimientos administrativos y la preparación de los funcionarios (6), todo ello desde un punto de vista crítico.

Pero esta Ciencia así concebida tendría proporciones dilatadas, sería difícil señalar sus límites, pues al adentrarse en la técnica material de los servicios habría que recurrir a las ciencias físico-naturales y nunca podría señalarse los conocimientos precisos de mecánica, física, de ciencias médicas, etc., que debieran ser objeto de su estudio. De esta suerte, se recogerían una serie de disciplinas tan diversas que no tendrían razón alguna de conexión científica y carecería de justificación constituir con ellas una Ciencia especial. Por eso creemos que la Ciencia de la Administración estudia lo que afecta estrictamente a la organización administrativa de los servicios, pero no a sus cuestiones técnicas excesivamente especializadas, que deberán ser objeto de adecuados y pertinentes estudios facultativos.

EUGENIO PÉREZ BOTIJA.

(6) Nos parece exceso de agudeza por parte de Longo el decir en la crítica que hace de los que conciben la Ciencia de la Administración como una ciencia práctica, encargada de suministrar conocimientos precisos a los funcionarios, que habría que crear una Ciencia del Derecho civil para los jueces, si se intenta crear una Ciencia de la Administración para los funcionarios. Es innegable que si se ha pensado en Escuela especial para formar los funcionarios jurídicos o judiciales, más falta hace todavía para los funcionarios administrativos y los funcionarios técnicos. V. monografía del Prof. Giese sobre una Alta Escuela de funcionarios: *Die Beamten Hochschule*. Entre nosotros ya Colmeiro juzgaba necesaria la creación de una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas (*Derecho Administrativo Español*, 4.^a ed., t. I, pág. 508).

La futura Facultad de Ciencias Políticas y Económicas parece tender en cierto modo a cumplir algunos de estos fines.

JUAN DEL ROSAL: *Del pensar y del vivir*. Madrid, Editorial Aldecoa, 1943; 180 págs.

El joven catedrático de Derecho penal de la Universidad de Valladolid recoge en este volumen diversos trabajos de muy varia índole al margen de sus estudios de cátedra. La mayor parte escritos a vuela pluma, acusan una sensibilidad y un nervio literario que pueden cuajar en verdadero estilo. Juan del Rosal es uno de los universitarios más influidos por la guerra, que hizo pensar de corazón a los mejores. El mismo gusta de reiterarlo a través de estas páginas: "¡Cuánta humildad trae la conveniencia de un quehacer de peligro común! ¡Qué tremenda lección para los soberbios sabihondos!" (página 117). "De aquellos momentos de renunciamiento de uno mismo, de entrega completa a la idea, de desasimiento del cuerpo por el espíritu, nos queda un racimo de recuerdos que florecen en las horas de reflexión, y que prestan a nuestra profesión un sabor humano, generoso y sencillo..." (pág. 161).

Comienza con unos comentarios a Ganivet, escritos sin pretensiones de crítica, pero con el natural fervor granadino y un tanto familiar. Se extiende luego en torno al pensamiento político español, insistiendo en la necesidad de una renovación teológica de la política y del Derecho. Agrupa bajo los títulos de "Literatura" e "Historia" diversas notas breves sobre algunos libros, en todas las cuales muestra una limpia inquietud; la más lograda, a mi parecer, es la referente a la "Historia de Isabel la Católica", de Luis Santamarina. Examina a continuación ciertos aspectos del problema universitario, y cierra con unas consideraciones sobre el "Tratado del esfuerzo bélico heroico", del doctor Palacios Rubios.

Destaquemos dos puntos entre los más interesantes. Primero, sobre la vocación universitaria: "... Si a los hombres que acaudillan nuestro orbe universitario no les escuece en sus almas esta vocación que un día y otro ilumina sus conciencias —la *noxis* de los griegos—, entonces la vida discurre en la Universidad sin nervios y sin aliento..." (pág. 153). "... Y no puede llegarse a esto (al sentido cuasi sacerdotal de la cátedra) si los que advienen a este centro constitutivamente (?) del espíritu no llegan por

los pasos contados de una auténtica vocación, sentida a lo largo del tiempo y realizada día por día, con dedicación recoleta de trabajador perseverante. Hoy más que nunca, y ante la inmensa complejidad de la vida moderna y ante las acuciantes necesidades con que nos impele hora tras hora, resulta casi peregrino hablar de este *sentimiento vocacional*, cuando la mayor parte de las personas viven del cuento de una aparente vocación" (página 148).

Segundo, estos dos fragmentos de Palacios Rubios: "Las cosas en que el hombre esforzado ha de mostrar su esfuerzo han de ser grandes, graves, difíciles, terribles, peligrosas, en que se tema o espere de presente peligro de muerte en batalla general o particular. Al cual peligro se ponen los hombres por ganar honra y gloria o por no incurrir en infamia o deshonra, queriendo más morir honradamente haciendo lo que deben que vivir en mengua no haciéndolo." "... Viene que los hombres ejercitados en los trabajos y actos del esfuerzo, aunque sean pocos, están aparejados para vencer, y los muchos no ejercitados, para ser vencidos..."

La recopilación de cosas ya publicadas determina algunas repeticiones. Por otra parte, algunas ideas requieren ulterior explanación para remediar su vaguedad o sus expresiones alambicadas. Por ejemplo, lo de que nuestro Imperio "no halla su raíz política más que en la alucinada fe religiosa" (pág. 33); lo de que "un pueblo original, profundamente original, como el nuestro, y que posee su propia forma de vida, no puede abismarse en el trajín de lo histórico sin un despiadado concierto de cobardías y traiciones" (pág. 37); lo del *voluntarismo* de Palacios Rubios; lo de que "el Derecho há de ser *nacional*, puesto que es una de las más peculiares expresiones del genio de un pueblo. Que regula de una manera total *la vida comunitaria*, llevando su poderío, de suyo *mítico*, porque dice en todo instante *quién es caballero y quién no lo es*, hasta lo más recóndito de la vida humana..." (pág. 78). Incluso hay que serenar la sensibilidad de postguerra para no confundir el virus logicista con la lógica y hasta refrenar el natural entusiasmo de todo jurista español para ponderar escrupulosamente ciertas afirmaciones, tal la de que "entre todas las manifestaciones espirituales, ninguna alcanza la majestad y altura del Derecho" (pág. 77), o la de

que "hasta que la voz universitaria de Vitoria resuena en Europa, el mundo de la gobernación de los hombres carecía de una base humana, generosa y perdurable" (pág. 32).

Ahora bien, estas insinuaciones que yo me permito hacerle al amigo de muchos años, con quien me une no sólo el vínculo universitario, sino ciertas vivencias entrañables de su ciudad y su Universidad de Granada, tienden sólo a darle el alerta contra ciertos rumbos demasiado fáciles, y en nada desvirtúan el porvenir de su pluma.

J. CORTS GRAU.

FRANCISCO LEAL INSÚA: *Pastor Díaz, Príncipe del Romanticismo*. Lugo, agosto de 1943; 346 págs.

En la encrucijada de la poesía y la política, de la más exaltada poesía romántica y la más agitada y tirante realidad, encrucijada a la verdad muy española, la personalidad de D. Nicomedes Pastor Díaz, ministro de la Corona en su hora más alta, y a través de toda su melancólica existencia Príncipe del Romanticismo, según le bautiza su biógrafo más reciente, es buen ejemplo y testimonio de este extremado desdoblamiento anímico a que los azares políticos de España dieron ocasión y lugar. Entre la poesía y el quehacer político, entre el más vago y escalofriante ensueño y el más objetivo y duro contacto con los seres y con las cosas, la figura de Pastor Díaz, como la de tantos otros, parece carecer de congruencia íntima, de asentamiento vital, de estilo unitario y profundo. La historia política española del XIX ofrece numerosos ejemplos de esta índole. La literatura y la milicia son los oficios románticos por excelencia; aquéllos que más generosamente nutrían las filas políticas de la nación. Martínez de la Rosa, Espronceda mismo, tantos más, pertenecen, en grado mayor o menor, a esta estirpe romántica de poetas estadistas, y es de justicia confesar que no es parvo el acierto de su gestión en instancias diversas. Casi todos los escritores españoles aparecen más o menos remotamente envueltos en el vaho y polvareda de la política nacional. Las razones son obvias, pero no es nuestro propósito analizar ahora este singular fenómeno del romanticismo ibérico. La figura de Pastor

Díaz, celta sonámbulo, vaga por entre los sucesos políticos de España y alcanza notoriedad y proceridad. Otro de los rasgos de la política del XIX es su provincialismo; en el fondo, y no sabemos bien si achacarlo a virtud o vicio, casi toda ella fué hecha desde la provincia, desde el terruño, desde la patria chica. Para un celta, para un gallego nostálgico, empapado de *saudades*, aquejado siempre por *el dolor de la lejanía*, no se trata simplemente de una virtud o un vicio, sino exactamente de una necesidad, de un afán irrenunciable y estrictamente lírico. Por eso el libro de Francisco Leal Insúa resulta tan acertado en su planteamiento y composición, tan afín en su textura misma a la personalidad de su héroe, tan armónico y próximo a su estilo vital. La vinculación del alma céltica a la tierra y a los muertos es tan evidente en Leal Insúa como en Pastor Díaz. La *saudade* derriba los muros del corazón, sitúa el alma en su hora más dulce, en su más honda soledad; la acerca a la niñez y la muerte. Este específico amor a la tierra, ¿de dónde nace, de qué sitio arranca, de qué eterno provincialismo, de qué ancestral tristeza? Todos los escritores gallegos, incluso la Pardo Bazán, la más desgajada y cosmopolita, tienen por eso un afincamiento espiritual tan firme, una niñez tan legendaria y cercana. Toda la literatura céltica, aun la más culta, tiene entraña popular y mitológica, y parece como contada de viva voz, como oída de viva voz en mansas y quietas veladas tras la patética lontananza de la lluvia y el viento. Por eso se acuestan del lado de la poesía lírica las almas gallegas y son más escasos sus meditadores que sus juglares. Francisco Leal Insúa, antes de presentarnos a D. Nicomedes Pastor Díaz, empieza por hablarnos de Vivero, su pueblo natal, deliciosa tarea sin duda para cualquier vivariense y que ocupa exactamente 158 páginas de apretada lectura, la mitad justamente del libro. No es este lugar adecuado para juzgar de la calidad literaria de la noble y tersa prosa provinciana de Leal Insúa, tan cercana a Miró. Baste decir que logra con colmo su propósito y que cuando D. Nicomedes Pastor Díaz nos es presentado conocemos muy por lo menudo el ambiente de su precoz infancia romántica y casi al dedillo las rúas y rincones ocultos de su remota mocedad. Al salir de Vivero y empezar a derramar por el ancho mundo sus días de amargura, guarda Pastor Díaz un asilo de quietud, una provincia de su corazón, en el hogar

de su niñez. Queda allí su madre. Y la correspondencia que con ella mantiene, y que ahora nos ofrece por vez primera su biógrafo, tras paciente rebusca, es como el nexo vivo, la encrucijada silenciosa de su doble personalidad. Es de gran interés observar cómo se transparentan los hechos políticos, y las andanzas cortesanas adquieren un perfil menudo, familiar, doméstico en estas cartas de Pastor Díaz a su madre. La vida, un tanto seca y sórdida, del político aparece dibujada en el trazo nervioso y vivo de sus epístolas familiares, con más evidencia para nuestro gusto que en historias más anchas y colmadas. El ajetreco político del XIX parece como que se remansa y purifica en el puñado de palabras que D. Nicomedes enviaba por la vieja galera de León, camino de Benavente y Astorga, al lugar de su niñez. En los breves descansos de su jornada política, en las paradas, en los mesones, tras el trote polvoriento de las diligencias que conducían a través de España la fatigada y espectral figura del más tremebundo poeta romántico, resumía éste en unas cuantas frases el ritmo entrecortado de la política nacional. En esas frases descubrimos la raíz y el perfil último de su alma. Las vibraciones revolucionarias, los cambios de gobierno y situación, el pequeño tumulto de aquel Madrid provinciano se apaga y debilita, se refleja y diluye en estas cartas familiares. Cada nombramiento, el de jefe político de Segovia o Cáceres, el de subsecretario de la Gobernación, el de ministro, el de rector de la Universidad Central, se condensan en unas breves frases de sencilla textura, de despreocupada y añorada andadura. Una buena porción de la historia política del XIX, con sus anécdotas, sus trampas, sus ilusiones y vejámenes, encuentra aquí sitio y soledad. El libro de Leal Insúa es por esa razón de interés suficiente para el historiador de nuestra vida pública. La doble personalidad de Pastor Díaz se junta e integra, se reduce a su más honda unidad humana, a su condición eternamente infantil en esta breve pero jugosa correspondencia, hasta hoy inédita, que Francisco Leal Insúa nos ofrece desde el mismo Vivero, donde transcurrió la infancia romántica de su héroe.

LEOPOLDO PANERO.

HÉCTOR DEL VALLE: *Talleyrand*. Vidas. Ediciones Atlas, 1943.

En el gran recodo de una época, que sobre los acontecimientos extraordinarios y maravillosos que la llenan, presenta su carácter de profundo giro de la Historia, se destaca una figura firme y a la vez fluctuante, que, al adaptarse a todo, le imprime su sello, ligando las etapas y encauzando el curso de las situaciones de un modo prodigiosamente fácil y distinguido. El Príncipe de Talleyrand es una de esas figuras acabadas que Francia produce de vez en cuando. Descartes, Richelieu y Talleyrand podrán ser superados en distintos aspectos de su vida y de su obra, pero no en la perfección con que dieron el último toque al perfil de su existencia, dentro de lo que cada uno de ellos es y pretende ser. No han sido, ciertamente, eso que suele llamarse con cerril expresión hombres de una pieza; tuvieron muchas y variadas, pero ensambladas con magistral armonía en la continuidad de sus vidas y sus designios. Podrá ser mejor o peor lo que han realizado, pero no han dejado casi nada por hacer.

En lo que a Talleyrand se refiere, quizá podría decirse que nada le presenta con más veracidad que la contraestampa de lo que su figura, considerada a la ligera, nos evoca. En el libro de Héctor del Valle se nos muestra con todo rigor y acierto esta personalidad egregia que llena cuarenta decisivos años de la Historia de Francia. ¿Qué es fundamentalmente el Príncipe de Talleyrand a través de esta obra? Un diplomático con pensamiento claro y dotes paradigmáticas para llevarlo a efecto. Y, sin embargo, Talleyrand no era un intelectual. Pero precisamente por eso —en su época ultra-racionalista— podía tener un pensamiento político tan claro y veraz como quizá en la Francia de su tiempo uno sólo le puede igualar: Mirabeau. De acuerdo con éste, el Príncipe de Benevento obra en política atendiendo en ésta, antes que a ideas abstractas, a implantar, hechos necesarios de los que hay que obtener consecuencias operantes. Entre la política y el pensamiento se interpone esa sencilla y complicada cosa que es la Historia misma. De ahí que Talleyrand si colaboró con la Revolución, jamás fué un revolucionario.

La actitud revolucionaria supone la pretensión de imponer a la realidad el formato previo de concepciones ideológicas forja-

das en nuestra mente. La Revolución francesa fué el primer gran ensayo, expreso al menos, de política de ideologías procedente del racionalismo moderno que va a llenar el siglo xix y parte del xx. En el momento actual esta manera de ver la política está a punto de venirse abajo, porque a su vez está en crisis el punto de vista racionalista y su expresión histórica, la Edad Moderna. Por otra parte, la Revolución significa un violento irrumpir en los hechos históricos para establecer de golpe el mundo mejor que sus autores creen llevar en la cabeza. Sin plantearnos el problema de hasta qué punto la guerra civil y la transformación política de Inglaterra en la segunda mitad del siglo xvii merecen estrictamente el nombre de Revolución, es incuestionable que la de Francia lo es en su sentido más claro y absoluto.

Pero en los hechos de 1789 se daba con el fenómeno revolucionario una modificación profunda de la vida social y política de Francia, que estaba predeterminada en sus posibilidades —puestas entonces en acto— por el pasado mismo de la nación gala y por el pretérito europeo. Se operaba, en suma, un cambio histórico. Pues bien, el Príncipe de Benevento intervino en la Revolución, no en lo que ésta tenía de tal, sino de cambio histórico. Si ante la demasiado conocida expresión de De Maistre, se tratase de ahondar en su último significado, tendríamos que el intento de mantener a toda costa el rígido perfil de un orden estático, la mera reacción, podría considerarse del lado de lo que el citado escritor llama Revolución contraria.

Lo contrario de la revolución sería, en este supuesto, aparte la posición personal del propio De Maistre, adaptar al orden establecido los gérmenes en incesante cambio de la vida histórica. Y eso fué, precisamente, lo que hizo Talleyrand: A la Revolución y a la fijeza del antiguo régimen prefirió modificar éste, incorporando el lado mejor de lo nuevo. Como Mirabeau, quiso “evitar la subitaneidad del tránsito”. La idea —no la ideología— de Mirabeau de unir a la Corona la representación nacional —integrada por fuerzas nuevas que habían logrado ya su plenitud—, como base para la reforma del sistema político, fué perfectamente comprendida por Talleyrand. Y se puso a desarrollarla a través de las circunstancias, en apariencia al menos, más dispares.

Esto, en el orden interior. En el internacional, sus ideas fun-

damentales han sido: la conservación de la conquista de las fronteras nacionales de Francia y el mantenimiento del equilibrio europeo a base de grandes potencias rectoras. Pero si con la diplomacia clásica en el período de su esplendor el equilibrio se concibe como un juego dinámico y aun ligero de alianzas, para Talleyrand, sin perder este carácter, adquiere la consideración de un orden auténtico, que no resulta de la ponderación de aquéllas, sino que se busca establecerlas, precisamente, en servicio de aquél. Talleyrand es políticamente la madurez de Europa, y a ella sirve a la vez que a Francia. En el conjunto europeo, Francia no era concebida por él como nación dominante —al modo de Napoleón—, ni aun como hegemónica —al de Luis XIV—, pero muy próximo a esta última posición, en su cuadro diplomático, era la potencia más influyente y la llamada como tal, a garantizar el equilibrio. De esta forma se aúnan en Talleyrand el patriotismo francés, exaltado por la Revolución —cuya tesis de ensanchamiento hasta el Rhin mantiene con oportuna tenacidad en la época del Imperio— y la concepción de la Europa moderna en su fase definitiva. Talleyrand se opone al Imperio general construída sobre la base de la dominación francesa; pero a su vez representa el momento en que el maquiavelismo, aun desde los principios que le dieron vida, se supera y muere de la cola. Frente a la pura fuerza exterior del Estado, tesis de Maquiavelo, al orden cristiano post-imperial de naciones, tesis española, y al equilibrio *resultante* de la diplomacia clásica, que tiene su culminación en Kaunitz, Talleyrand ve el equilibrio como orden. En el orden interior, si en cuanto a la forma de gobierno propugna la Monarquía representativa, en lo que afecta a la estructura político-social, sostiene la igualdad ante la Ley, la supresión de las supervivencias medievales y los derechos del hombre como conquistas históricas más que como postulados absolutos; en suma, los principios de 1789, en los que se cierra la Revolución, el 18 Brumario. En este aspecto y en el anhelo de coordinar la antigua Francia con la nueva, radica su coincidencia con Bonaparte.

La conciliación entre las dos partes en que Francia quedó dividida por el proceso revolucionario, fué uno de los puntos esenciales de la política bonapartista al que Talleyrand se mantuvo ininterrumpidamente fiel. No colaboró con ningún sistema, sino en

virtud de coincidencias profundas y esenciales con el mismo, aun cuando éste no desarrollase la totalidad de sus propias concepciones. La actitud política del Príncipe de Benevento es liberal, pero no democrática; admite la igualdad en los derechos fundamentales ante el Estado y la participación en éste de las fuerzas sociales de la Nación; pero no, en cambio, la soberanía nacional entendida al modo rousseauniano, en el que la igualdad resulta de participar idénticamente todos en la misma. Cuando el liberalismo representativo, conciliable con el orden monárquico, pierde, de momento, sus posibilidades, después de la muerte de Mirabeau, va decreciendo también la fuerza política de Talleyrand, que, en el período álgido de la Revolución, tiene que ausentarse de Francia. El aparente doble juego que llevó antes a cabo entre la Asamblea y la Corona responde a la contextura fundamental de su política, y cuando ésta es impracticable, entre el 91 y el 95, es cuando se aparta de toda colaboración. Cuando regresa, durante el Directorio, ya tiene posibilidades de actuación eficaz, como asimismo a través del Consulado y del Imperio. No sería lícito que las dejase perder. Más tarde, en 1814, consigue implantar su sistema en el orden interior, y en el internacional, mediante el Congreso de Viena, el orden del equilibrio europeo, que iba a durar tanto tiempo en sus líneas fundamentales. Consigue, a su vez, que Francia se mantenga como potencia decisiva y de primer orden, transformando admirablemente la derrota, que atribuye a la concepción imperial napoleónica, no a su país, en acuerdo con las mismas potencias vencedoras. Una sola cosa le falla: el mantenimiento de las fronteras naturales, punto absolutamente implantable después de la primera derrota de Napoleón, pero que, en su época, trató de llevar a efecto con insuperable maestría.

Talleyrand, posteriormente, se une al doctrinarismo, y cuando Carlos X se sitúa invidentemente de espaldas a los hechos triunfantes, a través de la Revolución, da el paso a la Monarquía tricolor de Luis Felipe, bajo la que cumple, en Londres, su último gran servicio a Francia: la armonía con Inglaterra y neutralización de Bélgica, entonces nacida como Estado independiente.

En el libro de Héctor del Valle se interpreta con agudeza y hondura la posición y continuidad política de Talleyrand. A tra-

vés de los cambios se trasluce la tenacidad implacable con que el egregio Príncipe de Benevento va tendiendo los hilos de sus ideas, firmes, aunque no fijas. El vulgar Talleyrand, cuco y ladino, queda un poco de lado ante la interpretación crítica más seria, que en este libro es mejorada sagazmente en algunos aspectos: Talleyrand fué venal, mas no versátil. Si recibe dinero abundante, nada le aparta de sus concepciones europeas, siempre en armonía con un inquebrantable patriotismo francés, al que jamás hizo traición y sirvió con clarividencia sin igual. Ante el triunfo político de 1814 y el último éxito internacional de 1834, se pregunta Héctor del Valle si Talleyrand "se pliega servilmente a todas las circunstancias o si prosigue tenazmente, a pesar de todas las apariencias, contra designios de largo alcance y difícil maduración". Lo segundo es lo cierto. Lo que destaca en el Príncipe de Talleyrand es, precisamente, su extraordinaria consecuencia política, más transparente, desde luego, ante la seria interpretación histórica que para la puritana actitud discriminadora.

Y, para colmo, corona el fin de sus días la perfección del alma. El obispo relajado tiene una muerte ejemplar: se reconcilia con la Iglesia con serenidad tal, que sabe dar también a este acto, el supremo de su vida, ritmo diplomático; en lo que vemos, en discrepancia con la hija de Mme. Stäel, una prueba más de la sinceridad de su conversión. Un Talleyrand que se convirtiese a gritos, supondría, por otra parte, una renuncia total a su vida. Y si en ésta hubo deslices, indudablemente graves, la línea y el estilo de su conjunto fué la de un hombre inteligente que sirvió con claridad y deunado a su Patria y a su mundo.

SALVADOR LISSARRAGUE.

CARLOS GARCÍA OVIEDO: *Derecho administrativo*. Volumen I: Introducción, Doctrina general, Organización administrativa; 511 págs. Volumen II: La acción administrativa; 436 págs. Madrid, Suárez, octubre de 1943.

La virtud primordial de la obra de García Oviedo es la claridad. Junto a una sistemática muy depurada y un estudio muy

acabado de los problemas, campea en todos sus libros una gran precisión de conceptos e insuperable diafanidad de expresión.

El catedrático de Sevilla, decano de los discípulos de Gascón y Marín, publicó en los años 1927 y 1930, respectivamente, los volúmenes I y II de sus *Instituciones de Derecho administrativo*, dedicando el primero a la introducción y doctrina general, y el segundo a la organización administrativa, sin que se publicara el volumen tercero, que debía de estar consagrado a la materia administrativa.

Lo que ahora nos ofrece no es, simplemente, una segunda edición, ya que, de un lado, el presente libro está concebido de un modo mucho más compendioso (el volumen I abarca los antiguos volúmenes I y II), y de otro lado el volumen II es enteramente nuevo. El mismo cambio en la denominación, *Derecho administrativo*, en lugar de *Instituciones de Derecho administrativo*, nos indica a las claras que se trata de un trabajo distinto.

No sé si será erróneo afirmar que nos hallamos en presencia de un manual de Derecho administrativo, uno de los pocos manuales de Derecho administrativo español y sin disputa el mejor concebido y elaborado. Si hubiera ofrecido indudable interés una reedición de las *Instituciones* de García de Oviedo, sobre todo completadas con el tercer volumen, que entonces no llegó a publicarse, creemos que de mucha más valía es la aportación que implica este manual, pues aunque es cierto que los tratados de Derecho administrativo español no son muy abundantes, por lo que respecta a los manuales, hasta hace poco la ausencia era total, y si Alvarez Gendín acometió la ardua empresa de producir el primer manual, García Oviedo cumple ahora la meritisima labor de dotar al Derecho administrativo español con un manual difícilmente mejorable por su valor didáctico y compendiosidad, tan difíciles de lograr en la órbita de los estudios de Administración.

El índice del primer volumen coincide casi exactamente con el de los antiguos volúmenes I y II. García Oviedo ha refundido en 511 las antiguas 1007 páginas de la primera edición, y al mismo tiempo ha puesto al día su obra anterior, tanto en el aspecto doctrinal como por lo que se refiere a los índices de vigencia, que tan fundamentalmente han variado.

La sistemática de este volumen I es la siguiente:

Libro I: Doctrina general de la Administración, dividido en cinco títulos, que tratan, respectivamente, de la consideración subjetiva y objetiva de la Administración; relaciones entre la Administración y los administrados, y empleo por las entidades administrativas de los procedimientos propios del Derecho privado.

Libro II: Dedicado a la organización administrativa y comprensivo de siete títulos, referentes a los elementos orgánicos de la Administración; organización administrativa según las esferas; Administración central, provincial, municipal, colonial, corporativa y colaboración administrativa. Cada uno de estos títulos se divide en un número variable de capítulos y secciones.

Nos fijaremos sólo en aquellos capítulos nuevos o en aquellos puntos en que se han introducido variaciones de esencia, ya que este primer volumen, como dejamos apuntado, puede valer como una reedición sintética de la primitiva obra del catedrático de Sevilla.

Ante todo, se advierte la ausencia de un estudio de F. E. T. y de las J. O. N. S. como sujeto de Administración pública, capítulo que parecía obligado dado el enorme ámbito de su acción administrativa.

Es nuevo el capítulo VII del título II, dedicado al estudio de los modos de gestión de los servicios públicos, en el que analiza la gestión directa, la gestión interesada, el arrendamiento, la concesión y la empresa de economía mixta, deteniéndose particularmente en el estudio de este modo de gestión, que es, sin duda, el que más problemas suscita hoy día.

En el título IV se ha refundido en un solo capítulo la materia relativa a organización y competencia municipal, añadiendo al capítulo V, dedicado al régimen municipal, lo relativo a municipalización, municipios adoptados, funcionarios municipales e Instituto de Estudios de Administración Local.

Transformaciones fundamentales ha experimentado el título VI, que lleva como rúbrica "Administración corporativa", dado el cúmulo de nuevos organismos creados a partir de 1930 y especialmente después de finalizada la guerra de Liberación. Quizá hubiera sido conveniente una referencia a la organización sindical española, ya que, si es cierto que en el tomo II existe un amplio e interesante capítulo dedicado al régimen sindical y

corporativo, parece anómalo enumerar las entidades corporativas existentes en España sin aludir a los sindicatos.

Singular interés ofrece el capítulo dedicado al régimen jurídico, especialmente el apartado en que se aborda la cuestión del recurso contencioso en el Estado totalitario. García Oyiedo mantiene en este punto una postura original: a su juicio, el contencioso de legalidad es difícilmente conciliable con el Estado totalitario, mientras que estima que el contencioso subjetivo es perfectamente admisible en los sistemas basados en la unidad del poder. La mayor parte de la doctrina propugna la compatibilidad de los nuevos principios con las dos modalidades del recurso contencioso, y sólo los autores alemanes sostienen una posición diametralmente opuesta a la defendida por García Oyiedo; es decir, rechazan el contencioso subjetivo y admiten, en cambio, el de legalidad.

El volumen II, dedicado a lo que comúnmente se llama materia administrativa, es totalmente nuevo, por lo cual su lectura despierta mayor atención que el anterior. Lo intitula "Acción administrativa", puesto que en él se considera la actividad de la Administración en los distintos círculos de su competencia, rechazando otras rúbricas que le parecen menos apropiadas, tales como "servicios públicos" y "materia administrativa".

Abarca este volumen nueve títulos, en los que se analizan, respectivamente:

1.º Acción administrativa común.—2.º Administración internacional.—3.º Funciones administrativas relativas al derecho.—4.º Funciones administrativas relativas al orden social.—5.º Asistencia social.—6.º Comunicaciones y transportes.—7.º Intereses sociales varios.—8.º Administración militar.—9.º Administración financiera.

Sin duda alguna, el título más amplio es el 4.º, en el que se distinguen la vida física, la intelectual, la moral y la económica. La única objeción que sugiere esta sistemática es el enorme ámbito de las funciones administrativas relativas al orden social, que debiera haber dado materia para diversos títulos, pues, a pesar de que la extensión del dedicado a este tema, resulta desmesurada en proporción con los demás, aún queda fuera de él todo lo relativo a asistencia social, formando un título muy amplio y que se coloca aparte, siendo notorio que se refiere también

a funciones administrativas relativas al orden social. De otro lado, parece poco expresivo y definitorio rotular como "Intereses sociales varios" lo que comúnmente se designa con el nombre de propiedades especiales (aguas terrestres, minas, montes, propiedad incorporeal).

El desarrollo de los diversos temas contenidos en este volumen está realizado con esa exactitud de concepción y justeza de expresión que caracterizan toda la labor de García Oviedo. En la imposibilidad de examinar uno a uno todos los puntos explanados en este volumen, ni siquiera de analizar globalmente cada uno de los nueve títulos en que se divide, nos detendremos sólo en algunas de las materias que ofrecen peculiaridades dignas de ser resaltadas.

Así, en el capítulo I del título III, destinado al estudio de la policía, se contiene uno de los análisis más sugestivos que se han escrito sobre el tema, manejando amplia bibliografía, que va desde nuestros autores del pasado siglo, como Ibáñez, hasta las obras alemanas más recientes en punto a este problema. Debe mencionarse, asimismo, el capítulo II del mismo título, en el que se expone la policía de la libertad en el nuevo Estado español, condensando en muy pocas páginas toda la legislación vigente en este punto, cuyo conocimiento constituye hoy una cuestión candente, pues, como decía Niehurs: "la libertad de un pueblo descansa más en la Administración que en la Constitución".

En el título V descuella el capítulo VI por la profusión de datos de tipo histórico sobre las Universidades, al mismo tiempo que brinda una síntesis feliz de la legislación en vigor, y el capítulo VIII, dedicado a la beneficencia, en el que se estudia ampliamente el problema, apenas esbozado por otros autores, de si existe o no un derecho a recibir el auxilio benéfico.

El título V, denominado "Asistencia social", constituye un resumen, puesto al día, del magnífico *Derecho social*, publicado por el autor en 1934, conteniendo en el último capítulo un estudio del régimen sindical y corporativo, al que sólo cabe poner la tacha de que deja un poco esfumada la indudable labor social de los sindicatos.

Del título VI destaca lo relativo a las comunicaciones aéreas; cuya legislación, muy abundante, no se recoge de un modo tan

completo en la mayor parte de los tratados usuales, y del título VII, el capítulo destinado al estudio de las minas, que contiene noticias de nuestro antiguo Derecho, que han sido aún muy poco divulgadas, si bien en este capítulo advertimos la falta de una alusión —siquiera— al problema de la naturaleza jurídica de la propiedad minera, siendo quizá excesivamente rotunda la afirmación de que “el problema de la propiedad de las minas es de Derecho civil y a él toca considerarlo y resolverlo”.

Al tratar de los convenios internacionales sobre propiedad industrial, se omite la cita del Convenio de Londres, de 2 de junio de 1934, que si bien no ha sido ratificado aún por España, ha merecido ya la aprobación de numerosos Estados y constituye la última palabra en materia de Derecho sobre propiedad industrial, pues en él se resuelven problemas que hasta entonces aparecían sin regulación adecuada.

Finalmente, los títulos VIII y IX, dedicados a la Administración militar y financiera, cierran brillantemente el segundo volumen de esta obra.

En resumen, la bibliografía española sobre Derecho administrativo se ve enriquecida con una nueva obra que por su claridad y concisión está llamada a ser un vademécum de todo el que se interese por los temas de Administración.

J. GASCÓN HERNÁNDEZ.

KURT EGON, Frh. v. Türcke: “Personifikation des Volkes als Staatsform”, en el *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, tomo XXIII, cuaderno 1, septiembre de 1943. Viena.

Es corriente la consideración de los problemas de la sociedad política como girando fundamentalmente en derredor de dos ejes: la libertad y la autoridad, cuyo equilibrio, significativo de una sana plenitud del cuerpo social, tiene, sin embargo, escasas manifestaciones positivas, abundando los fenómenos de preponderancia unilateral que inclinan a la sociedad, o a la demagogia, ineficacia y caos político, o bien a la tiranía y agostamiento de las fuentes individuales de energía y posibilidad dentro de la amplia esfera de la cultura.

No obstante, tanto la autoridad como la libertad, han sufrido en el campo doctrinal finos análisis que han ido desmenuzando dichos conceptos, a fin de salvar su antítesis aparente y mostrarlos como simultáneamente operantes en situaciones que por su extremosidad inducían más bien a ser incluídas en la degeneración de las formas puras aristotélicas. Paso importante es la acotación del campo político y la consideración autónoma y específica de su investigación. Hay que elaborar, por tanto, con conceptos de libertad y autoridad referidos a la política.

Entendió Grecia como libertad la participación en el gobierno. La defensa sustancial de ella no dejaba de jugar su preponderancia en la concepción de la *polis*, en sus reducidas dimensiones, como única posibilidad racional de sociedad civil. Ciertamente, algo debía haber de verdadero cuando la democracia moderna, al intentar asentar sus principios dentro del gran Estado, que se forjó más bien bajo la égida autoritaria de los príncipes, e instaurar el gobierno de todos, topó con conocidas dificultades. Esmein lo advertía en Francia: "quelle idée une république de trente millions d'hommes!..."

Lo cierto es que la teoría política de la democracia se vió y se deseó para poder estructurar como forma rectora a la masa. Frente a la representación y formación de la voluntad colectiva se mostraba siempre la realidad sociológica con su evidencia de ser en casi todos los momentos unos pocos quienes dirigían la sociedad civil. Se sintió la necesidad de hacer concesiones a la autoridad enmascarando, con frases más o menos desfigurativas, el hecho de que algo había que tenía que escapar al engranaje cerrado del juego institucional. Aleccionadora es en este extremo la historia constitucional francesa de la revolución y la restauración.

Dos hechos extensivos pusieron una nueva coloración a la problemática: el Estado nacional, que amplía las fronteras, y la idea de pueblo, que rompe la jerarquía aumentando, hacia dentro, el número de los que deben participar en el manejo de la cosa pública.

La autoridad, por otra parte, va perfilándose de una clarificación de las nociones de fuerza y poder. La *autoritas* escolástica descansaba tanto en una *participatio*, o, quizás mejor, relación con el orden racional, como en un *consensus* de los gober-

nados. La ilustración, al exagerar la primera nota, reclamaba a las mentes esclarecidas para la dirección de la política.

Gran parte de la doctrina alemana destaca la aportación germana de la idea de comunidad, y, dentro de tal espíritu, se pretende la solución de todas las cuestiones del derecho público, asimilando también los dos nuevos elementos, o sea, el Estado nacional y el pueblo. Domina la noción hegeliana del desarrollo objetivo, conjugándose con idealismo subjetivo y el progreso kantiano que se aplica no tan sólo al individuo, sino a los hechos colectivos. Nace así una interpretación de la cultura, en su marcha, como una ampliación de la civilización a masas cada vez más extensas. La idea nacional implica la de un pueblo que participa con todos sus miembros, de manera solidaria, en los beneficios y cargas del todo político. El pueblo es objetivación y diferenciación a la vez, pues como singularidad tiene sus razones particulares objetivamente válidas. La libertad pasa de su carácter individualista a ser la del pueblo; la autoridad no es representación ni gobierno de todos, sino de aquellos que mejor interpretan el ser de la colectividad; otra vez, pues, una objetivación subjetivada.

El artículo de von Türcke, aunque poco extenso, tiene el interés de fijarse en un punto concreto de estos problemas. Pretende limitarse a las manifestaciones históricas de la necesidad que han sentido los pueblos de saltarse las estructuras formales de las organizaciones democráticas para sentirse mejor representados en el poder e iniciativa de un hombre cuya personalidad los subsume. La fórmula democrática del gobierno de todos sigue en pie como valor, lo que ocurre es que la estructuración se muestra ineficaz y se contempla como más idóneo el que uno acierta a hacer lo que todos quieren. Este hecho tiene, para von Türcke, una categoría especial, que le viene de ser una personificación del pueblo como forma de estado mediante el gobierno de "uno" estando vivos en el grupo los valores y conceptos democráticos. No obstante, como el Estado en tal caso centraliza en unas manos todo el poder, se ha cometido el equívoco de emparentarlo con las dictaduras o tiranías. Tal ha sido el descuido de la teoría política para estas formas de gobierno que ni nombre específico tienen, ya que, como hace notar el citado autor, no les conviene la denominación de Cesarismo por estar

tal término vinculado a la figura de Julio César, quien más bien intentó derrocar la República y su fundamentación de valores políticos, que apoyarse en ellos como sustentáculos de su poder personal. En cambio, sí lo hizo Augusto, quien dió modelo a los emperadores que le siguieron al no ensayar la variación del edificio estatal, sino más bien absorber las funciones de las magistraturas romanas como medio para concentrar el poder en sus manos.

Son los príncipes romanos, la idea de comunidad germánica (tan excelentemente estudiada por Gierke en su *Das deutsche Genossenschaftrecht*) y Napoleón III, los modelos que von Türcke entresaca de la historia como ejemplos típicos de esta personificación de los pueblos.

Cree, en cambio, que no entra en tal denominación Napoleón Bonaparte a causa de que su gobierno se mantuvo alejado del pueblo, sosteniéndose policiaca y militarmente. Es muy posible que tal opinión sea objetable, ya que el Corso, como gráficamente dijo Goethe, no hacía más que realizar lo que estaba en el ambiente y como tal personificaba las aspiraciones de su pueblo.

La creencia de que fuera el tercero de los Napoleones ejemplo representativo del fenómeno político que se examina tampoco deja de ofrecer sus reparos, a pesar de aportar abundantes y curiosas frases que pudieran presentar a aquel emperador como "a un citoyen dans l'âme duquel se sent vivre la nation toute entière... et le coeur de la France entière bat à l'unisson du sien". Es, sin duda, más acertado el considerar que el renacer de la forma imperial en Francia, con la figura extrañamente compleja de Napoleón III, más bien como fruto de un doble signo positivo-negativo. De una parte, el cansancio e ineficacia de las formas democráticas y constitucionales, y, por otra, el prestigio e ilusión que el Imperio de Bonaparte había dejado en el seno del pueblo francés. No fué una concordancia con el pueblo, sino una renuncia y un cheque en blanco, que la falta de personalidad creadora e impulsiva del que se hizo con el poder llevó pronto al fracaso.

Se echa de menos en la aportación de von Türcke una más depurada investigación en los ejemplos de que se sirve, a fin de lograr una separación entre lo negativo, como fatiga de las

democracias, y lo positivo, del hombre que se erige en personificador del pueblo. Cuando el "pueblo" "ist froh, der Bürde des Regierens enthoben zu sein und auf eine Einzelperson zu laden..." no es obedeciendo a fenómenos unívocos. Si bien es frecuente que la confianza de un grupo en un hombre produzca un hecho político que sólo dura mientras aquél viva, no es menos posible, a través de la eficacia de la obra de "uno solo", suscitar el desecho, con el acierto de la continuidad del sistema de gobierno como forma, sobre todo si con el poder se estructura institucional y socialmente al grupo sobre principios y valores opuestos a los democráticos, a fin de que se conforme, por ejemplo, sobre base jerárquica y no igualitaria. La obra personal puede quedar marcada indeleblemente en el ser social, reafirmando la homogeneidad y solidez que le libre de la tendencia a la disgregación y a lo amorfo. Lo que hay que realizar con la obra es la idea, para que ésta se prestigie y otra posible personalidad la pueda recoger. Así viven aún las fórmulas imperiales a través de la Historia y así surge también la posibilidad de que en largos periodos la libertad realice su juego en el acontecer entre individuos con fuertes lazos solidarios, unidos en los valores por la comunión que uno ha despertado en todos por los hechos y deseos de tareas colectivas. Damos la razón a von Türcke, que hay una gran diferencia entre el elevarse un hombre del regazo de la democracia asentando un poder personal, y la instauración de formas de gobierno sobre valores antidemocráticos. Pero es necesario poner muy de relieve la posibilidad intermedia, que, partiendo de formas extremas de libertad o de autoridad, teje la adhesión de su pueblo sirviéndose o de las ilusiones de libertad; o de la necesidad de autoridad, como elemento de fermentación para la creación de instituciones que vayan dando al cuerpo social una estructura cerrada y firme. Aquí sí que es posible una armonía de libertad y autoridad y aquí se hinca precisamente la tarea del hombre cuya misión no se puede considerar ni como fruto misterioso de comunidad espiritual, ni, aun menos, como mero resultante efímero e inoperante de fatigas o vitalidades pasajeras del grupo en que gobierna.

RAMÓN DE JUNEDA.

FRANCISCO DE GAMECHOGOICOECHEA: *Tratado de Derecho marítimo español*. Ed. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao. Octubre, 1941. Tomo I: El Derecho marítimo.—El personal navegante. 360 págs.

En pocos sectores de las ciencias jurídicas ha prevalecido como en el Derecho marítimo —incluso cuando parece combatido— el intento de conseguir una determinación apriorística de su concepto. Seducida por un nominalismo simplista que luego intenta apuntalarse con argumentos a veces certeros, en ocasiones desviados y en su mayoría deleznable, gran parte de la doctrina y no de la menos autorizada y reciente, considera que, no pudiendo significar Derecho marítimo otra cosa que Derecho relativo al mar, constituiría mutilación grave excluir de su ámbito cualquier fenomenología jurídica que en torno a tal elemento se desenvuelva. Toda norma que gobierne la navegación por mar pertenecerá al Derecho marítimo, ya sea —en términos de las clasificaciones habituales en otros terrenos de la ciencia jurídica— pública o privada, civil o mercantil. Sólo por su objeto podrá delimitarse el Derecho marítimo, que deberá definirse como el de “toda relación jurídica de la que el mar es teatro”. Esta es, por ejemplo, la tesis de Ripert, Danjon y Brunetti —no sin salvedades respecto de los dos últimos— que sirve de apoyo a D. Francisco de Gamechogoicoechea para la que mantiene en su *Tratado de Derecho marítimo español*, recientemente aparecido. “El vocablo marítimo —dice el autor— circunscribe la esfera de acción del derecho a la navegación por mar y a las actividades de diversos órdenes que de ella dependen. El mar, fuente y raíz del Derecho marítimo, establece la línea divisoria, clara y precisa, que lo separa de las demás ramas del Derecho general que gobiernan los actos jurídicos terrestres, sin que esto quiera decir que no mantenga relaciones de afinidad y de convivencia con ellas” (págs. 7 y 8). Añadiendo, no sin cierta emoción ochocentista: “El mar que separa al Derecho marítimo de las demás ramas jurídicas es al mismo tiempo el vehículo de unión de los individuos de la sociedad humana que viven en el mar o del mar, y establece entre ellos una solidaridad de

intereses e imprime al Derecho marítimo un sello característico de cosmopolitismo y de fraternidad universal" (pág. 8).

Pero la formación de un sistema de normas apoyado en el Derecho positivo —dejando ahora aparte cualquier problema relativo a mayor o menor autonomía o independencia del sistema— no responde nunca a un puro criterio constructivo y lógico, sino que legislativa y científicamente constituye un producto histórico a cuya elaboración convergen muy varias fuerzas políticas, sociales y económicas. Por eso el concepto y el catálogo de las ciencias jurídicas han variado en mayor o menor medida, según su distinta naturaleza, pero de modo perceptible, a través de las épocas. No es bastante saber que un cierto número —más o menos considerable— de normas jurídicas se aplica a fenómenos de índole marítima para decidir la existencia de un Derecho especial marítimo que inmediatamente se intentará extender a cuanta relación conexas con el mar descubramos, del mismo modo, que la existencia de preceptos jurídicos aplicables a la navegación o a la pesca en los lagos no ha sido bastante para producir el nacimiento de un Derecho lacustre. Lo importante será el conocer alrededor de qué clase de fenómenos marítimos se ha ido secularmente constituyendo un Derecho propio y, sobre todo, a virtud de qué se ha desenvuelto —si se ha desenvuelto— ese sistema peculiar de normas, unas sin paralelo posible con las de otros campos jurídicos; otras, decididamente excepcionales respecto de las que supondría la aplicación, en su caso, del Derecho común, en la acepción más amplia de esta palabra.

Y este es un camino poco recorrido —aun cuando en ocasiones se aparenta lo contrario— por las doctrinas que corrientemente se conocen con el nombre de "particularistas", y a las que resuelta y enérgicamente se suma el autor de esta obra. Porque acometido de esta suerte el problema, es inevitable concluir que el llamado Derecho especial marítimo se caracteriza históricamente por ser un sistema nacido y desarrollado para reglamentación y tutela del *comercio* por mar. Lo que la ley tradicionalmente llamada marítima ha protegido de modo inmediato ha sido el ejercicio de la empresa mercantil, no el ejercicio de la navegación en general, si bien éste haya resultado indirectamente disciplinado y defendido. Tesis singularmente vá-

lida en el ordenamiento marítimo español constituido, más quizá que ningún otro, sobre el buque mercante como objeto, la empresa naviera como sujeto y el fletamento como negocio jurídico central. Lo cual no impide que la elaboración histórica haya amalgamado con la reglamentación característica del comercio marítimo normas públicas y privadas de otra índole. El Derecho marítimo no es sólo el derecho de comercio por mar, pero sólo en cuanto tampoco el Derecho mercantil es de Derecho privado del comercio como actividad de mediación entre productores y consumidores.

Gamechogoicoechea defiende --acaso influenciado por una utilización bibliográfica escasa y unilateral-- su posición contraria a la naturaleza comercial del Derecho marítimo con un carácter aún más absoluto que la doctrina italiana y francesa dominante y con un ardor dialéctico admirable. Hay párrafos sobre la preeminencia del Derecho marítimo que recuerdan las viejas polémicas, casi personales, entre civilistas y mercantilistas, *definiéndose* por una u otra rama del derecho: "Hemos visto que algunos autores equiparan estos dos aspectos del derecho general considerándolos como integrantes de uno solo y colocando al Derecho marítimo en un plano de inferioridad y de dependencia con respecto al mercantil." "Mas en modo alguno puede admitirse que sea éste el único contenido del Derecho marítimo, confundiendo así esta ciencia con el Derecho mercantil, y lo que es más absurdo, considerándola como una hijuela del mismo" (pág. 15). "Los autores que involucran la historia del Derecho mercantil con la del Derecho marítimo no pueden menos de reconocer paladinamente que, por lo menos, en las primeras manifestaciones de la legislación escrita constituyeron uno y otro dos ramas distintas e independientes..." Estas sinceras y espontáneas manifestaciones de los ilustres mercantilistas (Alvarez del Manzano, Bonilla y Miñana) y del autor, igualmente mercantilista, de la exposición de motivos del Código de Comercio, no son sino confirmación de los hechos que hemos reseñado someramente en la historia del Derecho marítimo" (página 35).

Los seis primeros capítulos de este tomo, dedicados a la determinación y caracterización de la materia, adolecen de esta equiparación del derecho especial históricamente elaborado baje

la rúbrica de Derecho marítimo con el Derecho del mar. Baste señalar como consecuencia más desmesurada de la construcción el argumento con que justifica que la pesca queda sometida al Derecho marítimo. "Sentada la premisa de que el Derecho marítimo únicamente atiende al comercio por mar, y siendo un hecho cierto que la navegación pesquera no realiza operaciones de comercio, la consecuencia lógica es que la pesca marítima queda descartada del Derecho marítimo. Es decir, que se elimina de su campo de acción a los bravos pescadores, a los hombres que más méritos reúnen para ostentar el título de marino, por lo menos con igual derecho que los demás hombres de mar que ejercen su profesión en los grandes, cómodos y lujosos trasatlánticos; a los que de día y de noche, cerca o lejos de la costa, dedicados a las faenas de la pesca, luchan a brazo partido con los temporales de invierno y las galernas de verano; los pescadores no son marinos, *son civiles*, es decir, jurídicamente hombres terrestres que se sustraen a la jurisdicción del Derecho marítimo..."

En primer lugar, lo que paradójicamente tratará en todo caso de aplicar el autor a los bravos pescadores será el Código de Comercio, porque si el Derecho marítimo es el que regula toda relación marítima, y los pescadores son, con más mérito que nadie, marinos, las normas a ellos destinadas serán fatalmente jurídico-marítimas. Es, de otra parte, indudable que no hay motivo alguno que impida aplicar a la pesca, *ejercida como industria*, el derecho del Libro III del Código de Comercio. Pero, finalmente, lo que el autor considera "extremos de aberración a que induce el afán de teorizar en materia de navegación marítima, a través de los espejuelos de la juridicidad", no acarrea felizmente tan graves consecuencias; los conceptos de Derecho civil y de Derecho mercantil, también históricamente elaborados, de contenido vario a través de las edades, y aun hoy difícil de precisar, no pueden, en ningún caso, caracterizarse por equiparación a *derecho terrestre*.

Pero lo más grave es que esta posición inicial está llevada por el autor con lógica implacable a la problemática de su obra. Mientras el resto de la doctrina, cuyas opiniones comparte, obligada sin duda por la realidad del derecho positivo, olvida en la mayoría de las veces sus propias premisas para construir en

lo esencial el Derecho marítimo alrededor del ejercicio del comercio por medio de la navegación, Gamechogicoechea. —resuelto a no involucrar Derecho marítimo y Derecho mercantil— no dedica uno solo de los 422 apartados de que consta el primer tomo de su obra ("Personas"), a considerar la figura del naviero, sin que haya esperanzas de verlo tratado en los sucesivos, ya que —aparte los consiguientes defectos de concepto y sistemática— el prólogo advierte las materias que éstos habrán de comprender (II: "El Buque"; III: "Accidentes marítimos"; IV: "Seguro marítimo, fletamento y Derecho marítimo administrativo, penal, social e internacional"). Esta laguna es lo suficientemente significativa para mostrar cómo una desmedida aplicación del particularismo marítimo puede llevar a excluir de su ámbito la figura del empresario de la navegación alrededor del cual se ha elaborado casi totalmente el Derecho especial marítimo con el doble fin de atenuar los excepcionales rigores de explotación y remediar su situación alejada de los elementos de su empresa.

Junto a este descuido sustancial —que el lector lamenta en cada párrafo de los numerosos que, como es obligado, se dedican al personal del buque y a su relación con el armador, a quien sólo así se alude incidentalmente— habría que señalar otras incorrecciones de menor bulto. Por ejemplo, cierta confusión en el estudio del problema de la responsabilidad del capitán, así como en la calificación de éste como mandatario o representante del naviero, condiciones que, como afirma el autor, no son coincidentes, pero que tampoco se excluyen. El hecho de que el capitán sea el representante del naviero en lo externo —y en determinados aspectos con extensión fijada por la ley— no es bastante a impedir la existencia de una posible relación interna de mandato.

Con todo, debe ser motivo de legítima satisfacción ver aparecer en el árido campo de nuestra bibliografía jurídico-marítima una obra acometida con vocación y honradez científica, y cuya extensión y propósito exceden de los del habitual epítome con fines didácticos. Su utilidad es, además, indudable si en los próximos volúmenes quedan recogidas, siguiendo, en general, el criterio mantenido en el presente, la legislación y jurisprudencia españolas detalladas y puestas al día, tendencia que nunca es peligroso exagerar, aunque con ello sufran —aun en esta ma-

teria tan señaladamente internacional— las referencias de Derecho comparado.

El autor y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, bajo cuyos auspicios se imprime este tratado, han cumplido de modo cierto con su publicación el propósito de despertar la afición y facilitar el conocimiento de nuestro Derecho marítimo, cuya ciencia —sostiene con plena razón el Sr. Gamecho-goicoechea— “arrastra hoy en España —aparte de algunas monografías muy recomendables— una vida lánguida y decadente”.

R.

REVISTA DE REVISTAS

