
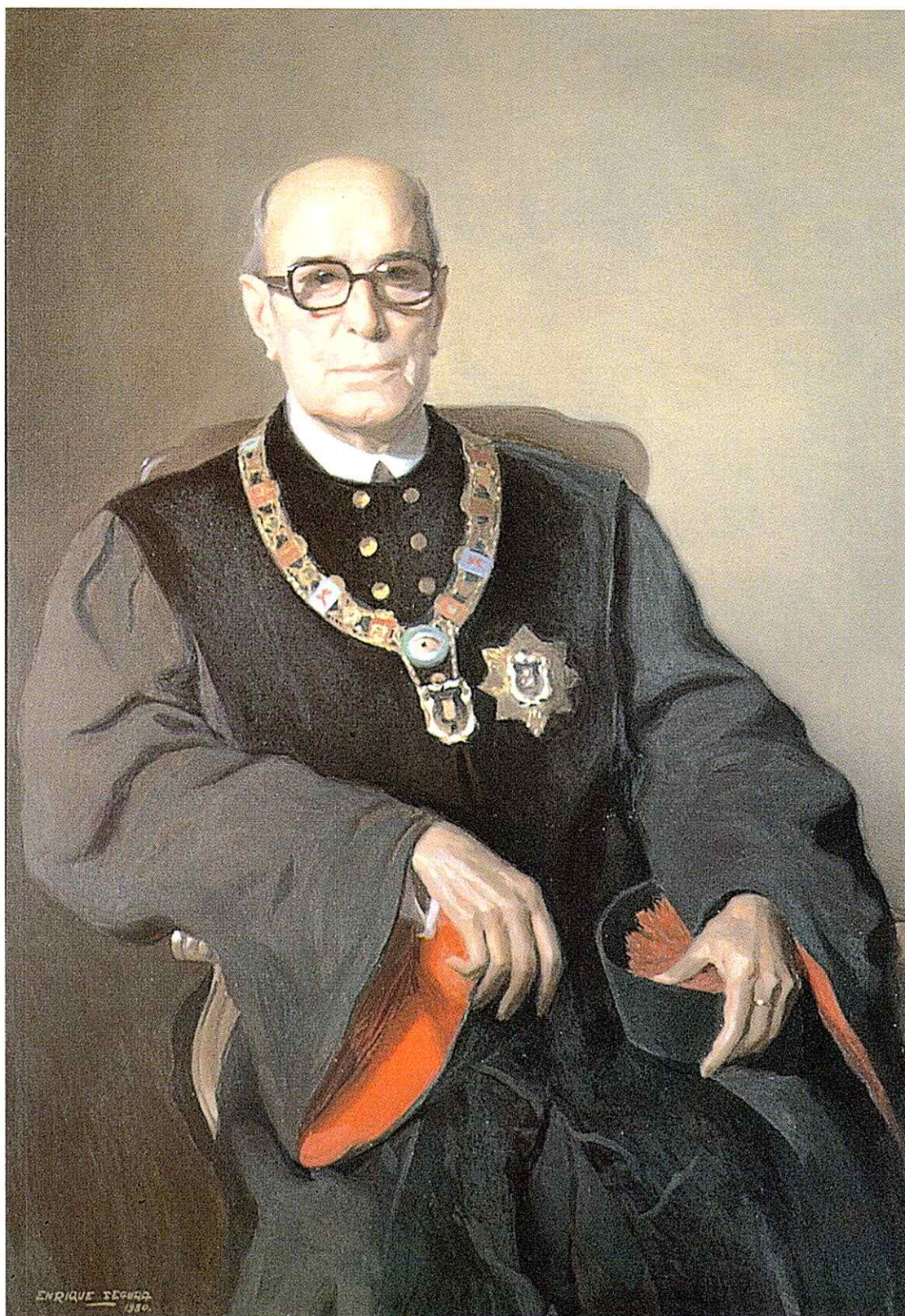


ACADÉMICOS VISTOS POR ACADÉMICOS  JURISTAS Y FILÓSOFOS

L U I S J O R D A N A D E P O Z A S

(1890-1983)

Manuel Alonso Olea



Retrato al óleo por Enrique Segura. Galería de Presidentes del Consejo de Estado. 

I. INTRODUCCIÓN

Luis Jordana de Pozas (1890-1983) fue miembro de mis Tribunales de oposiciones a Cátedra de Universidad. Fue superior jerárquico mío como Consejero Permanente de Estado, desde mi ingreso en el Cuerpo de Letrados del Supremo Organó Consultivo, en el año 1947, y como Director del Instituto Nacional de Previsión desde mi ingreso en el Cuerpo de Letrados de éste, hoy Letrados de la Seguridad Social, en el año 1950. Como Letrado del Instituto desempeñé durante unos cuantos años, a partir de 1951, el puesto de Jefe de su Gabinete Técnico como Director General del Instituto, que tuvo a su cargo la recopilación de normas sobre Seguros Sociales que después habrían de servir para la preparación de la Ley de Bases de la Seguridad Social. A sus órdenes trabajé como miembro de la Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos, y con él figuré desde su fundación, en el Consejo de Redacción de la "Revista de Administración Pública". En mis primeros tiempos de miembro de la Junta Electoral Central, a la que pertenezco como Académico Secretario de la Real de Ciencias Morales y Políticas, tuve mi asiento junto al de D. Luis Jordana de Pozas, que perteneció a la propia Junta como Consejero Permanente de Estado. Y sin duda lo hubiera seguido siendo, con muchos más títulos y merecimientos con los que yo lo fui, en la nueva ordenación de la Junta, tras la Ley Electoral de 1985. Con él asistí a numerosos Congresos de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración.

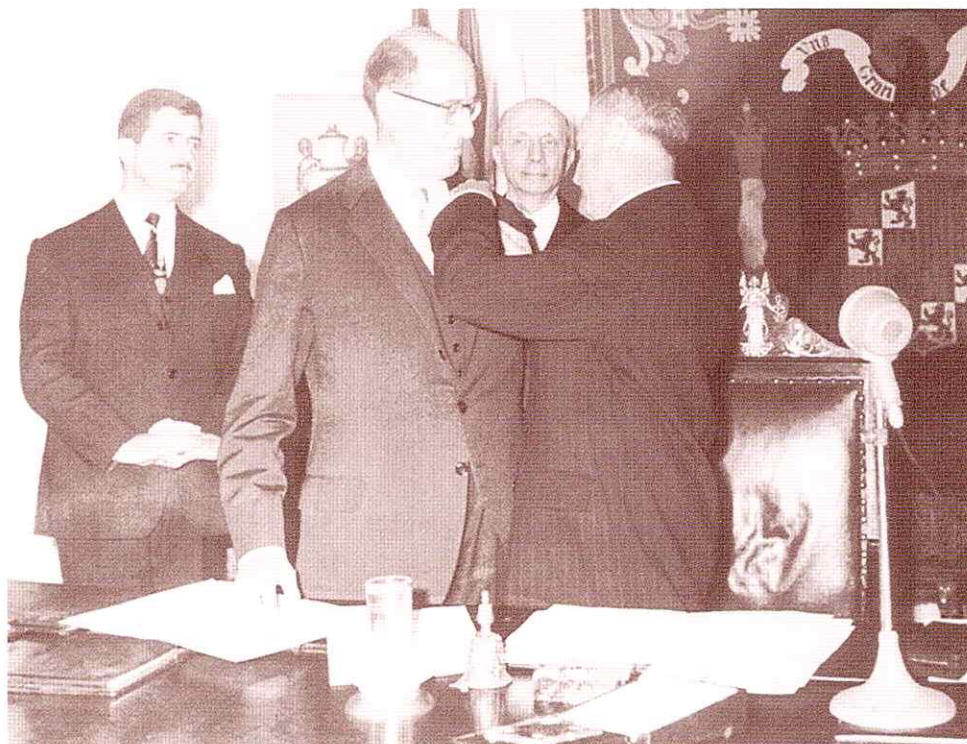
Enumero todo lo que antecede sólo como ilustración de mi relación con la persona a la que tengo ahora el encargo honroso de biografiar y de las dificultades que ello encierra para mí, tanto por la acumulación de recuerdos personales, como por el afecto profundo del que aquellos son hijos, así como, y sobre todo, por la vida fructífera e intensa en numerosos terrenos de D. Luis Jordana de Pozas. Sobre estos últimos me voy a concentrar, dejando desde el principio hecho el elogio más caluroso que pudiera pensarse y del que fuera yo capaz.

Dividiré esta biografía, sumaria por lo demás, hablando del biografiado como Presidente del Consejo de Estado, como Catedrático, como Académico de las Reales de Ciencias



Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación y como todo lo que fue en la Seguridad Social española.

Aprovecharé este esquema simple para extenderme en alguna ocasión sobre otras facetas de la vida de D. Luis Jordana de Pozas, sin que con éstas ni con las básicas, insisto, pueda abarcar la amplitud, intensidad y variedad de su biografía, por más que, ya que no enriquezca ésta, ilustre su narración con alguno de los recuerdos a que ya he aludido.



Imposición de la
Medalla del Trabajo.
1962.

II. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

ENTRE los retratos -excelentes en su mayoría, por cierto- de Presidentes del Consejo de Estado que orlan las galerías de su sede, figura el de D. Luis Jordana de Pozas, con la indicación que fue Presidente del Alto Cuerpo Consultivo *ad interim*, hasta cinco veces y alguna de ellas por períodos no breves (de 20 de enero de 1950 a 21 de julio de 1951; de 23 de junio de 1964 a 2 de noviembre de 1965; de 23 de marzo a 16 de julio de 1973; de 11 de diciembre de 1976 a 23 de marzo de 1977; de 22 de junio de 1979 a 22 de octubre de 1980), que, en conjunto, suman casi seis años, tiempo que excede, si no el de todos, sí el de bastantes de los Presidentes titulares del Consejo¹.

Actos de justicia fueron, pues, los del encargo de su retrato, leyenda del mismo y lugar de su colocación.

D. Luis Jordana de Pozas fue nombrado Consejero Permanente de Estado el día 5 de noviembre de 1940, precisamente por su calidad de Académico de nuestra Academia: como “comprendido en la categoría de Académico de Ciencias Morales y Políticas”, dice el Decreto de nombramiento, publicado en el BOE del día 17 siguiente²; tomó posesión del citado cargo en la sesión celebrada al efecto por el Consejo de Estado el día 21 de noviembre de 1940, habiendo prestado servicios en este Alto Organismo sin interrupción, hasta el día 23 de octubre de 1983 en que falleció”, según nos informa una certificación expedida por el Secretario General del Consejo.

Cuarenta y tres años, pues, de servicios al Consejo, con las únicas interrupciones en su cargo de Consejero Permanente por las Presidencias *ad interim* de las que se ha hecho mención.

Desde su nombramiento inicial, y tras un nuevo nombramiento por Decreto de 15 de enero de 1945 -acomodado a la nueva Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944, cuyo artículo sexto, apartado octavo, siguió mencionando a los Académicos de Ciencias Morales y Políticas como



personas de entre las cuales podían ser elegidos los Consejeros Permanentes- presidió la Sección Tercera del Consejo, por aquel entonces denominada de “Gobernación y Trabajo” (denominadas las Secciones antes como ahora, atendiendo a los Ministerios de procedencia de las consultas a despachar); en 21 de septiembre de 1945 y pasó a presidir la Sección Primera, entonces “Presidencia [del Gobierno] y Educación Nacional”, hasta su fallecimiento el 22 de octubre de 1983, completando así más de cuarenta años de servicios al Consejo, casi todos ellos en *su*, de D. Luis, Sección Primera.

Habiendo yo mismo ingresado en el Consejo como Letrado en la oposición del año 1947, tuve la satisfacción de asistir durante largos años a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente bien por él presididas, con la sobriedad, buen hacer y asiduidad en el cumplimiento de sus deberes ³ que siempre le caracterizaron; bien formando parte del uno y de la otra como Consejero Permanente y muy pronto como el Consejero Permanente más antiguo, cuyas intervenciones y parlamentos se oían siempre con gusto y con provecho, de nuevo porque sobriedad y buen saber y decir fueron siempre características suyas en todo tipo de deliberaciones.

Se agolpan los recuerdos de sus muchas intervenciones en la Comisión Permanente y en el Pleno del Alto Cuerpo. Una de las muchas que me causaron más impresión, fue la de su defensa ante la Comisión Permanente primero, y ante el Pleno después, del dictamen en el que se defendía, como efectivamente en vista del mismo se decidió, que las Clases Pasivas, y todos los muchos asuntos derivados del reconocimiento de sus pensiones, lo eran “de personal” y, por consiguiente, que los correspondientes actos administrativos estaban como tales sujetos a revisión a través del recurso de agravios, sobre el que decidía, como es sabido, el Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado; pudo así éste, a lo largo de muchos años, a partir de este dictamen, configurar una extensa e importantísima jurisprudencia, incorporada a la historia tan compleja de nuestras Clases Pasivas civiles y militares.

Permítaseme recordar aquí que junto con D. Luis, él como Consejero Permanente de Estado, y yo precisamente en mi calidad de Académico de esta Casa, figuré como miembro de la Junta Electoral Central, como en efecto lo fuimos, en los Boletines Oficiales del Estado de 20 de enero de 1979 y 24 de marzo de 1983, que hicieron pública “la relación de miembros que la constituyen”.

Merece la pena resaltar que, precisamente en su calidad de Consejero Permanente de Estado, se concedió a D. Luis la Gran Cruz de la Orden de Carlos III, que se unió a las otras múltiples condecoraciones que poseía.

Como merece la pena para concluir este apartado, reseñar que los herederos de D. Luis, esposa e hijos, legaron al Consejo de Estado, gran parte de los documentos y libros de su biblioteca, señalando los donantes que documentos y libros estuvieran a disposición “de todos aquellos profesores o investigadores a quienes resultara útil su acceso”. La donación fue aceptada por acuerdo de la Comisión Permanente del día 22 de diciembre de 1983 y su parte fundamental figura en vitrina y estanterías especiales con la mención “Donación del Excmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas, Consejero de Estado” ⁴.

III. ACADÉMICO

P

ERTENECIÓ D. Luis Jordana de Pozas a la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y a nuestra Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

En la de Jurisprudencia y Legislación, ingresó en el año 1939, aunque su discurso de recepción, sobre *Tendencias Europeas Actuales del Régimen Local* no lo pronunciara hasta el 19 de enero de 1948; y tuvo en ella una actividad intensísima, especialmente como Bibliotecario, cargo que desempeñó virtualmente desde su ingreso y para el que fue reelegido en los años 1955, 1959 y 1960.

Además de muy numerosas Ponencias en sesiones ordinarias, pronunció D. Luis los discursos solemnes inaugurales de los Cursos 1970-1971 sobre *Interés y situación de los estudios recíprocos o comparados del Derecho de Portugal y de España*; 1972-1973 sobre *La Unesco y el Derecho*; y 1973-1974 sobre *Historia, realidad y futuro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*.

Pronunció todos estos discursos inaugurales -antes había leído el correspondiente a la apertura del curso 1961-1962 sobre *El Derecho español de aguas y la oportunidad de su revisión-* en su calidad de Presidente de la Real Academia, para el que le había elegido el Pleno de Numerarios en su sesión de 30 de junio de 1969, y reelegido en 1971; cargo en cuyo desempeño estuvo hasta que decidió dejarlo por motivos de salud en el año 1975.

Pero lo anterior no hace sino presentar algún hito en un camino largo y laborioso, lleno de ponencias y de intervenciones, de comisiones y de representaciones. Destaco entre ellas la contestación al discurso de ingreso de su, y nuestro, compañero Fernando Garrido Falla, leído el 28 de octubre de 1976 y sus intervenciones en los Plenos académicos en homenaje al insigne jurista José María Castán Tobeñas y de conmemoración de la fundación de la Unesco.

Una atención especial dedicó D. Luis en la Academia de Jurisprudencia a los juristas portugueses y a las relaciones de la ciencia jurídica portuguesa con la española, demostración de la



cual fueron no sólo el discurso inaugural del curso 1970-1971 ya citado, sino la organización y la exposición inicial en el Curso de Juristas Portugueses en Madrid y presentación de muchos de los juristas portugueses participantes, entre ellos, del Profesor Rodríguez Queiró y del Profesor Pires de Lima. Pena es que estos *Encuentros* no se hayan prolongado y reproducido.

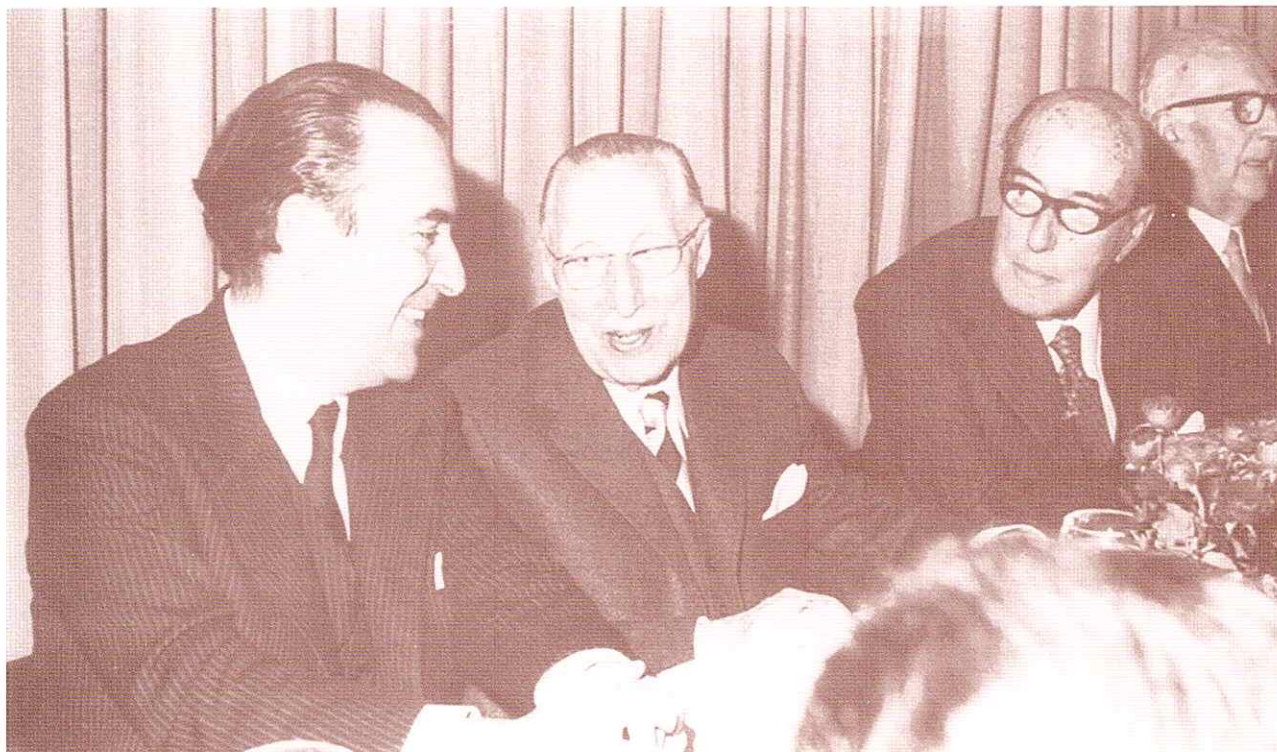
Supongo que se me permitirá añadir la nota de que personalmente, y animado por D. Luis, me he preocupado de establecer una relación muy estrecha con los iuslaboralistas portugueses y brasileños, demostración de lo cual son las Jornadas bianuales que en los respectivos países vienen sucediéndose desde 1981 (Lisboa, Salamanca, Brasilia, Coímbra, Santiago de Compostela, y Florianópolis; las próximas, Dios mediante, se celebrarán en Madrid en 1997) debiendo citar los nombres de los profesores M. V. Russomano, brasileño, y A. Monteiro Fernandes, portugués, que han aportado a ellas su esfuerzo entusiasta. En Derecho del Trabajo, la cooperación de los juristas de habla española y portuguesa ha sido intensa y cordial, demostrada por las numerosas publicaciones conjuntas, y, por lo que a mí toca -si se me permite, habida cuenta de que a alguna de ellas hizo D. Luis referencia expresa- por las traducciones al portugués de mis libros *Introducción al Derecho del Trabajo* y *De la servidumbre al contrato de trabajo*, así como de mi breve estudio, en traducción primorosa de Jorge Leite y muy cuidada edición de la Universidad de Coimbra, *Entre Don Quijote y Sancho, ¿relación laboral?*

Pionero de esta relación, insisto, fue D. Luis Jordana. Cito una vez más su discurso inaugural de 1970-1971, demostración de sus profundos conocimientos de Derecho portugués y de sus protagonistas históricos y actuales, así como de las instituciones en que profesaron o impartieron sus enseñanzas; por vía de ejemplo, recoge el discurso los estudios españoles sobre el Código Civil portugués del año 1966, y una mención muy completa de las revistas jurídicas portuguesas con indicación del lugar de su edición y de la fecha en que ésta comenzó, para cada una de ellas.

D. Luis Jordana pudo pues, desde luego, como deseaba, sentirse feliz por -usando sus palabras- su contribución al mejor entendimiento y cooperación de los juristas españoles y portugueses.

Volviendo al discurso de recepción -que, por cierto, fue contestado por el Académico D. Raimundo Fernández Cuesta con un estudio largo y bien documentado- se extiende D. Luis Jordana de Pozas en especial sobre los regímenes de Administración Local de Gran Bretaña (págs. 16 a 25), Francia (págs. 52 a 59) y, cosa poco frecuente entonces, Unión Soviética (págs. 41-52), para desembocar en el estudio de la evolución histórica y el régimen entonces actual de Administración Local española (págs. 59-82). La reflexión final refiere a las dos concepciones antagónicas del Régimen Local, "una corriente que aumenta de modo considerable las facultades y competencias de la Administración central" y otra, "que proclama y robustece el *selfgovernment* local, no ya en el aspecto orgánico, sino también en el funcional". Esta reflexión final, decía, quizá precisando lo que aquí llamaríamos "Administración Central" frente a la Administración Local, hoy, en este contexto, sigue siendo de gran actualidad, como lo es la finura del tratamiento que realiza nuestro autor⁵.

Con *Historia, realidad y futuro de La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, prestó D. Luis Jordana de Pozas un servicio insigne a la Real Academia de su presidencia. Es un estudio de entidad notable, repleto de datos importantes e interesantes que no dejan de recordar la vieja Memoria histórica de Sanz y Barea, de 1840, y la Reseña histórica de Maluquer,

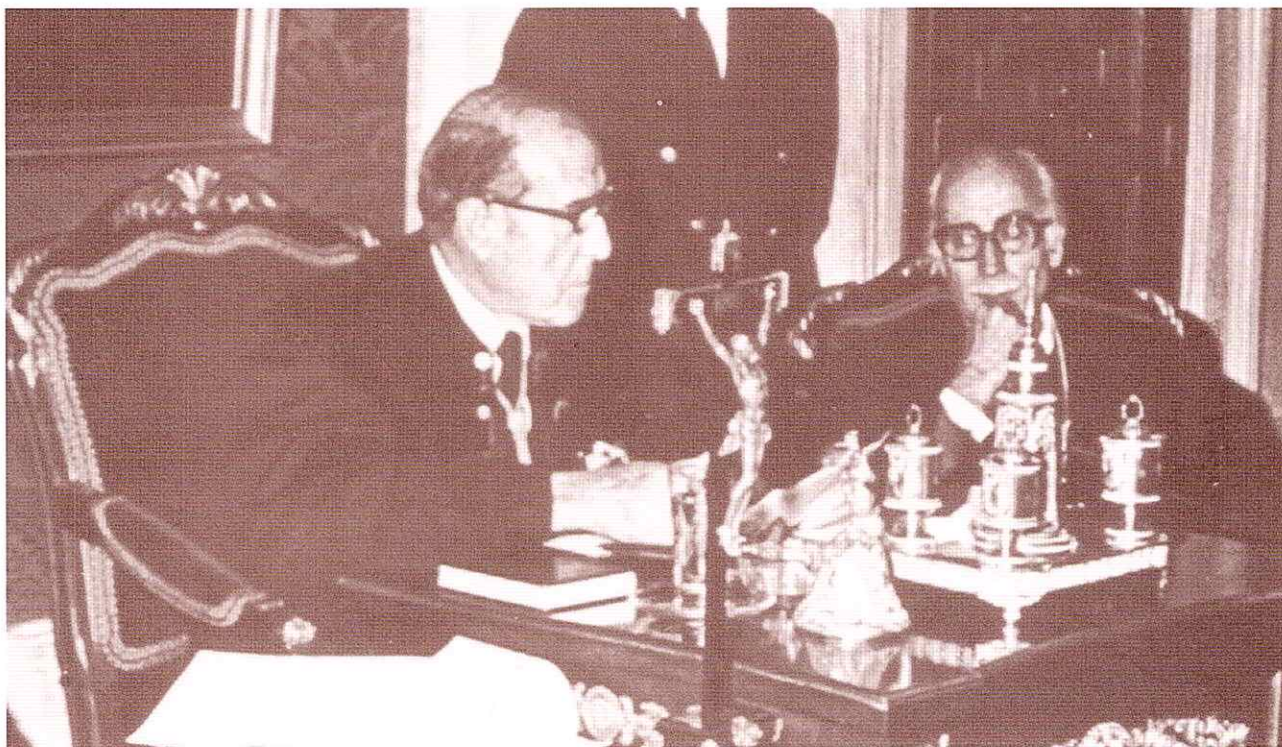


Homenaje a Larraz y Yanguas (3 de Marzo de 1970). De izquierda a derecha: Gonzalo Fernández de la Mora, Ministro de Obras Públicas; José Yanguas Messía, Presidente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas; Luis Jordana de Pozas, Presidente del Consejo de Estado y Valentín Andrés Álvarez, Académico.

de 1884. Tampoco deja de recordarnos este trabajo la solemne “Sesión Regia Inaugural”, inaugural del edificio en la que aún tiene la Academia de Jurisprudencia su sede en la calle entonces de El Turco, en la que asesinaron a Prim, hoy calle del Marqués de Cubas en honor de esta magna figura de nuestra historia del XIX. Una sesión cuya acta, “como muestra de su real agrado, se digna firmar” D. Alfonso XII junto con la Reina María Cristina, la Reina Madre Isabel II, las Infantas Isabel y María Eulalia y el Príncipe heredero de Alemania y Prusia, firmas a las que acompañan las de, salvo error mío de cuenta, ciento veintiocho personas más, plana mayor de la justicia, la academia, la diplomacia y la política de finales de siglo, encabezadas las firmas éstas por D. José Posada Herrera y D. Francisco Romero Robledo, a la sazón respectivamente Presidentes del Consejo de Ministros y de la Academia de Jurisprudencia y Legislación⁶.

Para nuestra Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, fue elegido miembro de número D. Luis el día 13 de febrero de 1940, leyendo su discurso de ingreso y posesionándose de la medalla número siete, el 24 de junio de 1941. Por cierto, según consta en los archivos de nuestra Casa, muchos años antes, en 1925, siendo D. Luis catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, fue elegido Académico correspondiente.

Su discurso de ingreso versó sobre *La reforma administrativa y las revoluciones nacionales*, resultante de las muy complejas circunstancias históricas de la fecha en que se pronun-



Presidiendo una sesión del Consejo de Estado. ■

ció. Fue contestado por D. José Gascón y Marín, por quien se trazó una muy cumplida biografía humana y cultural de nuestro Académico, que años después escribió la *laudatio* necrológica de su presentador.

Desempeñó el cargo de Tesorero durante los trienios 1958 a 1960 y 1964 a 1966.

Fueron muy numerosos los académicos cuyos discursos de ingreso fueron atentamente estudiados y contestados por D. Luis. Que me conste, suyos fueron los de nuestros colegas fallecidos D. Luis Legaz Lacambra, catedrático de Filosofía del Derecho y Rector que fue de la Universidad de Santiago de Compostela y Decano de la Facultad de Derecho de la de Madrid; D. Javier Conde García, D. José García-Trevijano y D. Laureano López Rodó. Contestó también a mi propio discurso de ingreso cuando fui recibido en esta casa el día 23 de marzo de 1973. Si algo aún podía sorprenderme de su capacidad de estudio, ello sería el tiempo y atención que dedicó a mi *Alienación. Historia de una palabra*. Y probablemente ninguna biografía mía –la verdad es que no tengo muchas– tan afectuosas como la que trazó antes de entrar en el tema.

En la biblioteca de nuestra Casa se conservan, por cierto, hasta cincuenta trabajos de D. Luis Jordana, entre los que, tanto por oficio como por la novedad, entonces muy señalada, del tratamiento de los temas, debo recordar el que dedicó a la Política familiar, en 1938, durante mucho tiempo citada como trabajo pionero del régimen de *Subsidios familiares*, después incorporado al “Régimen” general de los seguros sociales, y los dedicados a *Los seguros sociales en España*, en

1953; se comprende el empeño que D. Luis tuvo en la recopilación de las normas de Seguridad Social, a la que ya me he referido, que fue básica para los estudios que habrían de culminar en la trascendental reforma que para nuestro sistema de Seguridad Social supuso la Ley de Bases de 1963.

(Merece la pena, quizá, hacer aquí un paréntesis para reseñar que, entre los asistentes a la Sesión Regia de la Academia de Jurisprudencia, a la que ya me he referido como tan oportunamente recordada por nuestro biografiado, aparecen firmando el acta numerosas personalidades que ya eran, o que después fueron, Académicos de la de Ciencias Morales y Políticas. Aparte de que D. José Posada Herrera y D. Francisco Romero Robledo fueran también Académicos de Ciencias Morales (respectivamente titulares de la medalla 30, de 1857 a 1885; y de la medalla 36, de 1886 a 1906), firman entre otros, D. Servando Ruiz Gómez (medalla 30), D. Aurelio Linares Rivas (medalla 34) y D. Segismundo Moret (medalla 25), a la sazón, respectivamente Ministros de Estado, de Gracia y Justicia y de Gobernación, y D. Antonio Aguilar y Correa, Marqués de la Vega de Armijo (medalla 11) que fue Presidente de nuestra Academia de 1903 a 1908. Como puede ser injusto citar sólo a alguno de los Académicos firmantes, se anotan todos ellos.



Retrato al óleo por Agustín Segura de Luis Jordana de Pozas, durante su presidencia en el Instituto Nacional de Previsión. 

IV. CATEDRÁTICO

E

STA parte parece la más pertinente para situar con brevedad los estudios de nuestro biografiado*.

D. Luis Jordana de Pozas, tras obtener el título de Bachiller con la calificación de sobresaliente en el año 1907 en el Instituto de Zaragoza, donde había nacido el 14 de diciembre de 1890, cursó la carrera de Derecho en la Universidad de esta ciudad, obteniendo también calificaciones de sobresaliente y matrícula de honor en todas las asignaturas de la misma, así como en el examen de Licenciatura, al que acompañó el Premio Extraordinario de la propia Licenciatura en 1912.

En 1913, obtuvo el doctorado de Derecho por la Universidad de Madrid, entonces Universidad Central, versando su tesis sobre *Los accidentes de trabajo en la agricultura*. Significativo es que el primer trabajo científico de Jordana de Pozas fuera precisamente sobre un tema, ni entonces ni ahora sencillo, de seguros sociales, materia que tan activamente había de ocupar tanto sus investigaciones científicas posteriores como sus tareas administrativas.

Durante los años 1913 y 1914, amplió sus estudios en la *London School* de Ciencias Políticas y Económicas.

Tras la consabida y sufrida iniciación de la carrera docente como auxiliar interino de su Facultad de Derecho de Zaragoza, obtuvo por oposición la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia, para la que fue nombrado por Real Orden de 13 de abril de 1918 y que desempeñó hasta el año 1926. Fue durante esta época cuando publicó su muy didáctico *Derecho Administrativo*, pensado para las oposiciones de ingreso en los Cuerpos Nacionales de Administración Local, cuya configuración se estaba gestando por entonces, y en la que tuvo participación muy activa al intervenir en la redacción tanto del Estatuto Municipal de 1924, como del Provincial de 1925.



De cómo se combinaban en D. Luis Jordana, ya en esta época primera de su actividad, la investigación, la docencia y el asesoramiento normativo –y “su modo de aproximación a los grandes temas como problemas prácticos”⁹– dan idea que fuera capaz, además de escribir el *Derecho Administrativo* recién citado, reflexionar sobre *La función de la Universidad en materia de previsión social* y ser, a partir de 1926, el Secretario de la Comisión que redactó el Estatuto de Clases Pasivas, trascendental norma de nuestra previsión social funcionarial, durante largos decenios vigente, y cuyos principios, en realidad, son los que siguen presidiendo su ordenación. Se comprende la soltura con que D. Luis habría de enfrentarse después, en el Consejo de Estado, con los recursos de agravios sobre clases pasivas, comenzando por el debatidísimo dictamen del Pleno, al que ya me he referido, en virtud del cual se decidió que las materias a aquéllas referentes, eran “cuestiones de personal”, susceptibles por tanto de ser recurridas en agravios las resoluciones administrativas sobre las mismas.

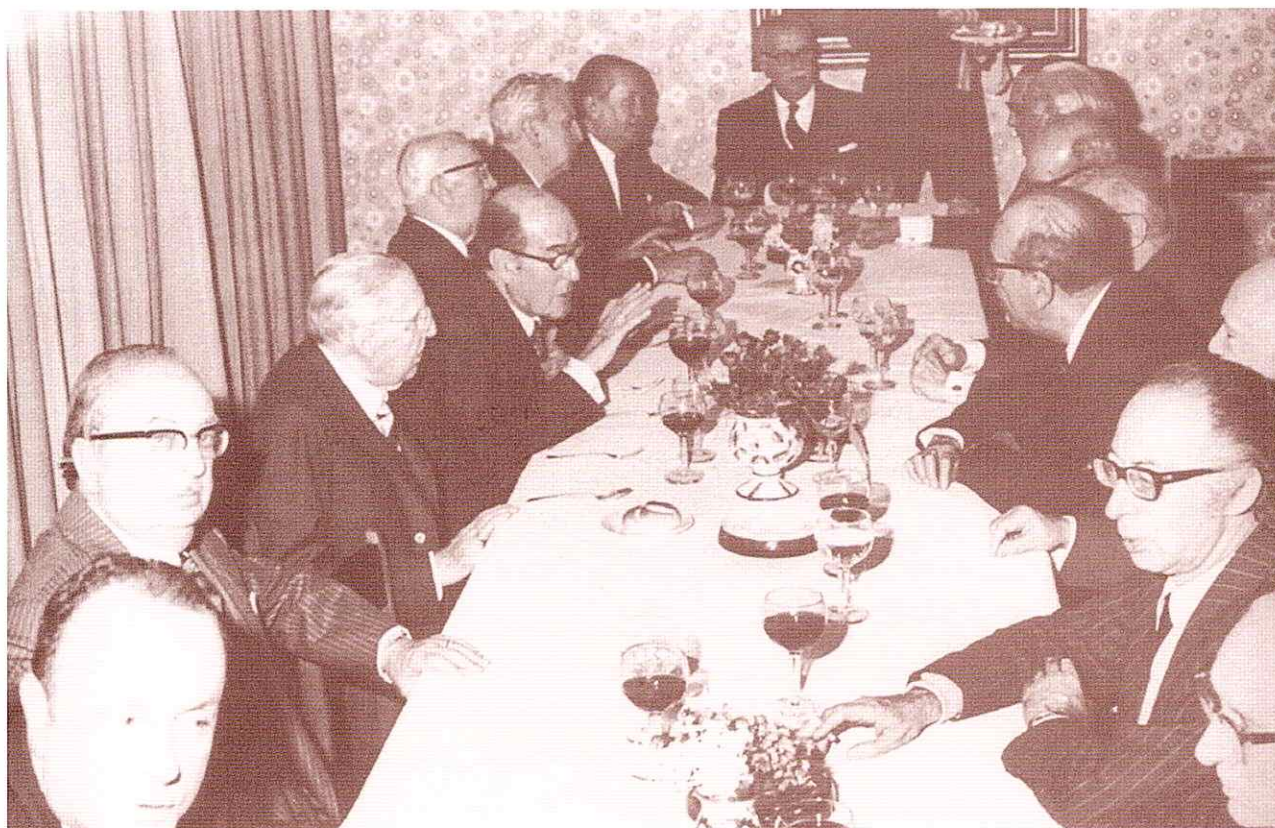
Volviendo a la carrera universitaria estricta, dejando la Cátedra de Valencia al trasladarse a Madrid para cumplir con las tareas de asesoramiento de las que ha quedado hecho mérito y con la que le imponía su calidad de miembro de la Asamblea Nacional de 1927 a 1929, tras una breve incorporación a la Universidad de Santiago de Compostela, obtiene la Cátedra de “Derecho Municipal Comparado”, Cátedra del Doctorado, en la Universidad de Madrid, sobre materia por la que sentía especial gusto y afición, de lo que dieron testimonio, uno entre muchos, a su asistencia y su efectiva dirección de los cursos de Peñíscola sobre Problemas Políticos de la Vida Local en los que participó lo mejor de nuestro Derecho y Ciencia de la Administración, cuyas aportaciones recogieron sucesivos volúmenes anuales publicados por el Instituto de Estudios Políticos; en los cuales, citando sólo dos por vía de ejemplo, aparece una y otra vez el Excmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas; en uno de ellos como ponente y expositor del tema *El Municipio en el Orden Internacional*, como Director del seminario sobre *La Participación de los administrados en el régimen local* y como orador en el discurso de clausura del curso (volumen II, Madrid, 1962); en otro, de nuevo clausurando el Curso, tras participar en éste con su conferencia sobre *El Alcalde en el Derecho y la Realidad Española*, y haciendo, lo que con especial afecto recuerdo, mi presentación para que hablara sobre *Funcionarios y obreros municipales* (volumen VII, Madrid, 1967).

De la Cátedra de Derecho Municipal, pasó por concurso, al suprimirse con todas las del Doctorado, a la ordinaria y, única entonces, de Derecho Administrativo, que se cursaba en el segundo año de la Licenciatura en los Planes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid. Ocupó D. Luis la vacante que dejara por jubilación D. José Gascón y Marín; sin ninguna discusión ni duda esta provisión, porque como en la ocasión escribiera otro de los concursantes, D. Segismundo Royo-Villanova, no “podía haber duda alguna acerca del resultado del concurso... al ser público y notorio que al concurso acudía el Sr. Jordana de Pozas, cuyas dotes eminentes y valiosísima labor docente eran sobradamente conocidas”.

(Digo esto porque, en cambio, fue tremebunda la discusión en torno a la provisión de la Segunda Cátedra de Madrid, de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, creada al suprimirse la del Doctorado, al generar, tras una enrevesada tramitación administrativa, de complejidad a tono con la de sus vías previas, dos recursos de agravios, de todo lo cual doy fe porque el reparto de asuntos hizo que me tocara despacharlos como Letrado del Consejo de Estado)¹⁰.

Fue D. Luis Jordana un Catedrático de puntualidad y dedicación constantes a la Universidad. Hasta las canciones festivas de los estudiantes reflejaron la asiduidad de D. Luis, impar-





Luis Jordana de Pozas en un reunión de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, junto a los distinguidos Manuel Fraga, José Castañeda, José Yanguas, Valentín Andrés Álvarez, Alberto Martín Artajo, Francisco Moreno de Herrera, Luis Díez del Corral y Antonio Millán-Puelles.

tiendo sus lecciones siempre a primeras hora de la mañana; de lo que las coplillas se cuidaban de resaltar gustosas.

Probablemente, o mejor dicho, con seguridad, hubiera querido D. Luis culminar su vida universitaria con un Tratado de Derecho Administrativo como obra colectiva hecha por un colectivo de profesores bajo su dirección, ilusión que no pudo llevar a la práctica por razones varias, siendo quizá la dominante la de que, para aquella época mediada la década de los años cincuenta, el Derecho Administrativo había ya perdido, si es que alguna vez las tuvo, la estabilidad y la unidad temática suficientes -y eso que aún no se había inventado el Derecho Administrativo "urbanístico"- exigencias *sine qua non* para un tratado extenso y completo que obedeciera a esta denominación, propia de la obra "en la que la materia jurídica queda esquematizada con arreglo a criterios estrictamente sistemático-rationales"¹¹. Pero, quizá, también pudo hacerse, y hubiera merecido la pena el intento.

En conexión íntima con su Cátedra universitaria, está la dirección que durante largos años desempeñó de la Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos, en su época más gloriosa, en la que emanaron de ella Anteproyectos de Leyes que venturosamente siguen formando parte de nuestro Derecho Positivo, señaladamente la Ley de Expropiación Forzosa y la Ley de Procedimiento Administrativo, aunque ésta última sea hoy protagonista pasivo del aquelarre nor-



Luis Jordana de Pozas con la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid (octubre, 1950). 18

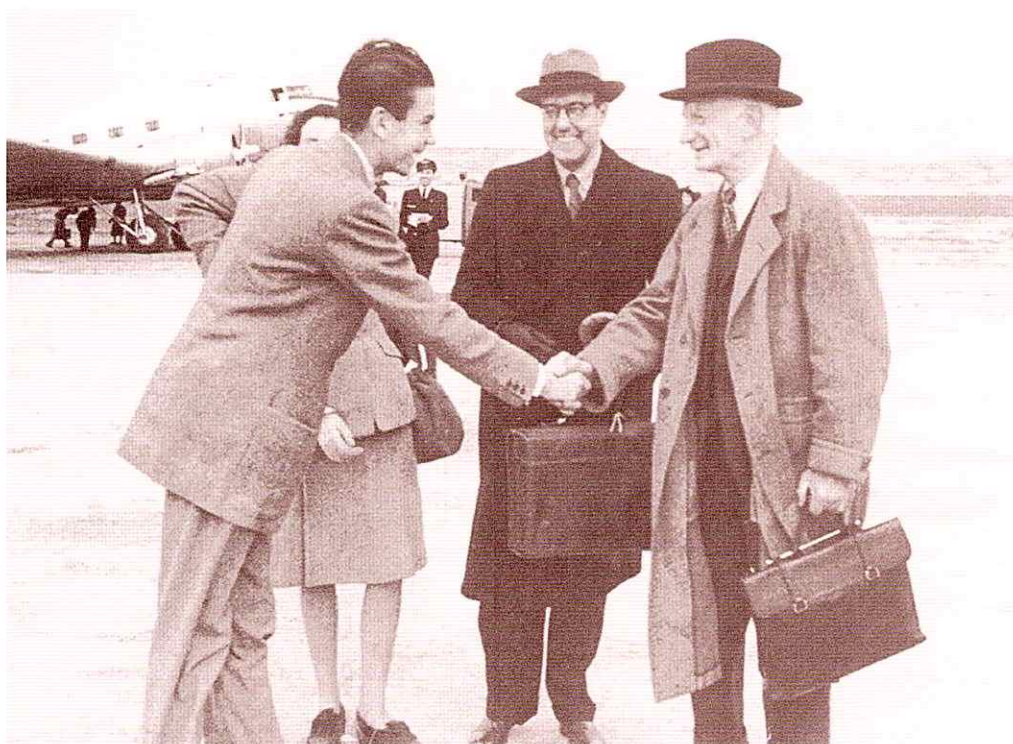
mativo derogatorio derivado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que nadie sabe si entrará en vigor, ni si llega a entrar, cual será la, a juicio de la mayoría de los administrativistas del país, desventurada fecha en que esto ocurra.

(Tal es la situación respecto de esta ley cuando estoy escribiendo esto, a mediados del año 1994; lo que no ha obstado para que se haya dictado alguna norma de desarrollo de la Ley, señaladamente el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo que aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materias de responsabilidad patrimonial. Reglamento, por cierto, cuya Disposición Adicional primera es de una ilegalidad manifiesta en la atribución jurisdiccional que hace respecto de los pleitos relativos a la responsabilidad patrimonial de la Entidades Gestoras de la Seguridad Social; y Reglamento que habría provocado en D. Luis Jordana un suspiro de alivio al leer que, lo anterior aparte, la impugnación de los actos de la Seguridad Social quedan al margen de la nueva regulación y siguen estando sujetos a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Laboral).

Presidió en el Instituto de Estudios Políticos D. Luis Jordana, la creación de la “Revista de Administración Pública”, a cuyo Consejo de Redacción perteneció desde su fundación.

Mis recuerdos se acumulan, tanto respecto de las sesiones de la Sección de Administración Pública del Instituto, señaladamente en las que se debatió el Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa, como de las primeras reuniones del Consejo de Redacción de la Revista, en donde penosamente se iban configurando los índices de los primeros números y rellenando su contenido. No es necesario que yo reseñe aquí la importancia que la “Revista de Administración

Pública” ha tenido para la vida política y administrativa de nuestro país, y para la configuración del mismo como un Estado de Derecho. La parte que de ello se debe a D. Luis Jordana, es integrante del reconocimiento general que a la Revista se debe y doquiera se reconoce.



Llegada a Madrid el 23 de marzo de 1966 de Sir William Beveridge K. C. B., recibido por Luis Jordana de Pozas y su hijo.

V. DELEGADO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN

Digo Delegado General porque como titular de este cargo concluyó D. Luis su carrera en el Instituto Nacional de Previsión en el año 1959, tras cerca de cuarenta años de servicios a la Institución protagonista de la creación y desarrollo del sistema de seguros sociales que, en la Ley de Bases de 1963, desembocaría en el sistema español de Seguridad Social.

Su carrera en el Instituto había comenzado en Valencia en el año 1921, nombrado por Real Orden de 21 de agosto, inspector “con el haber anual de 7.000 Pesetas”, “con ascenso a 8.000 a partir de 1 de enero de 1925”, más una “gratificación de 5.000 pesetas anuales por doble jornada, a partir de marzo de 1933”. Datos estos que, de nuevo, revelan al tiempo la modestia de las retribuciones del tiempo y la devaluación posterior de nuestro signo monetario.

En el año 1934, ascendió a Subdirector del Instituto y, en el mismo año, fue nombrado Director Delegado de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo, puesto éste último en el que permaneció hasta 1940, año en el que cesó “para desempeñar exclusivamente el cargo de Subdirector del Instituto”.

La preocupación de D. Luis por los temas que hoy llamaríamos de seguridad social venía de tiempo atrás. *Los accidentes de trabajo en la agricultura* fue el tema de su tesis doctoral, defendida en 1913, no mucho después de que se promulgara, en 30 de enero de 1900, la primera Ley de Accidentes de Trabajo. Posiblemente en su nombramiento recién citado influyera el interés que sobre el Reglamento del Retiro Obrero había mostrado a Maluquer, a la sazón Consejero Delegado del Instituto Nacional de Previsión; es el propio Maluquer quien dejó constancia de que “hace pocos días, un distinguido Catedrático de la Universidad de Valencia, D. Luis Jordana, me escribió ...” a propósito del Reglamento¹².

Quizá convenga reseñar la importancia crucial que la “Caja de Accidentes” tuvo en nuestro sistema de seguros sociales, como administradora y ejecutora del Seguro de Accidentes de



Trabajo, aseguramiento de la responsabilidad del empresario por “toda lesión que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena”, como a comienzos de siglo dijo nuestra primera Ley de Accidentes de Trabajo (Ley de 30 de enero de 1900), verdadera revolución en el sistema jurídico español de responsabilidades extracontractuales, ampliando la responsabilidad por culpa que inspira los artículos 1202 y 1903 del Código Civil a la responsabilidad objetiva por riesgo; definición de cuya bondad da idea que pasados casi cien años se conserva en lo sustancial en el artículo 84, núm. 1, de la ley de Seguridad Social vigente.

Como Administrador de la Caja y del sistema de capitalización para el Seguro de Accidentes que administraba, participó D. Luis Jordana de la “obsesión de solvencia” característica de la primera fase de nuestro aseguramiento social y supo airosamente mantener un seguro en mano pública, el de accidentes de trabajo, que compartía sus aseguramientos en competencia con entidades privadas, tanto sin ánimo de lucro, las entonces Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, como con él, las Compañías Mercantiles Aseguradoras de Accidentes de Trabajo, hoy desaparecidas legalmente.

Decía que cesó D. Luis en la Caja en el año 1940, para concentrar su actividad sobre la Subdirección del Instituto a la que enseguida se confirieron todas la atribuciones en materia de personal, aparte de las generales características del Subdirector. Desde el año 1941, ocupó D. Luis Jordana el máximo puesto ejecutivo del Instituto Nacional de Previsión, con las sucesivas denominaciones que el mismo tuvo a lo largo del tiempo: Comisario en el año 1941, Director General en el año 1950, Delegado General en 1957, nombramiento que se defirió a su favor por el Consejo de Ministros, casi simultáneamente con su baja como funcionario profesional por jubilación voluntaria (25 de junio y 1 de julio de 1957), y en cuyo desempeño permaneció hasta el año 1959, como dejé dicho.



Tres generaciones de administrativistas: José Gascón y Marín, Luis Jordana de Pozas y Eduardo García de Enterría (agosto, 1953).



Fue en su época de Director General, muy reciente su nombramiento, cuando organizó el Gabinete de Estudios al que me he referido, cuyas tareas, insisto, fueron muy importantes para la reforma que, tras los llamados “Decretos de unificación de los Seguros Sociales”, culminó en la Ley de Bases de 1963 y en los *Textos* que la articularon en 1966; una Ley ésta, que refundida con las normas posteriores en 1974, sigue siendo, por decirlo de alguna forma, inspiración normativa básica de nuestro sistema de Seguridad Social, sometido éste hoy a las intensísimas presiones derivadas de causas múltiples (envejecimiento progresivo de la población, aumento de las cifras de paro forzoso, en las versiones para la Seguridad Social de las revoluciones demográfica y tecnológica características de nuestra era).

También de su época de Director General del Instituto proceden sus estudios: *La Seguridad Social en el orden internacional* (1954) y *Los seguros sociales en Europa* (1955), breve el primero, extenso –256 páginas– el segundo¹³; y, de poco después, su aportación a los “Estudios” en homenaje a Pi y Suñer, *Humanismo y Administración* que aprovechó D. Luis para mostrarnos sus amplios conocimientos de la literatura costumbrista y la profundidad de sus análisis sobre la misma¹⁴.

Llevó muy mal D. Luis en su momento la creación de las que se denominaron “Mutualidades Laborales”, que asumieron el aseguramiento del riesgo de vejez y del de invalidez no profesional, quedando el viejo “SOVI”, Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, como residual. Pero aún vivió para contemplar cómo las Mutualidades Laborales desaparecían y se reintegraba al Instituto Nacional de Previsión, bajo la nueva denominación de Instituto Nacional de la Seguridad Social, el aseguramiento de estos importantísimos riesgos sociales. Con menos disgusto acogió D. Luis Jordana –lo que, como lo anterior, me consta, por las larguísimas conversaciones que con él tuve en ambos respectos, como en otros muchos– el desgajamiento del Instituto Nacional de Salud para la prestación de asistencia sanitaria.

Y es difícil que previera, (la verdad es que ni aún ahora acabamos de percatarnos de ello) la formidable aparición de prestaciones o seguros asistenciales “no contributivos”, nuevas formas y denominaciones de la beneficencia pública, abandonada, desde luego la obsesión de solvencia o desplazada ésta, si acaso, a los ingresos y gastos de los Presupuestos Generales del Estado.

Me ha recordado recientemente en El Escorial su hijo Luis la gran amistad que unió a su padre con Sir William, después Lord, Beveridge. Doy constancia de ello, al tiempo que recuerdo como allá por los años cincuenta, con ocasión de un Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Administrativas, D. Luis me invitó en Oxford a un almuerzo privado con el matrimonio Beveridge. Toda una experiencia para un joven profesor de Seguridad Social.

Encarnación y símbolo de una época de nuestra Administración y de nuestra Seguridad Social, así como de sus respectivos Derechos; de la docencia en sus Cátedras universitarias; de la actividad intelectual alta que caracteriza a las Reales Academias de las que fue miembro de número... en suma, encarnación de una época de nuestra Historia, las líneas biográficas que quedan escritas, dejan de hacer justicia al biografiado. Pero, cuando menos, espero haber dejado constancia y resumen de datos variados y de no fácil acceso algunos de ellos para el ajeno a los ámbitos en que se desarrolló la vida de D. Luis Jordana.

A su familia, especialmente a sus hijos Jorge -compañero de cinco años de carrera- y Luis, dedico estas líneas sobre su padre y pido disculpen las que sin duda serán muchas omisiones, compensadas por el afecto con que han sido escritas.



Fotografía de Luis Jordana de Pozas en 1976.

NOTAS

1. Así, fueron Presidentes por tiempo menor, entre otros modernos o contemporáneos: D. Antonio Hernández-Gil (16 de diciembre de 1982 a 23 de octubre de 1985); D. Antonio Jiménez Blanco (22 de octubre de 1980 a 7 de diciembre de 1982); D. Raimundo Fernández-Cuesta (3 de enero a 20 de junio de 1945); Conde de Jordana (4 de junio de 1940 a 3 de septiembre de 1942).

2. Como "... comprendido en la categoría de Académico de Ciencias Morales y Políticas a la que se refiere el apartado sexto del artículo segundo de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 5 de abril de 1904". El Artículo sexto en cuestión no es el originario de la Ley de 1904, sino el de la nueva redacción que al mismo dio la Ley de 10 de febrero de 1940, que restableció el funcionamiento del Alto Cuerpo. Puntualmente recogido el texto de esta Ley en págs. 526-527 de la por tantos conceptos extraordinaria obra de J. M. Cordero Torres, *El Consejo de Estado. Perspectivas en España*, Madrid, 1944.

Conforme a la vigente Ley Orgánica del Consejo de Estado (3/1980, de 22 de abril), "los Consejeros permanentes ... son nombrados ... entre personas que estén ... comprendidas en alguna de las categorías siguientes ...: Académico de número de las Reales Academias integradas en el Instituto de España" (artículo 7. 7º).

3. De la asiduidad puede servir de ejemplo lo siguiente: durante la interinidad de 22 de junio de 1979 a 22 de octubre de 1980, presidió D. Luis Jordana de Pozas tres sesiones del Pleno y cuarenta y nueve sesiones de la Comisión Permanente del Consejo de Estado. Aparte es, claro, de las sesiones -normalmente semanales- como Presidente de la Sección Primera.
4. Entre los libros de la donación, figuran tres gruesos volúmenes (gruesos hasta completar un total de 5.627 páginas) de *Legislación de Seguridad Social (Vigente en 19 de marzo de 1953)*, editados por el Instituto Nacional de Previsión y, en el prólogo de cuyo volumen primero, indica D. Luis, "la obra ha sido preparada con arreglo a las orientaciones dadas por la Dirección General (del Instituto Nacional de Previsión que él ostentaba entonces)... y por un equipo formado por los letrados D. Manuel Alonso Olea, D. Enrique Serrano Guirado... D. Alfredo Santos Blanco... todos ellos funcionarios del Instituto y bajo la dirección del primer nombrado".

La dimensión de la obra demuestra que, aunque no tanto como ahora, hace cuarenta años era ya tupida la fronda normativa de lo que justamente por entonces comenzó a llamarse "Seguridad Social", aunque el sistema de seguros sociales sin unificar, persistió hasta que se articuló la Ley de Bases de 1963. Siempre con la independencia del Seguro de Accidentes de Trabajo, pese a su aparente refundición, respecto de la cobertura de los demás riesgos objeto de aseguramiento social.

5. De esta actualidad son muestra bien reciente los estudios que sobre *La ciudad metropolitana* se presentaron a los "Encuentros de Derecho Administrativo Italia-España", de Bolonia, en 1993, publicados -con un segundo volumen sobre *Las áreas metropolitanas en Europa*, en Bolonia, 1994-. Quizá el aspecto más saliente de estos estudios, tanto por lo que toca a España como por lo que se refiere a Italia, es la vuelta a la importancia de la ciudad como ámbito primordial de vida y trabajo y como eje esencial del sistema de prestación de servicios públicos a los ciudadanos; fenómeno que acaece tras su oscurecimiento por la aparición, en ambas naciones, España e Italia, de las Comunidades Autónomas, y los afanes competenciales de éstas.
6. La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación ha hecho facsimiles ampliados de este acta, una verdadera joya documental histórica.
7. Académicos de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, cuya firma figura en el acta de la sesión regia inaugural del año académico 1883-1884 de la de Jurisprudencia y Legislación:

D. Francisco Romero Robledo, Medalla Nº 36. Presidente en 1883-84 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.- D. José Posada Herrera, Medalla Nº 30. Presidente en 1883-84 del Consejo de Ministros.- D. Servando Ruiz Gómez, Medalla Nº 30. Ministro de Estado en 1883-84.- D. Aureliano Linares Rivas, Medalla Nº 34. Ministro de Gracia y Justicia en 1883-84.- D. Segismundo Moret y Prendergast, Medalla Nº 25. Ministro de Gobernación en 1883-84.- D. Antonio Maura y Montaner, Medalla Nº 24. Segundo Vicepresidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en 1883-84.- D. Manuel Alonso Martínez, Medalla Nº 33. Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en 1883-84.- D. Mariano Roca de Togores, Marqués de Molins, Medalla Nº 14. De la Comisión de Interior y de Hacienda, desde 1859 hasta 1866.- D. Francisco de Borja Queipo de Llano y Gayoso, Conde de Toreno, Medalla Nº 1.- D. Antonio Aguilar y Correa. Marqués de la Vega de Armijo, Medalla Nº 11. Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, desde 1903 hasta 1908.- D. Emilio Alcalá Galiano y Valencia, Conde de Casa-Valencia, Medalla Nº 20. De la Comisión de Interior y de Hacienda, desde 1901 a 1914.- D. Antonio Cánovas del Castillo, Medalla Nº 2.- Presidente a la sazón del Ateneo.- D. José Canalejas y Méndez, Medalla Nº 15. Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros en 1883-84.- D. Augusto Comas, Medalla Nº 29. Catedrático de la Universidad Central.- D. Tomás Montejó y Ricá, Medalla Nº 18. Catedrático de la Universidad Central.- D. Luis Silveira, Medalla Nº 33. Catedrático de la Universidad Central.- D. Juan Valera y Alcalá Galiano, Medalla Nº 27, que al no tomar posesión se declara vacante y luego se le concede la Nº 2.- D. Melchor Salvá y Hormacchea, Medalla Nº 17. Censor de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, desde 1903 hasta 1918. Catedrático de la Universidad en 1883-84.- D. Fernando Cos-Gayón y Pons, Medalla Nº 29. De la Comisión de Interior y de Hacienda, desde 1890 hasta 1898.- D. Francisco Javier González de Castejón y Elío, Marqués del Vadillo, Medalla Nº 34. A la sazón Ex-Vicepresidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.- D. Vicente Romero y Girón, Medalla Nº 15. Electo. A la sazón Ex-Vicepresidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.- D. Raimundo Fernández Villaverde, Medalla Nº 3. A la sazón Ex-Secretario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.- D. Gabino Bugallal y Araújo, Conde de Bugallal, Medalla Nº 11.- A la sazón Secretario de la Sección de Derecho Civil, Mercantil y Penal de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.- D. Antonio De Mena Y Zorrilla, Medalla Nº 5. A la sazón, Ex-Vicepresidente de Sección de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Agradezco la laboriosa preparación de esta lista, que ha exigido el estudio del manuscrito de las firmas con los datos, tan precisos, que ofrece nuestro *Anuario* (ed. 1994) de la Academia de Morales, a Dña. Mª Isabel Morales Vallespín, Directora de la Biblioteca de la Academia de Jurisprudencia y Legislación.

8. Para esta parte, y en general para la personalidad de nuestro biografiado, es esencial *D. Luis Jordana de Pozas* de Eduardo García de Enterría (en *La poesía de Borges y otros ensayos*, Madrid, 1992, págs. 251-260).



9. E. García de Enterría, *loc. cit.*, pág. 254.
10. Informe de la Comisión Permanente en el expediente núm. 9.690. acordado, tras estar durante cuatro años sobre la mesa, en Sesión de 29 noviembre de 1952. Se estimó uno de los dos recursos de agravios acumulados; el Consejo de Ministros, resolvió “de conformidad”, adjudicando la segunda Cátedra al recurrente.
11. B. Aguilera Barchet, *Introducción Jurídica a la Historia del Derecho*, Cuadernos “Civitas”, Madrid, 1994, pág. 58.
12. Recomendaba D. Luis en su carta que se legislara teniendo en cuenta “lo peculiar de nuestro país” y no traduciendo o adaptando normas foráneas (J. Maluquer y Salvador, *Reglamentación del Seguro obligatorio de retiros obreros*, conferencia pronunciada el 26 de enero de 1921 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, publicada por ésta, Madrid, 1921; las referencias son de la página 28).

Por cierto, en la misma conferencia habla Maluquer, haciendo un gran elogio, de D. Jorge Jordana Mompeón, padre de D. Luis, Presidente de la Casa de Ganaderos de Zaragoza, a quien el Instituto Nacional de Previsión nombró “ponente nacional agrario” para las normas Retiro Obrero (*loc. cit.*, págs. 23-24; también García de Enterría, *loc. cit.*, págs. 251-252).

Sobre *Los orígenes del seguro social en España. Una conferencia de D. José Maluquer en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, ha escrito recientemente Alfredo Montoya Melgar (“Revista Española de Derecho del Trabajo”, núm. 80, 1996).
13. Comenté estos trabajos en los entonces “Cuadernos [después “Revista”] de Política Social” creados por el Prof. Pérez Botija; números 25 y 28, ambos de 1955.
14. *Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al Profesor José M^a Pi y Suñer*, Barcelona, 1962, Páginas 459-481. La selección que aquí se nos hace de “tres novelistas que ... nos han legado una visión completa de la sociedad de su tiempo: Dickens, Balzac y Pérez Galdós”, la selección, digo, no puede ser más afortunada, especialmente si se destaca la primacía expresiva y realista de D. Benito, seguida muy de cerca por la de Dickens y, más alejada, por la de Balzac.

DATOS BIOGRÁFICOS



Luis Jordana de Pozas
(1890-1983)

Nace el 14 de diciembre	1890	
Doctor en Derecho por la Universidad Central	1913	Los accidentes de trabajo en la agricultura
Ampliación de estudios en la London School de Ciencias Políticas y Económicas	1914	
Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Valencia	1918	Derecho Administrativo
Secretario de la Comisión que redacta el Estatuto de Clases Pasivas	1926	
Catedrático de Derecho Municipal Comparado del Curso de Doctorado	1929	
Director General de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo	1934	
Académico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación	1939	Discurso de ingreso en 1948: Tendencias europeas actuales del Régimen Local

Subdirector del Instituto Nacional de Previsión	1940	
Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 22 de junio	1941	<i>La reforma administrativa y las revoluciones nacionales</i>
	1954	<i>La seguridad social en el orden internacional</i>
	1955	<i>Los seguros sociales en Europa</i>
Delegado General de Instituto Nacional de Previsión	1959	
Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Central	1962	
Presidente <i>ad interim</i> del Consejo de Estado (cinco períodos)	1964	
Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación	1969	<i>Historia, realidad y futuro de la Real Academia de Jurisprudencia</i>
Muere el 22 de octubre	1983	

