IN MEMORIAM

LUIS JORDANA DE POZAS (†)

En el momento mismo en que acabábamos la preparación del gran homenaje del número 100 de esta REVISTA *(que al final, por su gran extensión, tuvo que desarrollarse en tres números sucesivos, como bien saben nuestros lectores, 100, 101 y 102) fallecía don Luis Jordana de Pozas, que durante esa larga etapa de la* REVISTA, *desde su fundación en 1950, había capitaneado a su equipo redactor.*

Sus discípulos y compañeros vemos en esa coincidencia un verdadero símbolo: la REVISTA *cerraba la época de su consolidación definitiva y entraba en su «segunda navegación» y el profesor Jordana concluía en ese mismo momento su vida terrenal, coronando la formidable hazaña de esa labor, y de muchas otras, por cierto, anteriores y coetáneas.*

La larga vida del profesor Jordana (Zaragoza, 14 de diciembre de 1890; Madrid, 22 de octubre de 1983) ha sido, en efecto, una vida excepcional en rendimientos personales, familiares y colectivos. Impresiona repasar los datos visibles de esta larga y fecunda carrera.

Jordana nace en el seno de una familia profundamente implicada en la lucha por el Derecho y en las grandes causas colectivas de la región aragonesa. Su padre, don Jorge Jordana Mompeón, fue abogado de gran prestigio en Zaragoza, ciudad de la que llegó a ser también alcalde, y participó activamente en todo el vasto movimiento redencionista regional a que Joaquín Costa prestó su gran pasión y su poderosa lucidez: el regadío aragonés (don Jorge Jordana fue uno de los promotores más notorios de los Congresos Nacionales de Riego, alguno de los cuales presidió; fue presidente también de la Junta de Riegos del Alto Aragón, y los agricultores aragoneses erigieron en su honor un monumento al pie del pantano

de la Peña, del que fue promotor, como de muchas otras obras); la renovación de la agricultura y de la ganadería, presas aún de una inercia secular (don Jorge fue presidente de la Federación Agraria Aragonesa, puesto desde el cual alcanzó la presidencia de la Unión Agraria Española, y presidió también por un largo tiempo la Casa de Ganaderos de Zaragoza); la cooperación y articulación de todas las fuerzas aragonesas en vistas de una regeneración profunda y activa. De este modo, don Luis, desde su niñez, adquirió de su entorno familiar y social el hábito de la lucha por la justicia y de la necesidad de organizarse para alcanzar metas colectivas, así como se hicieron en él presentes desde el primer momento las potencialidades transformadoras de la sociedad y de la vida humana que se encierran en esa gran abstracción que conocemos con el poco atractivo nombre de Administración Pública; en ella hay que participar, a ella hay que hacer llegar demandas e ideas, deben de vivificarse sus cuadros activos para evitar que quede en simple lugar de siesta de unos funcionarios que se limiten a repetir rutinas.

Para siempre, don Luis guardará esta visión directa y cálida de la Administración, no como un ente abstracto o como una construcción de razón, sino como algo radicalmente ligado a la transformación social y a la mejora de la vida humana; una concepción que, a través del ethos *político y jurídico del gran Joaquín Costa, que es el regeneracionista jurista y comunitario por excelencia, tan lejos del simple arbitrismo, hace de Jordana un verdadero heredero de los ilustrados, milagrosamente presente hasta los finales del presente siglo. No en vano estudiará de ellos la «Ciencia de la policía»; de ellos tomará también, con la mitología puesta a andar por el tardío ilustrado que fue Javier de Burgos, el tema de la Administración de fomento, que es su primer estudio específico de Derecho Administrativo (1917), y, en fin, afirmando esta genealogía, rescatará aun para nuestra ciencia jurídico-administrativa la categoría misma del fomento como forma específica de actuación administrativa, que es una de sus grandes y permanentes aportaciones, ya totalmente y pacíficamente aceptada y funcionalizada.*

De ese origen costista vivido y hecho carne en la propia casa paterna y en su propio activismo político y social, Jordana extrae también otras características líneas de preocupación y de estudio, que van a marcar, con la de administrativista, toda su larga y fecunda vida activa: el agrarismo —su tesis doctoral versa ya sobre «Los accidentes del trabajo en la Agricultura» (1913); sus estudios

sobre la distribución de la propiedad en la huerta zaragozana (1914); sus análisis de los problemas agrarios en Inglaterra y en Irlanda, desarrollados con la pensión de la Junta de Ampliación de Estudios en esos dos países (1913 y 1914)—, y en particular el Derecho de aguas y el regadío como fórmula de producir un salto cualitativo de nuestra agricultura —ponencias ya desde el Primer Congreso Nacional de Riegos de 1914; «La Administración de los regadíos» (1919); su bibliografía sobre estas materias, aún no superada (1923); «Las organizaciones colectivas en el regadío español» (1932); hasta su vivaz visión de síntesis «El Derecho español de aguas y la oportunidad de su revisión» (1962), que corona su activa presidencia del grupo de trabajo que en la Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos, por él dirigida desde la creación de éste, elaboró un Anteproyecto de nueva Ley de Aguas en sustitución de la prestigiosa de 1866-79—; la política social —desde su tesis doctoral de 1913, ya citada, pasando por su estudio del movimiento obrero en Zaragoza (1914), hasta su decantación definitiva en los temas de previsión social y de seguridad social, en los que llegará a ser el primer experto español de su época.

Finalmente, no sería difícil también conectar a esa genealogía científica de Jordana otros tres temas que destacarán señaladamente entre su actividad de administrativista: el estudio de la Administración corporativa —«Las Corporaciones profesionales en el Derecho español anterior a la Dictadura», no publicado hasta 1942; aparte de los ya citados estudios sobre la organización colectivista de la agricultura y el regadío—, el del Derecho municipal —«Instituciones complementarias de la autonomía municipal» (1924); su gran libro «Derecho municipal. Parte Orgánica» (1924), ligado a la reforma local de Calvo Sotelo, a la que luego aludiremos; su aportación al Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de 1925 sobre «L'autonomie locale», en colaboración con J. Calvo Sotelo y con J. M.ª Gil Robles; «Intermunicipalismo, Mancomunidades y Asociaciones de Municipios» (1929); «El municipio en las Constituciones europeas vigentes» (1930); «Municipalización de servicios» (1932); «Tendencias europeas actuales del Régimen Local» (1948); «Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa» (1955), y tantos artículos y estudios que harían esta reseña interminable— y, en fin, el del funcionariado —«Tendencias modernas sobre el régimen de las clases pasivas» (1926); «Rango y tarea de los funcionarios de Administración

Local» (1941); «Formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos» (1960), etc.—. No pretende Jordana, en efecto, tanto dilucidar grandes o pequeños problemas de técnica jurídico-administrativa cuanto aportar y depurar fórmulas de regeneración y de mejora respecto de temas vivos y situados en los centros nerviosos del sistema.

Es curioso notar la estricta fidelidad que Jordana mantuvo durante toda su larga vida a esos grandes temas y a su modo de aproximación a los mismos, como problemas prácticos, susceptibles de ser mejorados y palancas de acción capitales para enriquecer nuestra vida colectiva. Jordana ha sido, como buen costista, un hombre de acción, un apasionado hombre de acción, con profunda fe en ésta, fe y pasión que difícilmente ocultaban su extremada cortesía y un cierto punto de frialdad racional, propia de un gran reflexivo, pero que resultaban, sin embargo, perfectamente visibles para quienes hemos tenido la fortuna de vivir a su lado, en unas u otras de sus actividades. Esa acción se concentró sobre los extremos mismos a que le llevó su inquietud intelectual. Su múltiple actividad, sorprendente en quien desde su juventud tuvo que padecer una vitalidad no muy fuerte, no fue para él la ocasión de una dispersión de esfuerzos, sino más bien lo contrario, de una concentración rigurosa en los temas que desde joven le preocuparon y a los que aportó, con una lucidez poco común, su tenacidad de aragonés y su esperanza firme de perfeccionar incansablemente la vida colectiva. No fue, pues, podemos decir, con la terminología académica al uso, un profesor de «dedicación exclusiva», pero sí de preocupación exclusiva, si cabe hablar así; una preocupación sobre la que concentró a la vez su estudio, su formación de alumnos, su esfuerzo personal de gestor, entregado sin la menor reserva. Fue una suerte para él este asedio de los temas a los que entregó su ilusión y su vida por las dos vías del estudio y de la acción, pues ya hemos notado que para él la reflexión no se justificaba por sí misma, sino que era el paso previo para una acción regeneradora y de reforma.

Esa actividad práctica, que inicia ya en su juventud con las causas aragonesas ya aludidas, va a continuar trepidantemente hasta el final de su larga vida, en varios sectores que pueden perfectamente delimitarse: como profesor, como político y consultor de la Administración, como promotor y gestor de la seguridad social y, en fin, específicamente, como consejero permanente de Estado.

La actividad universitaria de Jordana está ya marcada como un hito en la evolución de nuestro Derecho Administrativo. Se inicia como ayudante y profesor auxiliar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza (1914-1918). Triunfa esplendorosamente en unas oposiciones a catedrático de Derecho Administrativo en 1918, cargo que ejercerá hasta 1926 en la Universidad de Valencia. En esos ocho años realiza una labor que resulta inolvidable para sus discípulos, que la recuerdan con admiración y entusiasmo. Una obra puede señalarse como expresión de síntesis de su orientación y de la calidad de su enseñanza, su «Derecho Administrativo», de 1924, que, aunque preparado en muy pocas semanas para ofrecer a los primeros opositores a los Cuerpos Nacionales de Administración Local, por él imaginados y configurados en los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo, la posibilidad de contestar al novedoso Programa a la sazón aparecido, supone un verdadero «salto epistemológico» por relación a los Manuales y obras generales entonces existentes. Obra de una soberana claridad, de una elegancia y vivacidad expositiva excepcionales y con una información y un tipo de construcción que hacen de ella, no obstante la limitación de objetivos con que se concibió, la primera obra, sin duda, de su tiempo.

En 1926 deja ocasionalmente la Universidad, a la que no se reintegra hasta 1936 (Santiago de Compostela), aunque el cierre universitario provocado por la guerra civil lo deja inactivo hasta 1939. Este año gana, por concurso, la Cátedra del Doctorado de Derecho de la Universidad de Madrid de «Derecho Municipal comparado», sustituyendo a Posada. Al suprimirse las Cátedras de Doctorado pasa, en nuevo concurso, a la Primera Cátedra de Derecho Administrativo de la misma Facultad, en la vacante de don José Gascón y Marín, plaza que ocupa hasta su jubilación en 1961. La Universidad fue para don Luis un hogar predilecto. Su calidad de maestro ha sido realmente extraordinaria. Sus alumnos se prendían inmediatamente de su pensamiento lúcido y vivaz, nunca encerrado en fórmulas hechas, servido por un lenguaje expresivo y preciso, de una elegante y sorprendente sobriedad. Era una mente mostrada en activo, recayendo como por vez primera sobre problemas viejos, súbitamente apercibidos por quienes le oían como problemas clarificados y solubles.

Sus discípulos fueron primero sus admiradores. Entre los miles que desfilaron por sus aulas destacaremos a los que él inició en la vida universitaria; así, en su fase valenciana, al profesor Juan Gal-

ván; en la madrileña, a Eduardo Leira, E. García de Enterría, Rafael Entrena, José María Boquera; más todos los que acertó a reunir a su alrededor en el Instituto de Estudios Políticos, a los que inmediatamente nos referiremos.

La actividad política de Jordana no fue en él, ya lo hemos dicho, distinta de su actividad de estudioso, sino lo que podría calificarse del ejercicio práctico de esta última; por ello, no podría explicarse como el afán de forjarse una carrera política propia, para lo cual, por cierto, le hubiesen sobrado condiciones, sino como una continuación en el terreno de los hechos de sus ideas y de sus esperanzas firmes sobre las posibilidades reformadoras y transformadoras de la Administración. No creo estar equivocado si pienso que su primera actividad política es la que cumple al lado de su padre, en las campañas por los regadíos y por las organizaciones profesionales agrarias y económicas que su padre, costista de estricta observancia, mantiene durante toda su vida. Jordana ya inicia como estudiante una actividad de análogo tenor, organizando la «Federación Escolar Aragonesa», de la que fue presidente, y que se integró luego en la «Federación Nacional Escolar», en la que Jordana brilla inmediatamente con luz propia, siendo elegido vicepresidente. Entre 1915 y 1918 es vocal del Consejo Provincial de Fomento de Zaragoza, y desde 1915 a 1925, secretario de la Casa de Ganaderos de la misma provincia. Instalado en Valencia, actuará como diputado provincial entre 1923 y 1926. En esta época es cuando se inicia su carrera en el campo de la previsión social. Tras una actividad de enseñanza de esta materia nueva y cargada de promesas en la Universidad —véase su folleto «La función de la Universidad en materia de Previsión Social» (1922)—, será nombrado inspector general del Retiro Obligatorio en el Reino de Valencia, cargo que ejerce hasta su traslado a Madrid en 1926.

En 1924 es llamado por Calvo Sotelo para la preparación de la reforma local. Los dos Estatutos, el municipal de 1924 y el provincial de 1925, deben a su dominio del tema, a su preparación y a su lucidez lo mejor de su contenido. Culminan aquí los movimientos de reforma local que surgen a finales del XIX, y que tienen en los Proyectos Maura su punto más vivaz y polémico; desgraciadamente, la falta de un marco político sólido hará fracasar este último intento. Ya notamos que el entusiasmo de Jordana le hace convertirse en preparador técnico de los nuevos equipos funcionariales a los que va a confiarse la gestión de estas Administraciones remozadas,

y éste es el origen de sus dos importantes libros, ya citados, «Derecho Administrativo» y «Derecho Municipal». Asombra saber que libros de tanta calidad, incomparable con cualquier otro de su tiempo, fueron redactados en escasas semanas, lo cual no sólo destaca la altura intelectual de Jordana y su nivel de preparación, sino también, y quizá especialmente, su capacidad de entusiasmo, su fe encendida en la reforma local y en los instrumentos que puso a su servicio, un rasgo esencial, como ya he notado, de su personalidad.

Esta conexión con los políticos de la Dictadura (que lleva entre el ideario que la sostiene un importante componente de regeneracionismo, como no ha dejado de notarse) llevará a Jordana a la Asamblea Nacional (1927-29) y a participar desde distintos niveles en la incoada Organización Corporativa Nacional.

En 1926 gana por concurso de méritos la plaza de asesor jurídico del Consejo Superior de Ferrocarriles, recién creado, cargo que determina su cese en la Cátedra de Valencia y su traslado definitivo a Madrid. Igualmente en 1926 será el secretario de la Comisión redactora del Estatuto de Clases Pasivas, Estatuto del que es el verdadero redactor y cuya motivación debe buscarse (además de en la Exposición de Motivos, por él mismo íntegramente redactada) en el espléndido trabajo en que lo justifica y lo sitúa en la evolución histórica y en el Derecho comparado, y que más atrás quedó citado.

Durante la República, su actividad profesional se concentra en el Instituto Nacional de Previsión, en el que va conquistando puesto tras puesto. En Jordana culmina la especie de los apóstoles de la previsión social (Maluquer, López Núñez, Inocencio Jiménez, Ros de Olano, Severino Aznar), de la que él es el benjamín y de la que posee rasgos característicos: su fe absoluta en el sistema de la previsión como un regulador básico de la sociedad y de la economía, su entrega sin límites al establecimiento y la mejora constante del sistema, su radical honestidad y austeridad como gestor. Asombra la labor de Jordana en este terreno. En 1931 es jefe de la Sección de Paro Forzoso y Accidentes de Trabajo del Instituto Nacional de Previsión. En 1934, director delegado de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo del propio Instituto. Ya en la guerra civil, en septiembre de 1936 es nombrado presidente de la Comisión Nacional de Previsión Social, que es el sucedáneo del Instituto Nacional de Previsión, en el que se integrará dos años después. Comisario-director general del Instituto en 1941 y director general en 1950. En 1957, delegado general del Instituto, hasta 1959, en que da por concluida

esta importante fase de su actividad, a la que consagró treinta y siete años de servicios continuados.

Precisar la labor de Jordana en el Instituto Nacional de Previsión requeriría por sí sola un largo estudio. Baste decir que a esa labor, a su esfuerzo tenaz, a su preparación, a su entusiasmo se debe, pura y simplemente, el actual sistema de seguridad social, que ha pasado a ser un componente esencial de nuestra sociedad y un regulador capital de su estructura y de su misma estabilidad. De la pluma de Jordana han salido centenares de disposiciones hacia el «Boletín Oficial del Estado», miles de instrucciones internas; pero, en cualquier caso, quizás lo más característico de su aportación esté en el estilo mismo de su entrega, a la vez apasionado, ilustrado (sus publicaciones en la materia se acercan al centenar, y entre ellas hay muchas esenciales para comprender la formación y el desarrollo del sistema; crea cursos, revistas especializadas, como la «Revista Iberoamericana de Seguridad Social»; organiza y asiste a congresos), con un entusiasmo en el que va a encontrar, finalmente, aplicación su vieja formación regeneracionista.

Esa labor de formulador de políticas en el campo de la Administración, de consultor de ésta para la preparación de sus grandes leyes y para el perfeccionamiento de su actuación y de sus estructuras, va a culminar con la entrada de Jordana en el Consejo de Estado. Al reorganizarse éste en 1940, Jordana es nombrado consejero permanente de Estado, presidente de su Sección Primera (Presidencia del Gobierno), lo que lleva aparejada la vicepresidencia del Alto Cuerpo, cargo que ejercerá ininterrumpidamente cuarenta y tres años, hasta su fallecimiento. Jordana ha pasado a la mitología de esa vieja institución, donde quien esto escribe tuvo la fortuna de encontrarlo y de convivir bajo su autoridad diecisiete años completos. Jordana ha sido quizá el perfecto consejero de Estado, por su dominio de los temas, por su penetración para localizar inmediatamente los puntos candentes de los problemas consultados y de los proyectos de dictamen, por su claridad y brillantez formulativa, por su espíritu polémico, que hacía temible para los demás consejeros y para los letrados caer bajo sus críticas. Su labor en esa casa ha sido ingente y de imposible estimación cuantitativa. En el espíritu de la institución continúa vivo su propio espíritu, y continuará mientras vivan quienes tuvieron la fortuna de trabajar con él, y este aserto es suficiente para valorar su labor. Jordana, además de consejero permanente durante un período tan dilatado, no igua-

lado nunca en la historia de la casa, ocupó la presidencia efectiva de la institución, desde su posición de vicepresidente, durante largos períodos, lo que ha hecho que su retrato figure incorporado a la galería de retratos de los presidentes de la casa, hecho único para quien no lo fue nunca formalmente.

No es extraño, por todo ello, que las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación le llamasen a su seno (en 1940 la primera, en 1946 la segunda). De esta última sería elegido durante dos períodos (soy testigo de su negativa formal a prorrogar más esta reelección, a la que toda la Corporación estaba más que dispuesta) presidente, cargo que ejercitó con su acostumbrado rigor y escrúpulo. Jordana estaba verdaderamente dotado para la vida corporativa y asociativa, y aquí, sustituyendo a su gran amigo y compañero de estudios don José Castán, ejerció una presidencia memorable. Sus discursos de inauguración de los cursos académicos, su atención a la gestión y al orden de la casa, la dirección efectiva de su funcionamiento, no han tenido par. Queda, sobre todo, como muestra de su entrega a su labor y de su fidelidad a la Corporación su importante estudio «Historia, realidad y futuro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación» (1974), que enlaza con el ya centenario libro de Maluquer y Salvador «Reseña histórica de la Real Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación» (Barcelona, 1884). Es una muestra especialmente viva del grado de incorporación espiritual de Jordana a las instituciones en que se integró; su presidencia de esta Real Academia culminaba una relación constante, iniciada como «académico profesor» en 1928 y continuada en otras funciones hasta su equiparación al régimen de las demás Reales Academias.

Mucho más podríamos glosar de esta gran personalidad que nos ha dejado. Creemos, sin embargo, que debemos ya limitarnos a hablar de su papel en el Instituto de Estudios Políticos, primero; hoy, Centro de Estudios Constitucionales. Desde su creación en 1939 dirigió Jordana su Sección de Administración Pública, Sección cuya labor como asesor del Gobierno y como preparador de textos legales (Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Aguas, etc.) ha sido capital en la historia administrativa reciente.

La materia administrativa va a experimentar una notable potenciación al hacerse cargo de la dirección del Instituto el profesor Javier Conde, que incorpora al núcleo inicial de administrativistas

un grupo más amplio de jóvenes estudiosos y que apoya resueltamente nuevos proyectos, como la creación de esta REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA *y la puesta en marcha de unos Cursos libres de Administración, al lado de los de Sociología y Ciencia Política. El profesor Jordana de Pozas va a aglutinar eficazmente, en torno a su* auctoritas *reconocida sin reservas, esos nuevos equipos de distintas procedencias universitarias y formativas. El va a ser el punto común de referencia de un conjunto de estudiosos más heterogéneo y va a acertar a conciliarlo y a alentarlo en la tarea común de profundizar y desarrollar las ciencias administrativas.*

Esta historia es, de manera especial, la historia misma de esta REVISTA *y de todas las consecuencias que de ella han partido. Jordana, desde su puesto de presidente del Consejo de Redacción de la* REVISTA, *presidirá de manera efectiva esa época nueva de fermentación y de nuevos desarrollos. Todos cuantos hemos participado en ella, con mayor o menor protagonismo, reconocemos en Jordana el indispensable punto de unión, el común magisterio, el estímulo y la pasión incesantes en una obra colectiva inolvidable.*

Al preparar la conmemoración del número 100 de esta publicación —comenzaba precisamente esta nota con esta referencia—, yo mismo me permití excitar el orgullo de Jordana por esa gran tarea, recordándole que él «nos había llevado cien veces al combate» y que era por ello inexcusable que unas palabras suyas antecediesen la celebración de una historia que no hubiese sido explicable sin su capitanía. La enfermedad, que ya le atenazaba, no le dio pausa para cumplir este propósito, en el que tanta ilusión puso.

Su muerte nos deja ahora en cruel desamparo. Cuantos estudiamos el Derecho y la Ciencia de la Administración en este país teníamos ya el hábito adquirido de contar siempre con la presencia viva, estimulante y paternal (aunque con un paternalismo crítico y no simplemente benevolente) de este formidable maestro, de una calidad y una elegancia rara vez alcanzada, a través del cual enlazamos con una tradición de siglos, que nos transmitió sin tasa saberes y nos mostró innumerables caminos, pero que, sobre todo, nos deja, junto con un sentimiento de gratitud inextinguible, el ejemplo imborrable de una vida realizada en la vocación, en el trabajo y en la esperanza. Una vida plenaria, a la que Dios habrá prestado ya, sin duda, el último y definitivo punto de plenitud, que él buscó vivamente.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA

ESTUDIOS