

NUEVA SERIE

VOLUMEN VI

REVISTA DE LA  
FACULTAD DE DERECHO



UNIVERSIDAD  
DE OVIEDO

AÑO 1958

NUMS. 84 - 87



# UNIVERSIDAD DE OVIEDO

## REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO

EXCMO. Y MAGNO. RECTOR

D. VALENTÍN SILVA MELERO

CATEDRÁTICO D. PENAL

D. Luis SELA SAMPIL

CATEDRÁTICO D. INTERNACIONAL

DIRECTOR

D. RAMÓN PRIETO BANCES

CATEDRÁTICO

HISTORIA DEL DERECHO

D. José APARICI DÍAZ

CATEDRÁTICO

DERECHO ROMANO

D. José M. SERRANO SUÁREZ

CATEDRÁTICO

DERECHO PROCESAL

D. Julián APARICIO RAMOS

CATEDRÁTICO

DERECHO MERCANTIL

D. TORCUATO FDEZ. MIRANDA

CATEDRÁTICO

DERECHO POLÍTICO

D. MANUEL IGLESIAS CUBRÍA

CATEDRÁTICO

DERECHO CIVIL

SECRETARIO

D. TEODORO L.-CUESTA DE EGOICHEGA

PROFESOR DE LA FACULTAD

La Dirección de la Revista no se hace solidaria de las tesis sostenidas por los autores en sus trabajos de colaboración.

# SUMARIO

PÁGINA

## SECCION DOCTRINAL

Necesidad actual de un hispanismo europeo, por José Luis Rodríguez-Pomatta .....	7
Teoría y realidad de la Soberanía y especial referencia en la doctrina soviética, por Bernardo Zulaica Beltrán de Lubiano .....	25
Reflexiones sobre el significado actual de la Constitución, Por Pablo Lucas Verdú .....	61
La Europa Unida y las economías dominantes, por José Miguel de Azaola .....	83
Unidad y coordinación de los Organos y Servicios estatales a nivel provincial: El Decreto de 10 de octubre de 1958, por José Ortiz Díaz .....	135
La Forma y la Interpretación del Negocio Jurídico, por Manuel Albaladejo García .....	155

## BIBLIOGRAFIA

### D. ADMINISTRATIVO

Tratado General de Derecho Administrativo, de Sabino Alvarez Gendín .....	197
Gobierno y Administración local en EE.UU., de Luis Marqués .....	200
Principios jurídicos de la organización administrativa, de José Antonio García-Trevijano .....	204

## SEMINARIO DE ECONOMIA POLITICA

Aspecto Técnico-Económicos de las minas de carbón en Asturias, por Bernardino Iborra Nieto .....	V
Algunas ideas y datos sobre la energía eléctrica en el año 1957, por Prudencio Fernández-Pello .....	XXIII
La Economía Forestal en España, por Jaime Vigón Sánchez .....	XLV

## SECCION DOCTRINAL

# NECESIDAD ACTUAL DE UN HISPANISMO EUROPEO

TEXTO DE LA CONFERENCIA PRONUNCIADA  
EN EL AULA-MAGNA EL 22 DE MARZO DE 1958

*SEÑORES:*

**E**S grande mi perplejidad al tener que dirigirme a tan selecto auditorio para distraer vuestra atención durante el espacio de tiempo corrientemente dedicado a una conferencia. Y más aún, al considerar el objeto de la misma, que aunque elegido por mí, ha tenido que ajustarse al temario del ciclo y me impone la obligación de hablaros de algo relacionado con el hecho de la existencia actualizada de las Comunidades económicas europeas. Sobre el mismo han disertado voces autorizadísimas y escrito plumas competentísimas, a la par que lo han hecho en recientes fechas y precisamente en esta dilecta ciudad, personas con las que nada más lejos de mi ánimo, que presentarme comparativamente. La carencia de novedad, y el encogimiento de mi ánimo, por lo minúsculo de mi presunta aportación, hubieran sin duda frenado mi deseo de compartir con el calor de nuestra presencia gentil, la estancia en este noble recinto, de no haber intuído que el hecho de decidirme confiadamente a estimar sobre las demás vinculaciones, las de familia y afectos, merecería vuestros plácemes.

Por ello, os ruego de antemano, la benevolencia que la proverbial y caballerosa sencillez asturiana, ha concedido siempre a quienes sólo pretenden sentirse acariciados por brisas hermanas, al pisar suelo gemelo por su hidalguía, del de las

restantes parcelas del solar patrio, deseando saber transmisoros durante mi estancia, la espontaneidad del agradecimiento y la alegría de la convivencia.

## I

Sería sumamente prolija, a la par que enojosa, la enumeración pormenorizada de los diversos antecedentes históricos, que en orden a los intentos de unificación europea, en lo político, podrían exponerse. Desde Carlomagno hasta Hitler, con especial mención de los afanes napoleónicos, la idea de la Europa unida, se pretende alcanzar mediante la utilización de las armas, y se desarrolla, cual voluminoso prólogo, de las actuales formas, de más pacífica configuración.

El político francés Briand, puede constituir sino el más pretérito antecesor de la presunta Federación Europea, sí el más definido, puesto que llegó a presentar un anteproyecto en 1930, en la Sociedad de Naciones ginebrina, no existiendo continuidad en la penetración de la idea, visto que hasta 1947, no plasmó en el llamado Movimiento Europeo, el concepto expuesto por Churchill en 1946, de la conveniencia de una Europa asociada, ante la realidad de tener que defenderse del crecimiento soviético.

Tras ello, se produce el período de maduración de las ideas sembradas, con germinación paralela y no menos intensa de los resultados ya conocidos, inscritos en el Marco de los Acuerdos de Roma, de 1957, de aspecto decididamente económico, pero de fundamento indiscutiblemente político. Las enfermedades europeas, tan sencilla y tan dolorosamente contraídas, fueron larga y concienzudamente detectadas, pero sólo se decidió su parcial tratamiento, ante la imposibilidad de que los enfermos aceptasen voluntariamente la totalidad del plan indispensable.

Mientras que en nuestro Continente Churchill, actor en Yalta y promotor-decisor de la suerte de las naciones euro-

peas, encontraba necesaria una actuación conjunta de las mismas, no en contra, sino frente al coloso a cuya creación tanto había contribuido, en el Continente Americano, otro actor de Yalta, e indiscutible forjador de las actuales realidades internacionales, el fallecido Presidente Roosevelt, había anunciado antelativamente en 22 de junio de 1940, la necesidad de un plan de defensa económica de su hemisferio, creando para ello «un apropiado sistema internacional que trate de los problemas básicos de las relaciones comerciales entre las naciones americanas, comprendiendo un efectivo mercado unitario para las importaciones y las exportaciones».

La Conferencia panamericana de La Habana, precedida del reforzamiento del Export-Import Bank cuyo capital fue elevado por Roosevelt de 200 hasta 700 millones de dólares marcó, con propósitos quizá matizados levemente de desdós de conquista, aunque aparentemente tan sólo de defensa, la iniciación de la política coordinadora, indispensable a la vigente dimensión de los pueblos.

El fracaso momentáneo de la iniciativa americana, al menos respecto de su pluralidad intencional, no impidió la re- vigorización desde ese instante de la doctrina del espacio vital.

También, en América misma, los expertos de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), han propuesto como fórmula resolutoria de sus problemas económicos, la creación de un Mercado Común Hispano Americano, habiéndose celebrado en febrero de este año y en Santiago de Chile, las primeras reuniones de estudio, presididas por el ex-Presidente de la República del Ecuador, señor Galo Plaza, quien declaró que se estaba planificando una nueva era para Iberoamérica, que daría mejores condiciones de vida a las masas de población, siendo indispensable superar el viejo concepto de nacionalidad, que hace vivir a los pueblos en pequeños compartimentos y de espaldas unos a otros.

La confusión, más o menos intencionada, del postulado de la solidaridad internacional, repleto de definiciones económicas y destacando la mejor productividad aplicable al sistema multinacional, con el ropaje encubridor de un más vergonzoso contenido, —presuntamente imperialista—, de sustitución económica de las formas colonialistas, no fue obs-

título para evitar la irrupción desde entonces, con evidente paralelismo europeo, de ideas de responsabilidad colectiva, frente a las de los nacionalismos individualizantes. Y en esos momentos, los Estados de geografías contiguas y de sistemas de comunicación para ello favorable, dejan de pensar en la dificultad de hacer compatibles, tradiciones y posiciones culturales, pertenecientes al mundo de lo ideal, para comenzar a trasladarse al menos irreal terreno de la mutua conveniencia, buscando con menos disgusto y disminuidos escrúpulos, el incremento de la capacidad de utilización de sus recursos mediante fórmulas de superposición, readaptación y convergencia de sus respectivas economías.

No pudiendo bastarse a sí mismas las unidades nacionales existentes, encuentran sin gran placer, en la constitución de comunidades supranacionales, una posible solución a sus problemas y siempre que se permita y facilite el equilibrio de las actuales desigualdades económicas, antecediendo a las fases integratorias, es intuible con esperanza la formación de complejos revitalizados, poseedores con el necesario ritmo, de mayores posibilidades económicas y por ende defensivas, que las poseídas por cada nación aisladamente.

La coexistencia debe producir la ventaja del vencimiento de la esterilidad y la hospitalidad generosa de ideas no compartidas, pero respetadas, el mantenimiento del acervo propio, con amplio margen de seguridad frente a la impotencia incombustible, cuando impera el terco reconcentramiento en anteriores fronteras.

Y así llegamos como queda dicho, a la aprobación del Tratado de Mercado Común, entre Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux cuyos fines están concentrados en los once apartados del artículo 3.º del Tratado, que conviene recordar aunque abreviadamente, pues no pretendiendo definir ninguna posición sobre la conveniencia para España de estar o no incluida en el mismo, debemos no obstante hacernos cargo de las dificultades que acarreará el hecho incontrovertible de su existencia, tanto en sus posibilidades excluyentes como en las absorbentes.

Dichos fines establecen:

La supresión de los impuestos de aduanas y de las restricciones cuantitativas.

La fijación de aranceles y de políticas comerciales comunes.

La libre circulación de las personas, de los servicios y de los capitales.

Política común en el sector agrícola y en el de los transportes.

Competencia no falseada.

Coordinación de las políticas económicas.

Acercamiento de las legislaciones nacionales.

Creación de un fondo social europeo destinado a mejorar las posibilidades de ocupación de los trabajadores y elevar su nivel de vida.

La fundación de un Banco europeo de inversiones para facilitar la expansión económica de la Comunidad.

Asociación de los países y territorios de Ultramar y la posibilidad de que otros países europeos se asocien asimismo, aunque condicionada como es sabido, a trámites de no fácil superación, especialmente para nuestro país.

La simple exposición condensada de tan amplios fines ya hace vislumbrar cuáles habrán de ser en adelante, las inquietudes y las tareas españolas. Nuestra Agricultura utiliza aún numerosos procedimientos en desuso, sobre tierras antiquísimas de ampliación no muy fácil, y favorece el comercio de sus productos mediante regulaciones sumamente cambiables pero amplias, aunque necesariamente condenadas a desaparecer. Nuestra incipiente Industria está forjada auténticamente bajo formas excesivamente proteccionistas, en evidente estado incrementador y falseante de sus posibilidades, pero sin haber alcanzado en general dentro de lo realizado, el grado de productividad conveniente a una libre competencia. Nuestro comercio internacional, se encuentra dificultado aún, por la preponderancia en sus reducidas dimensiones, de la aportación agrícola y por las circunstancias derivadas de la especial situación de nuestra divisa. Y como consecuencia de todo ello, y pese a la avanzada y modernísima Legislación so-

cial con que contamos, existe una menor adecuación entre las condiciones derivadas para todos de la ecuación española salarios-precios que en otros países europeos.

Todas las dificultades que España puede encontrar desde ahora en su próximo transcurrir en la Historia, serán sin duda debidamente analizadas en conjunto y en detalle. La totalidad de la Agricultura, Ganadería y Pesca, de la Industria y del Comercio Nacional, e Internacional español, habrán de ser objeto de disección y posterior análisis a la luz de las nuevas ideas y de la nueva situación.

Se considerarán detenidamente, las posiciones inducidas en España por la libre transferencia de capitales europeos y por la movilización, también en libertad de los productores de todos los países del Mercado Común, adicionado o no de la Zona de libre intercambio, actualmente en proyecto no sólo por Inglaterra, que desea la incorporación ventajosa de los productos de la Commonwealth, si que asimismo por los Seis, que comprenden la inutilidad de mantener su Mercado con exclusión de Inglaterra.

Pero de todos los elementos de las ecuaciones a plantear y subsiguientemente a resolver, nos interesa ahora especialmente uno, que posee todas las características del factor determinante y al que dirigimos estas palabras, con el deseo de que sirvan de toque de rebato, no de definida alarma, pero sí de apelación a la meditación. Pensamos en el hombre español, el ser humano español de cualquier estamento y de todas las posiciones profesionales. Nos impele a dirigirnos al capitalista o al productor, al técnico como al comerciante, al industrial como al catedrático y muy especialmente al burócrata que habrá de influir muy decisivamente en los planes y decisiones, el que entre todos manejarán de alguna manera el cuerpo nacional, las riquezas que posee más o menos explícitas, sus recursos de todo orden actuales y futuros, construyendo ordenaciones cuya viabilidad y éxito relativo, comprometerán para muchas generaciones la posibilidad decisoria. Y como en definitiva la productividad nacional, la conciencia nacional y hasta la propia existencia nacional dependerán de los hombres españoles, ante ellos deseo asumir el incómodo papel de avisador y no desgraciadamente el de apuntador, por-

que soy el primero en desconocer el texto de la obra. Para que el aviso, no sólo logre el expandimiento, sino también la eficacia, se precisa recordar a quienes imprescindiblemente han de entrar en acción, algunas de nuestras condiciones, constituyentes y definidoras universales del homo hispanicus, para que asentando sobre firme base la autoconfianza, se percaten de cuáles aspectos humanos, deben ser objeto de especial atención ante lo particularísimo del problema y se decida por todos y cada uno, si debemos continuar como hasta ahora con nuestras grandes virtudes pero también sin modificar nuestros defectos, o bien al contrario, ha sonado la hora de sutilísimas rectificaciones, recordando para medir el alcance de la dificultad, que la voluntad del hombre, cuando se aplica adecuadamente y sin desfallecimiento, amparada bajo el pabellón de la verdad absoluta y con el estandarte de la decisión colectiva, opera tan sorprendentemente, como ha mostrado al Mundo nuestra Historia en su glorioso conjunto.

La inacción pues, ha dejado de existir y con independencia de haberse organizado una Comisión interministerial dedicada al estudio de los problemas aludidos, presidida por el Ministro Presidente del Consejo de Economía Nacional, señor Gual Villalbí y de que el Comité Español de la Liga Europea de Cooperación Económica presidido por don Miguel Mateu, al que tengo el honor de pertenecer como Secretario General Técnico, intensifica sus trabajos, hasta el punto, de tener solicitada autorización para celebrar en el próximo otoño, una Conferencia Nacional sobre los problemas planteados a España, por la creación de las Comunidades Económicas Europeas, ya en diciembre del pasado año, todos los elementos productores del país, reunidos en el IX Pleno del Consejo Económico Sindical Nacional, acordaron tras detenido estudio una «Declaración de principios sobre el Mercado Común Europeo», cuyo texto es tan interesante, que he creído imprescindible insertarlo a continuación con la única y pequeña aportación personal de dejar para el último lugar el II de los principios que contiene.

Dice así:

I. Dada la tendencia internacional, tanto política como económica, a la formación de grandes bloques económicos de

países, es evidente que España no puede quedar alejada de aquélla, pues cualesquiera que puedan ser los inconvenientes y desventajas que se deriven de la integración de la economía española en uno de estos bloques, son mayores los inconvenientes y desventajas procedentes de su aislamiento.

III. Los beneficios que a España puede reportar su integración en un mercado común se hallan en razón directa con la capacidad de demandas de ese mercado común. Por tanto, excluidas las grandes zonas del mercado norteamericano y del rusoasiático, nos interesa pertenecer, en principio, a la de mayor población y más elevado nivel de vida.

El mercado con el que existen lazos no sólo geográficos, sino económicos de mayor intensidad es el europeo, y, por tanto, es en relación con él con el que debe estudiarse este problema.

IV. La integración parcial con otros países europeos con los que nos unen especiales afinidades debe considerarse como una etapa intermedia hacia una integración europea más amplia.

V. Las especiales relaciones que nos unen con el gran mercado iberoamericano exigen sea considerado este problema con especial atención.

VI. Dadas las actuales características económicas españolas, una integración que deje al margen los productos agrarios no puede estimarse como interesante.

VII. Encontrándose actualmente España en un proceso de desarrollo económico que puede resolver en un plazo no demasiado dilatado los problemas estructurales de su economía, la baja productividad de diversas actividades y la situación de infraocupación en la que se encuentra una parte importante de su mano de obra, es indispensable acomodar en el tiempo este desarrollo con el proceso de incorporación de la economía española a la europea, en beneficio de ambas.

Es de esperar que, a semejanza de los protocolos adicionales al Tratado de Roma, y especialmente el que se refiere a Italia, se creen los cauces jurídicos necesarios para acomodar

dar ese desarrollo de la economía española a la deseada integración.

VIII. Dado que en este sentido de integración existe el proyecto de una Zona Libre de Cambio, también es conveniente estar presente en las deliberaciones que con la misma se relacionen.

IX. Para calibrar debidamente los perjuicios y posibles beneficios económicos resultantes de la integración de la economía española en otra más amplia, es preciso analizar los artículos individualmente y con un criterio de conjunto. Como tal análisis debe ser llevado a efecto en el estudio del nuevo Arancel, y, a su vez, la promulgación de éste es requisito indispensable para la posible integración de la economía española a cualquier mercado común, urge en extremo preparar y publicar tal Arancel.

Y por último el II principio que como os advertí, dejé de intento para el final, dice así:

«El cambio de mentalidad, tanto en el empresario como en la Administración, que trasciende de la idea de la integración española en un mercado común se estima no sólo conveniente, sino necesario para conseguir la debida normatividad en la política económica española».

Coincido tan totalitariamente con dicha declaración que me estoy permitiendo consumir parte preciosa de vuestro tiempo y de vuestra atención, para tratar de matizar con alguna mayor amplitud su contenido y para ello, para explicaros mi presencia de hoy, se hace indispensable daros fe de mi creencia en el europeísmo, no ya como panacea, pero sí como moderno remedio. He dicho anteriormente que no pretendía por la brevedad del análisis obtener tan amplias conclusiones como la de ser o no conveniente el acudir al Mercado Común de los Seis, el estar presentes en la posible Zona de Libre cambio, o tratar de encontrar salidas originales para la situación en que nos vemos colocados, pero sí debo ahora hablaros, del porqué de mi adhesión espiritual a la idea de una Europa unida y trataré de conseguirlo brevemente, pues comprendo las ventajas de la rapidez.

## II

Sin hacer una descripción del Continente Europeo, ni definir más o menos subjetivamente la historia de su cultura, ni las culturas de su historia, es indudable que nuestro Solar, más viejo que el de los americanos y mucho más joven que el de los asiáticos, si tomamos como punto de comparación, la existencia o supervivencia de milenarias culturas, es difícil de configurar en sus orientales limitaciones. Pero no es tal el problema que enfocaremos y sean los que se quiera sus límites geográficos, étnicos, o culturales, nos referimos ahora a otra Europa, desgraciadamente más estrecha, que la que desde pequeños venimos acostumbrados a imaginar, la Europa, que ahora se denomina Occidental, constituida por las naciones, que viven más o menos apartadas de la influencia rusa, constituyendo éste el principal aspecto de homogeneidad, a la par que presentan también como común denominador el de una individual impotencia para toda suerte de posible competición con las dos configuraciones político económicas en que el mundo actual se ha polarizado.

El esfuerzo humano aislado, contando con la ayuda divina y la complacencia de los hados, consigue a veces constituir fortunas poderosas, concentrando en determinados apellidos una materialización de cuantas ideas son concebibles sobre potencialidad y dimensión e, incluso, señorío y hasta casi divinidad.

Pero los seres se suceden, las generaciones se sustituyen y la perdurabilidad del tiempo nos ofrece la necesidad de la aplicación inexorable de la teoría de la divisibilidad, con lo que la unidad se cambia por el fraccionamiento, del que repetido puede deducirse la minimación. Al poderío de unos, substituye casi siempre la menor escala del de los sucesores y corrientemente con la conjugada actuación de seculares de cursos se adviene a la debilitación en grados verdaderamente diversos de las posiciones resultantes, lo que resulta fatalmente perjudicial, para la vivencia determinante de las realidades colectivas.

Una conciliación unitaria de la centrifugada diversidad, puede conducir de nuevo al incremento de la eficacia del esfuerzo, y de igual forma que al individuo poseedor de inmensas extensiones, de pueblos y ciudades, al que podríamos denominar propietario universal, ha sucedido el surgimiento de la división horizontal de las propiedades verticales, para hacer posible el acceder a dicho régimen, de disponibilidades de menor cuantía, cabe concebir extensivamente las ventajas del proceso aditivo y las posibilidades deducidas de la concentración, encontrando como ejemplo entre las formas jurídicas, la de la sociedad anónima, en que la acumulación de las aportaciones puede llegar casi sin límites, a ofrecer para muchos lo que antes se conseguía por uno solo.

Con la teoría de los grandes números, puede descorsarse el lúgubre velo, que dibujaba el famélico contorno de los aislamientos, ofreciendo al pensamiento, espacio suficiente para la búsqueda perspectiva, con profundidad bastante además, para permitir la obviación de muchas dificultades.

Las naciones europeas occidentales, cualquiera que sea su extensión superficial, su potencial demográfico y sus riquezas naturales o en explotación, se han quedado ridículamente pequeñas, mientras que U.R.S.S. y U.S.A. se han acercado a la inmensidad, configurándose cual los polos del actual planisferio. Si se quiere constituir en el mismo, una zona ecuatorial suficientemente tangible, para cuyo paso sea necesario algo más que el simple propósito, si se desea que no baste un solo dedo de pie de los gigantes, para producir el aplastamiento económico, político o militar de nuestra breve humanidad, se hace indispensable substituir la evidente fragmentación, por la consistencia de un cuerpo único, capaz de contar con órganos dimensionables a escala apropiada.

En definitiva se presenta la necesidad imperiosa de desembarazarse de habitualidades históricas que aún habiendo servido para forjar las conciencias nacionales, las conducen al desastre de la equivocación de conservar una falsa integridad. Se hace necesario considerar como lastre, pensamientos evidentemente muy adentro de todas las almas, para salvar otros que en forma alguna debemos permitir que se nos obligue

a substituir, puesto que conformaron nuestro espíritu y definirán siempre nuestras más caras esencias.

Arrojando tan costosamente, parte de nuestra preciosa carga, ascenderemos lo suficiente para poder mirar al mismo nivel, a quienes hoy nos obligan a elevar la vista, con doloroso ángulo para nuestros músculos y podremos además, dedicar la energía que ello nos absorbe, en mantener renovadas las misiones culturales que Europa tuvo de siempre confiadas, evitando la total renunciación. Para ello, nos servirá de amplia ayuda, el absoluto equilibrio que nos prestan nuestra fe y nuestra verdad, nuestro sentido de sacrificio y nuestra herencia de anteriores e incomparables hegemonías.

Hoy parece ser realidad, el emprendimiento de la unidad económica occidental y suponemos y deseamos, que sus pequeños límites actuales sean tan sólo los indispensables al inicio de tan prometedor tarea. Y no sólo en lo geográfico, en que la Naturaleza marcó su impronta en forma tan definitiva, que resulta inútil considerar con Valery a Europa, como un pequeño cabo de Asia, o incluso como por extensión podríamos decir, a España como un pequeño cabo de Europa, pues se quiera a no se quiera, es tan Europa como Luxemburgo o Suiza y más Europa cuantitativamente que ellos o que otros Estados europeos separados o juntos, sino también en lo político, esperamos que habrán de producirse cambios trascendentales, suficientes para permitir la configuración de la nueva Unidad Mundial, con tal solidez de vínculos, que conduzca al equilibrio que a todos tranquilizaría.

Y para ello, para permitirnos aleantar tal esperanza, encontramos prometedora en grado sumo la concentración que viene últimamente produciéndose de otros Estados, cuya especial psicología y cuya especial ubicación relativa, hacía más impensable lo acaecido. Nos referíamos a la República Arabe Unida, constituida por Egipto, Siria y recientemente por el Yemen, países a los que la política geográfica, más que la geografía natural, había colocado separados territorialmente y que como decimos, en contra de lo previsible, han constituido una nación, semejante en su discontinuidad al Pakistán, modelo anteriormente existente, también por avatares de la diplomacia y de la política, concebido por quien no habrá

recibido la copia con agrado. Y del mismo modo y a los mismos fines, hemos de hacer expresa constancia, de la todavía más incompleta unión de los reinos de Jordania y del Irak, constituyendo a partir de ahora una unión federada, a la que quizá se adhieran otras unidades nacionales.

Estos países árabes del cercano Oriente, han sabido comprender la conveniencia de la integración, no antes que los europeos, pero si han decidido con mayor rapidez, y ello, repetimos, nos hace sin fantasías ni lirismos, concebir para antes de que sea demasiado tarde, la Gran Federación Europea.

No es optimismo lo que nos mueve a esta consideración, pues sabemos desgraciadamente, cuántas son las dificultades a vencer, pero preferimos que se nos llame soñadores prácticos, que realistas indolentes, recordando como Unamuno que «la vida no es soplo que pasa y se pierde, sino sueño que se queda y se gana».

### III

En definitiva, queda planteado pues, el problema de la trasmutación de los españoles, desde nuestro habitual «como somos» hasta el ideal «como debemos ser», empezando por recordar que somos más heterogéneos que los europeos en general, y que nuestros valores están ubicados fundamentalmente dentro de las zonas de máximos o mínimos, pero casi nunca en la de vulgaridad, al contrario de lo que sucede en otros países en que la configuración psicológica cultural, se deduce de la acumulación totalizadora de valores mediocres.

Y empecemos a desnudarnos en el sentido psicológico de la palabra, para subrayar sin rubores, aquellas cualidades específicas en que sea aconsejable una reestructuración.

Ante todo, el español deriva prontamente a la subjetividad espontánea, lo que le hace muchas veces contradictorio, ante la aplicación demasiado extensiva, de su enorme capacidad de intuición.

Es de todos bien conocido que el español piensa hablando, lo que encierra con la brillantez de la improvisación, el enorme peligro de la falta de método, pues como es sabido, pasa sin etapas de la acción fulgurante pero poco calculada, al destructivo desánimo, dejándolo sin concluir tantas veces lo inicialmente realizado a costa de tanto sacrificio.

La necesidad de contradecirse a sí mismo después de expuesto el impensado criterio, ante la evidente realidad diferente a la explosión súbita de la voluntad, casi siempre le hace por aplicación de su innegable ductilidad y nobleza, convenir en que el esfuerzo repetido siendo múltiplo de la unidad es indispensable aplicarlo más inteligente y productivamente, que su contemplación efectiva deduce. Y así de la energía inicial, a veces excesiva, se contrae pasando por el período de reserva, y quizá por el de indiferencia, hasta caer en la pasividad de la que prontamente se deduce la pereza.

Este es a mi modo de ver el proceso, que hace que seamos calificados como no perseverantes, cuando por el contrario y antagónicamente tantos ejemplos conocemos, de la absoluta entrega de los españoles hacia aquello que estimamos que vale la pena, como la conservación de las creencias y el pervivir de las afinidades. Y hasta tal punto, que en tales momentos el español se produce con calidades sobrehumanas, tanto en la rebeldía de la reacción, como en la resignación y en el sacrificio.

Pero su indudable inteligencia, la conduce al inmediato criticismo de las labores ajenas, olvidando la conveniencia del esfuerzo propio, ante la exacta valoración del no excesivo de los que le rodean, con olvido de que preferencialmente a la parada en la interpretación de lo ajeno, debemos continuar ponderándonos a nosotros mismos. Y tan negativa postura conduce por generalización, a la disminución peligrosísima de la productividad colectiva, como consecuencia de la envidiosa y nada objetiva comparación, con óptimos resultados conseguidos por aquéllos, cuyas circunstancias adversas fueron neutralizadas por esfuerzos y prestaciones anormales, derivando por acumulación al endurecimiento de su natural humano y antiegoísta.

Es corriente, que a la amistad fácil y a la convivencia

demasiado cordial desde lo inmediato, se llegue por una aplicación inapropiada del factor de maduración, a que la perduración y el sostenimiento deseables, se malogren y se pierdan. Y por ello, las posiciones conjuntables en el esfuerzo, procurando resultados muy superiores con la adición de labores individuales aisladas, son tan difíciles en nuestro país, cuando dejando de dar preferencia a improvisación, criticismo, celos e individualismo, tanto provecho se deduciría para todos.

El español quizá por influencia de la mesa central, propende al reconcentramiento y esta faceta de castellanización, convendría fuese substituída por una deportiva y europea versión decididora, que ayude a variar la actual resignada impasibilidad, en ansia depurada de reconversión. Su nivel de vida, sus condiciones de vida y hasta el color de su vida, precisan de la ayuda de todos para que uniformando el centro con la periferia sea injusto repetir lo que dijo Ortega y Gasset, que «En Castilla se ve mejor que en ninguna parte, pero... ¡se come tan mal!...».

Y si bien es verdad que allí en Castilla, el pensamiento es más elevado, por no encontrar nada que lo distraiga, no es ventaja material tan calificable como para encontrar justificado, el renunciar a la posibilidad de cambiar la posición de cierta indiferencia contemplativa, respecto a los problemas económicos de nuestros hermanos centrales, mientras los restantes españoles, permanecemos como una especie de espectadores, más o menos cómodamente instalados, pero al fin y al cabo espectadores, de la lucha que se desenvuelve en el ruedo castellano.

No estamos absolutamente convencidos de la teoría sustentada por Perpiñá Grau, cuando conforma la voluntad nacional, como determinada por las condiciones infraestructurales de los países, más fuertes ante tiempo y espacio que la voluntad humana.

Pero aceptaríamos sin escrúpulo, el ser copartícipes de su criterio si llegase a considerar la infraestructura, únicamente como limitativa de la autodeterminación y con ello el que la característica económica española, no debe achacarse totalmente a los españoles, sino en buena parte al substrato operante.

Tampoco nos confesamos decisivamente influídos por cualesquier argumento de racialidad climática, como influyente inexorable de la inmutabilidad a lo largo del tiempo, del carácter de toda nuestra nación. Por el contrario si bien dicha inmutabilidad es innegable en su predominio, se ofrece en una parte de la tierra, donde parece que todas las aclimataciones hubiesen sido posibles, ya que la africanidad andaluza coexiste con el europeísmo cantábrico, con el levantimismo oriental y sureuropeo y hasta con el asiatismo de la meseta central y consiguientemente parece no exista inconveniente invencible, para ascender al mejor de los niveles, a los peor influídos, homogeneizando la mezcla nacional.

Son tan simples las generalizaciones corológicas ante la complejidad real, que preferimos considerarlas tan sólo como el primero de los colores de una tirada tipográfica, que espera la superposición de las restantes tonalidades, para definir cromáticamente el conjunto.

Recordemos constantemente la alienación de Quijote, pero no para participar de su vesanismo y cuando exaltemos la llanura, olvidemos que se dijo que los grandes conquistadores fueron hombre de llano, para recordar que también los hubo en valles y cumbres, pero sobre todo que del espejismo o del ensueño, es hoy ineluctable descender a la prosa. Y ésta, señores, está definida por conceptos utilitarios, en los que como agentes en que debemos concentrar la atención, están preferencialmente los que obtienen y transforman, los que estudian e investigan y los que faciliten y conducen.

Para nosotros las riquezas impercederas e inmutables, derivan de la potencialidad humana, transformable por el trabajo productivo en potencialidad económica, siendo ésta la que hace permisible, la conservación del tesoro histórico y espiritual para el que se puede existir, pero del que no se debe, ni se puede vivir.

El español, debe de cambiar su certidumbre de sino, por una certidumbre de destino. Todo cuanto frena sus deseos de ascensión, por estar contenido en su convencimiento de predestinación, debe transformarse en afán realizador, con la obstinación del ejecutante. Y si substituyen nuestros compa-

triotas, su tendencia a la desesperanza y su convencimiento de que únicamente cambiarán sus condiciones de vida, con la eterna vinculación de su pensamiento a la difícil posibilidad de atrapamiento del azar, se trocará su gran inercia, en un sentido práctico de la realidad.

Es aconsejable, empezar a producirse con una menor gravitación de nuestra historia en cualquiera de nuestros actos, defendiéndonos de problemas impertinentes, para lograr la voluntad de movilidad con acierto, venciendo lo que parece impotencia. Si al simple anhelo le substituye la decisión y la utilización del instinto se complementa con la profundidad del aplicado conocimiento, el español hará y España se transformará tan sólo con que al quimérico placer de soñar, y al no menos reprobable de criticar, se dé plasmación de vigilia, deviniendo actores en lugar de fantasmas, y ofrendando actos analizables, a aquellos que a pesar de todo, prefieran aún permanecer en una acera de enfrente, por temor al tráfico y agitación de aquella en que animosamente deambulamos.

Y si es indudable que existen tantos casos de mentes que conciben con perfección, que analizan con soltura y que realizan individualmente con fluidez, hagamos que sea posible dominar el endémico mal español, de la casi imposibilidad del trabajo en equipo, mediante la perfección de las facultades y descoés de transmisión, ya que al complementar esfuerzos, o al conectarlos simplemente, se hará factible que la colectividad hoy, no muy brillante, adquiera parecida calidad que la de bastantes de nuestras individualidades, coincidiendo con el Sociólogo Dewey en que «el problema básico de nuestra presente cultura, de nuestra vida en común, está en conseguir la integración, allí donde ahora reina la división».

Sigamos el femenino ejemplo de algunas bellezas en declive, cuyo inteligente destaque y puesta a punto, permite esplendorosos efectos, y obtengamos de nuestros recuerdos, de nuestros hechos pasados, y de nuestra propensión a convertir todas nuestras características en virtudes, una utilización funcional, alegre y práctica, armoniosa y bella. Una verdadera nación europea, en que al ser todo el hombre, contega resultantes de historia y espíritu, pero con la plástica movilidad de la voluntad, que haga factible el convivir presente

y futuro, permitiendo no sólo tener un pasado, sino tener un porvenir.

Y para concluir, debe confesaros que estoy convencido de que la Unión Europea profetizada ya por Renan en el siglo pasado, con su frase «Las naciones no son algo eterno. Han comenzado y concluirán. Probablemente las reemplazará la Confederación Europea», es hoy más probable que entonces y ofrecerá a España de plasmarse con acierto, la solución al difícil problema de hacia donde debemos volver el rostro, si hacia Europa o hacia otro Continente.

En todo caso aprovechemos en nuestro beneficio, las modificaciones aplicativas, que modernamente se derivan de los actuales conceptos de nación y nacionalidad, empezando por impregnar de europeísmo, nuestro hispanismo tan conservable, pero teniendo siempre presente las palabras del Profeta Jeremías, cuando dijo que a veces «las naciones se fatigan por nada, extenuándose en provecho del fuego».

Madrid, marzo de 1958

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ POMATTA

Consejero Nacional de Economía

Secretario Técnico del Comité Español de la Liga  
Europea de Cooperación Económica

## RELACION BIBLIOGRAFICA

Ernesto Renan: ¿Qué es una nación?; Edouard Bonnefons: L'Europe en face de son destin; Dusan Luckac: L'intégration économique solution de la crise de l'Europe?; José M.<sup>a</sup> Fontana: Los Españoles ante el año 2.000; Salvador de Madariaga: Ingleses, franceses, españoles; Banco Urquijo: El Mercado Común Europeo; José Luis Sampedro: Estudio sobre la Unidad Económica de Europa.

TEORIA Y REALIDAD DE LA SOBERANIA  
Y  
ESPECIAL REFERENCIA EN LA DOCTRINA SOVIETICA

I

*INTRODUCCION*

NECESIDAD DE UN PODER.—A la sociedad le es absolutamente imprescindible la existencia de una autoridad capaz de dirigir a los hombres al logro del fin común. Es necesaria esta potestad porque los hombres dentro de la organización política encontrarían muchas veces contrariados sus intereses particulares frente al interés general de la sociedad con sus múltiples exigencias para el mantenimiento de la convivencia pacífica de los hombres. Ciertamente la naturaleza humana hace posible su conservación y desarrollo dentro de la sociedad, y es esa misma naturaleza la que exige la existencia de esta sociedad sin la cual el hombre no podría desarrollar su propia vida. Sigue de esto que si la sociedad es natural al hombre para su conservación, desarrollo y fines

que cumplir, natural ha de ser también la presencia de un poder capaz de dirigir las voluntades de los ciudadanos muchas veces rebeldes y contrarias a la comunidad de intereses; poder que se justifica no por libre creación de los hombres sino por el propio derecho natural.

Ahora bien, en la sociedad cabe distinguir una enorme variedad de poderes que tienen por misión esta dirección de las voluntades humanas. Cuál es, entre ellas, el poder primero? Cuál es el poder propio del Estado, es decir el poder político? Sánchez Agesta (1) señala una jerarquización del poder del Estado que nos lleva a un punto límite en el que se hace realidad su organización y unidad. Este vértice será la autoridad suprema; poder de poderes que no admite otro igual ni superior a sí mismo.

LA OBLIGATORIEDAD MORAL Y EL PODER.—El poder encierra una serie de elementos que no sólo no se contradicen sino que mutuamente se complementan. Así, este poder supremo no consiste en la acción meramente material, brusca o física sino más bien, por tener como sujetos seres libres e inteligentes, su verdadera autoridad se dirige a la voluntad humana que no debe admitir otro impulso motor de sus actos distinto a su propia conciencia. Pero esta obligatoriedad moral no agota el poder, ya que éste puede imponer sus mandatos de una manera coactiva cuando aquélla falte o sea desconocida. Lo ideal será entonces saber combinar la obediencia y el mandato sin recurrir a la fuerza física o material. Certeramente ha señalado a este respecto que: «Mandar y obedecer son los elementos internos en que se resuelve la acción del poder y están íntimamente ligados entre sí que recíprocamente se engendran» (2). Si efectivamente existe la fuerza física, como de hecho sucede, en el poder político, lo es en tanto que las voluntades de los individuos pueden separarse del bien común, y la sociedad no puede admitir defecciones en el logro de su fin.

(1) SANCHEZ AGESTA: «Lecciones... pág. 479.

(2) SANCHEZ AGESTA: «Lecciones... pág. 430.

SOBERANÍA INTERNA E INTERNACIONAL.—La soberanía o autoridad suprema, equivale a plena libertad de gobierno en los asuntos domésticos sin admitir ingerencias de otros poderes cuya autoridad, en todo caso, dimana de su libre consentimiento. En el orden externo, la autodeterminación es su característica fundamental por la que el Estado no consiente intrusiones de otros ordenamientos jurídicos (3). Conviene señalar ya que cuando hablamos de soberanía, autoridad suprema o poder político queremos indicar un poder caracterizado por esa ilimitación dentro de ciertas competencias que le son propias pero que perfectamente puede coexistir con otros poderes de igual naturaleza y distinto orden. Por ello, poder absoluto no quiere decir arbitrariedad o imposición de una conducta caprichosa ya que partíamos de la base de que el poder sujeta las voluntades de los individuos, no para un fin cualquiera sino para el cumplimiento de la justicia y el bien de los hombres. Poder absoluto es la expresión del poder más alto dentro de la jerarquía de los poderes del Estado, o dicho de otra manera, el poder del propio Estado. Es absoluto en su esfera, en su competencia, y lo sigue siendo al respetar los derechos legítimos que en el orden interno mantienen las instituciones que a su amparo viven, los derechos de los individuos y los del orden natural, por cuanto la jerarquización de los poderes no supone necesariamente la anulación o desconocimiento de los inferiores que tienen una misión que cumplir, siempre y cuando sea ésta legítima y coadyuvante con el poder político al bien común.

En la esfera externa, la consideración de la suprema potestad de los otros Estados es también una cierta limitación por cuanto la soberanía no es patrimonio exclusivo de un Pueblo sino de todos los Estados que persiguen igualmente el logro de una pacífica convivencia en pos del fin último temporal de los individuos. Hay por otro lado unas normas naturales de derecho internacional que obligan a todos los pue-

---

(3) ADOLFO POSADA: «Tratado de Derecho Político». Madrid 1935, págs. 313-389. ed. 5.ª Victoriano Suárez.

blos cuya misión también es la conquista del bien del Universo. Pero del mismo modo que el hombre es absolutamente libre dentro de un cierto orden y no fuera de él, así los Estados tienen poder absoluto que en nada mengua por el reconocimiento de esas normas internacionales.

PERSONA HUMANA Y CUERPO POLITICO. — Desde un punto de vista filosófico creo imprescindible considerar las relaciones de la persona humana con el cuerpo político, y tomar buena cuenta de que aquél participa del Estado y es superior a él en lo que el individuo tiene de eterno y sobrenatural en el fin último a alcanzar. Es un hecho cierto que el hombre está inserto en el bien común que la sociedad persigue, pero sabemos también que en lo que no pertenece al César, tanto la sociedad como el bien común quedan sometidos de una manera indirecta al destino eterno y sobrenatural que es fin de otro orden; un orden que trasciende al mismo Estado. El bien común de la sociedad civil es un fin absoluto dentro de su esfera, un bien que no puede encerrarse en sí mismo desconociendo otros órdenes igualmente lícitos, un bien relativizado por el bien último absoluto sin empaques ni cortapisas, absoluto en abstracto que éste no admite limitaciones por ser el fin propio de todas las cosas.

Sería pecar contra la dignidad humana y el cuerpo político, desconocer estas verdades por cuanto el bien común absoluto de la sociedad tiende necesariamente, de un modo indirecto al logro de esa perfectibilidad y fin último, hacia algo que lo trasciende en todo caso. Si Dios creó al hombre a su imagen y semejanza y le participó de la vida sobrenatural, es lógico pensar que el fin último de las criaturas es el mismo Dios hacia quien se polariza como el bien común que ésta persigue. He aquí, pues, una subordinación indirecta del Estado al fin sobrenatural de los ciudadanos. Sin embargo, esta subordinación, no quiere decir que el Estado sea simplemente un medio para aquella conquista eterna sino más bien, el cuerpo político tiene un fin válido en sí mismo, fin que siendo absoluto lo es en la escala jerárquica de los valores y en el lugar que le corresponde.

UNIDAD DEL PODER.—Este poder del Estado llega a los más recónditos rincones de nuestra existencia social, todo lo regula, todo lo prevé y nada ni nadie puede eludirlo; en todas partes me lo encuentro puesto en práctica por un agente o autoridad que me manda o prohíbe. Sin embargo su esencia, ya que no sus afectos, es totalmente escurridiza y misteriosa; por mucho afán que pongamos en buscarla, siempre damos con organismos e instituciones, elementos parciales y visión fragmentaria del poder.

Entonces cabe pensar si ese poder del Estado es en verdad uno o múltiple, si existe una soberanía o por el contrario son varias dentro del poder estatal. Porque nosotros, creemos en la unidad del poder no obstante los diversos aspectos bajo los cuales se manifiesta. No tratamos aquí del poder individualizador, de un jefe único, sino de la institucionalización del poder con toda esa gama variadísima de gobernantes, organismos e instituciones, relaciones recíprocas. Queremos ver no obstante los diversos aspectos del poder, su verdadera unidad. En este sentido, el Derecho Público no ha llegado todavía a soluciones exactas puesto que unas veces se habla de soberanía, del Poder del Estado o de la autoridad de los gobernantes, dando a estas nociones la consideración de atributo o cualidad tanto de un organismo en particular como de una nación.

Ante este estado de cosas, uno se siente tentado a conformarse con la realidad de los hechos, es decir, con la observación diaria que nos presenta unos gobernantes capaces de detentar la fuerza necesaria para hacerse obedecer. Sin embargo lo tentadora de la proposición, es insuficiente por cuanto la misma observación nos muestra que esas autoridades pasan permaneciendo estable el poder, que esos gobernantes no obran por su libre voluntad sino por otra voluntad que los nombra y podría revocarlos. Esos mismos hechos cotidianos y reales nos enseñan, también, que existe un soberano que no por no gobernar efectivamente, no deja de tener un papel menos importante. Los gobernantes ejercitan un poder, dan órdenes, son obedecidos, pero en la medida en que obren dentro de las atribuciones conferidas por un poder abstracto del que reciben su potestad y legitiman sus actos.

No es por elegancia doctrinal, en el deseo de llevar alguna claridad a los fenómenos que presente el poder, que encontremos siempre ese Poder abstracto como último factor, como unidad del que dimanen todas las demás manifestaciones del mismo. Es la misma realidad quien lo impone.

Burdeau (4) define los gobernantes como «los hombres que encargados de gestionar los negocios públicos, toman decisiones, dan órdenes, y las hacen ejecutar en el sentido que les parece: exigir el buen desempeño de sus funciones». Y son efectivamente ellos con los que más directamente notamos la existencia del Poder, hasta tal punto es esto así que en ocasiones se ha llegado a confundir el Estado con el Gobierno lo que sería muy conveniente de proscribir ya que aquél es diferente, con entidad propia, distinta de sus órganos (5). Y por gobernantes entendemos todos aquellos que de una manera directa o indirectamente participan en la gestión de los negocios públicos, sea los que ponen en práctica las directrices de la nación como los que las estatuyen inicialmente.

Si tomamos un gobierno cualquiera, en situaciones normales se entiende, sus decisiones no encuentran justificación en el hecho de emanar de la voluntad de los gobernantes, ni tampoco la ejecución de esas órdenes pueden nunca legitimarse en un acto de fuerza. Una decisión de las autoridades no es válida en sí, por derecho propio, en virtud de que una persona, órgano del Estado, las haya dictado. Los agentes son instrumentos más o menos idóneos del poder estatal y es cabalmente su misión ponerlos en práctica, accionarlos. Lo que ocurre es que cuando un ciudadano obedece una orden del Gobierno, no acata una decisión de éste o aquél, sino del Estado en cuyo nombre actúa la autoridad; la voluntad del Estado; su legitimidad se justifica entonces por ser órgano del poder supremo.

---

(4) GEORGES BURDEAU: «Le pouvoir politique et l'état». París 1943. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Págs. 422-438. Vid. ídem: «Tratado de Ciencia política». T. II. París 1949, pág. 251.

(5) Cuando se dice que Hitler ha caído del poder, que Eden ha tomado, el poder se ve perfectamente esta dualidad Gobierno, Estado.

De este modo vemos que los dirigentes de la nación pueden adjetivarse de soberanos, pero esto más bien por adulación o costumbre, ya que sobre ellos existe un poder supremo del cual toman carácter e imprimen categoría a sus actos. Y no puede decirse que el poder que indiscutiblemente reconocemos en los gobernantes y ese Poder del Estado sean una misma cosa; ya que por encima de la diversidad de los agentes de negocios públicos está el mismo y único Poder. Los gobernantes actualizan el poder, le dan forma, lo exteriorizan pero no le confieren la vida que de antemano poseía. Un gobierno puede ser monárquico, aristocrático o democrático en al medida que el soberano sea un rey, una minoría o todo el pueblo.

Políticamente, los gobernantes representan un importante papel por ser ellos los encargados de hacer prevalecer la voluntad del soberano, rey, pueblo o nación que los ha designado y sin su consentimiento nada podrían por sí solos. Véase sino en el caso del establecimiento de una constitución. El soberano, tácita o expresamente ha de prestar su consentimiento. Hay aquí, entonces, una clara subordinación de los gobernantes al soberano evidenciada por el hecho de que si aquéllos, confabulándose contra la voluntad soberana quisiesen seguir una política adversa, sus decisiones se anularían y su existencia se vería comprometida por la aparición de una nueva forma de gobierno, portadora de los designios vitales y reales del Soberano.

EXISTENCIA DE LA SOBERANÍA.—La jurisprudencia y la doctrina tienden aún hoy a mantener la palabra de soberanía y su concepto, no obstante los innumerables ataques de que ha sido objeto (6). La soberanía es una realidad tan-

---

(6) A. CAVAGLIERI: «Règles générales du droit de la paix». Recueil, 1929. T. 26. Pág. 321 y ss.

J. M. YEPES: «Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique». Recueil, 1934. T. 47. Págs. 17-38.

J. BASDEVANT: «Règles générales du droit de la paix». Recueil, 1936 T. 58. Págs. 577 y ss. Vid. R. D. I. 1930.

gible que no necesita mayor demostración porque está ahí, existente y vida, como afirmara Frankowski, salida de la misma vida práctica y real y no de las elucubraciones teóricas de un gabinete.

Se ha objetado que es difícil precisar el contenido de la soberanía, que no era posible determinarla, y para obviar dichos inconvenientes se propuso el término «independencia» como si ello fuese el hallazgo definitivo que allanase dificultades y alejase el problema. Pero es ella la que encierra un sentido mucho más negativo que la palabra a quien viene a sustituir.

Por otra parte no hay incompatibilidad entre la soberanía y el derecho internacional; antes bien, se ayudan y complementan al ser éste un sistema de normas que regula las relaciones entre Estados soberanos. Y esto hasta el extremo de que si en el mundo existiese un solo Estado como comunidad política universal capaz de regirse por normas constitucionales, no tendría sentido las normas internacionales cuya esencial misión es la regulación de relaciones entre Estados (7).

Si los Estados no son soberanos —dice André Weis— no hay derecho internacional posible porque el objeto de éste derecho es precisamente poner de acuerdo y conciliar las diferentes soberanías sobre los que él ejerce su imperio.

La soberanía no sólo no es obstáculo al desarrollo y vida del derecho internacional sino que en cierta medida le sirve de soporte y elemento esencial.

Los impugnadores de la soberanía la suponen siempre y necesariamente como potestad absoluta ilimitada, y claro está, admitida esta ecuación no ofrece duda la postura que presentan. Pero sin embargo no está suficientemente claro este carácter por cuanto en los orígenes de la soberanía no se co-

---

(7) VERDROSS: «Derecho Internacional Público». Madrid 1955. Vid. cap. I, trad. A. TRUYOL Y SERRA. Ed. Aguilar.

H. HELLER: «La Soberanía». Berlín 1927, pág. 18. Walter de Gruyter.

DE LOUTER: «La crisis del Derecho Internacional». R. G. D. I. P. París, ed. Pedone, 1919. Pág. 88.

noce una potestad sin límites, más tarde introducida por la práctica y la doctrina de los Estados modernos. Y es que en el campo interno como en el internacional el poder del Estado nunca ha sido ni puede ser absolutamente ilimitado ya que se encuentra imposible para paralizar las fuerzas de un orden diferente como el de la moral, religión, leyes económicas pongo por caso; o bien su actuación está limitada en lo que respecta a los otros pueblos, por el hecho mismo de su coexistencia. Un poder del Estado absolutamente ilimitado sería aquel que pudiese vivir aislado física y espiritualmente o un Estado universal como afirmara Heller. Al ser la soberanía una noción jurídica, en las normas del derecho encuentra su propia limitación.

En este estado de cosas podemos preguntarnos por una soberanía que careciendo de esa cualidad de ilimitación sea no obstante potestad soberana. Puede la soberanía ser limitada? Es necesariamente absoluta?

Todo el mundo sabe que la libertad individual es un derecho sagrado e inviolable reconocido a la persona humana; es una noción absoluta y en este sentido ha sido reconocida sin que el absolutismo de la noción le haga desmerecer. Por otra parte, decir que la libertad es absoluta no quiere expresar una total ausencia de límites impuestos, entre otras razones por el hecho mismo de la convivencia. Y a pesar de ello aceptamos esta facultad inherente a la naturaleza humana con la denominación tradicional de libertad absoluta. Esto es así, porque toda noción jurídica está sometida a las normas del derecho que han de regular la coexistencia entre los hombres o grupos de ellos. Ambos tienen deseos, aspiraciones, intereses personalísimos a veces en contradicción con el ordenamiento jurídico y que sin embargo han de someter sus voluntades a los dictados del derecho, limitando así la esfera de libertad individual. Es decir, que en toda noción jurídica —la soberanía es una de ellas— puede admitirse un sentido absoluto de la noción pero sin trascender la esfera propia de sus competencias.

La soberanía es un poder absoluto —dentro del ordenamiento jurídico— que no reconoce otro igual o superior a él. En este sentido se pronuncia el Consejo Permanente de Jus-

ticia Internacional al decir: «Que todo lo que se puede pedir a un Estado es no traspasar los límites que el orden internacional impone a sus competencias» (8).

En el caso Wimbledon el mismo alto organismo internacional se pronuncia en el sentido de que los tratados entre Estados, por los que nacen obligaciones recíprocas entre ellos no supone un abandono de la soberanía sino antes al contrario, un atributo de la soberanía de los Estados.

Existe un poder supremo, del que dimana toda otra potestad; existe una soberanía como esfera límite capaz de justificar y legitimar los actos propios del complicado mecanismo estatal. Veamos, pues, en qué consiste, qué es eso que llamamos soberanía.

SU RELACION CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.—La existencia o el logro en su día de estas instituciones y organismos, permite a los Estados ser realmente soberanos o por el contrario aniquilan esta noción? La pregunta tiene pleno sentido desde los puntos de vista anteriormente expuestos. Si por soberanía se entiende el poder absoluto de teoría bodiniana, entonces, es perfectamente compatible una organización internacional y el respeto de la soberanía del Estado. Si por el contrario se acepta la teoría espúrea de Bodin, como lo hace la doctrina soviética al considerar la soberanía como poder subjetivo y arbitrario, habría que concluir con la imposibilidad de hermanar ambos campos totalmente diferentes y diferenciados.

El Tribunal de Justicia internacional ha dicho que estas organizaciones supranacionales no destruyen el poder supremo de los países miembros. Y a este respecto conviene distinguir que si la organización que se crea por los acuerdos o convenios es de tal naturaleza que anula la personalidad de las

---

(8) DECRETO EN EL ASUNTO LOTUS. Vid. publicación del C. P. J. I. Serie E, n.º 4, 1927-28, págs. 157-166. Sentencia n.º 9. Una exposición tallada en la Serie C, n.º 13 - II.

ANDRASSY: «La souveraineté et la société des nations». Recueil, 1937. III, pág. 644.

partes para dar origen a un nuevo Estado, habría que admitir la pérdida o mejor la integración de la soberanía de las partes en una sola Unidad. Tal es el caso del Reino Unido que de la fusión de Inglaterra y Escocia se hace un solo reino; la Gran Bretaña (\*). En la vida real es muy difícil poder diferenciar una confederación de una federación; no cabe duda que en la primera los estados miembros gozan de una cierta individualidad, propia para ser regulada por normas internacionales y que la federación logra una integración tal, que podría hablarse con toda propiedad de un único estado que los abarcase a todos. En este caso más que de un derecho internacional, es el derecho constitucional el que rige la vida de esa nueva comunidad, y en consecuencia es sólo la federación quien posee la soberanía. Pero volvemos a repetir que en la práctica es realmente difícil de limitarlo ya que la misma confederación Suiza insensiblemente, pasa a ser un Bundesstaat o unión federal.

INTEGRACION Y SOBERANIA.—Acabamos de hacer referencia a la palabra integración y conviene darle su verdadero significado, que el lenguaje científico requiere para evitar equívocos y malos entendimientos. Se ha aceptado la integración por muchos, como conveniente y necesaria, ya que no supone pérdida de soberanía y en cambio une a los pueblos dándoles una mayor capacidad y poderío. Otros se inclinan por el lado totalmente opuesto y la consideran como nefasta al poder soberano del Estado que por el hecho de tomar parte de aquélla se despoja de su autoridad suprema. Por integración se entiende, también, cualquier transferencia de derechos soberanos, tanto en pequeña escala como en mayor medida, en favor de una organización internacional.

Nosotros creemos que cualquier organización internacional supone siempre el hecho de que sus miembros componentes cedan algunos atributos soberanos en favor de aquélla, y la mayor o menor intensidad de la cesión regula el grado de integración.

---

(\*) F. W. MAITLAND: «La Historia Constitucional de Inglaterra». Cambridge 1931, págs. 311 y ss.

Para que la integración extinga el poder soberano de un Estado se requiere que la cesión de sus derechos supremos sea de tal naturaleza que los agote por completo, que se haga por tiempo indefinido e incondicionalmente, (ya que en caso contrario la integración disminuye la soberanía pero no la anula).

Ahora bien, los organismos que hemos visto, esas comunidades de pueblos, organismos internacionales, hasta qué punto son compatibles con la noción de soberanía? Es posible compaginarla sin que mutuamente se excluyan?

Creemos sinceramente que ambos son posibles y se complementan, ya que nunca los citados miembros ceden la totalidad de sus derechos. La cesión de poderes en beneficio de la Unidad supranacional, supone que los Estados dándose perfecta cuenta de su incapacidad, debida a las nuevas exigencias que los tiempos imponen, transfieren parte de esos atributos que en sus manos no tiene sentido ni razón de ser para pasar a formar parte de una institución superior capaz de coordinar esos derechos en cuya unidad encuentran su verdadera fuerza. En lugar de una variedad de facultades, los Estados conservan únicamente aquellos que pudiéramos llamar útiles para el normal desarrollo y conservación de su personalidad despojándose de otros, sin verdadera misión en los países individuales, por estar superada esa etapa de nacionalismo en favor de la comunidad a quien efectivamente conviene.

De esta manera concluimos, pues, con que las uniones de Estados **no perjudican** ni anulan su soberanía. Lo que ocurre es que determinadas funciones escapan de su competencia para pasar a otra esfera de acción donde recobran toda su caduca vitalidad. Tanto la Nato como la C.E.C.A. y C.E.D. participan de las actividades que antes fueron de la jurisdicción de los Estados soberanos, pero ello no excluye ni agota totalmente el campo de acción donde encuentran el suficiente terreno abonable justificativo **de su soberanía** (\*).

---

(\*) VAN KLEFFENS: Recueil 1953-I, pág. 126... «la integración puede ser de tal intensidad que destruya la soberanía de los elementos integrantes, pero en modo alguno necesita ser así. Tales organizaciones no han destruído la soberanía de sus miembros».

Entendida la soberanía como lo que efectivamente es, como poder absoluto dentro de su competencia, no solamente las instituciones internacionales son posibles, sino necesarias y respetuosas con la soberanía de los Pueblos miembros. No es posible concebir la Unión de los Estados dentro de la doctrina comunista, por considerar el poder supremo como un arma política en manos de una clase determinada de la que es fiel expresión en un momento dado y movido al compás del tiempo histórico concreto con sus exigencias, de egoísmos partidistas, bien de apetencias incalificables. Los autores soviéticos afirman, en variadas ocasiones, que los Estados de la Unión son enteramente libres de decidir su propio destino por ser realmente soberanos. Esto es cierto; tan cierto es, que está recogida en la Constitución... como verdadera su consideración de letra muerta entre las frías hojas de la ley que la cobija. La práctica, esta suprema verdad, se encarga de mostrar a los ojos del mundo entero qué clase de soberanía es compatible y respetada dentro de la U.R.S.S.

No es en modo alguno la solidaridad la base del Derecho Internacional, pero no cabe duda de que contribuyó en gran medida a su desarrollo al mismo tiempo que plantea el problema de la soberanía de los Estados en su más cruda realidad.

El Profesor Bourquin dice, que los estados hace algunos años no sintieron la necesidad de vivir en comunidad debido a que tanto las exigencias de la vida como los medios de comunicación no estaban lo suficiente desarrollados. Un pueblo podía perfectamente satisfacer sus propias exigencias sin necesidad de acudir al exterior en busca de refuerzos o instrumentos, ya que tanto unos como otros eran escasos y de mínima importancia, fácil de solucionar con los propios medios económicos del país en cuestión. «Hace cien años no había ferrocarriles, ni línea de buques de vapor, ni telégrafos, ni teléfono, ni cables submarinos, ni aviones, ni radio; había diligencias, barcos de madera, viajes interminables llenos de dificultades y a veces de peligros... la industria estaba aún en su infancia, la máquina había sido recientemente descubierta, había pequeños talleres con maquinaria modesta, para abastecer a un público social o regional que determinaba la producción según sus necesidades muy limitadas por cierto, la

industria requería un pequeño capital base, ocupando en general un lugar secundario en la economía del país en la que la agricultura era la principal base económica. La organización política correspondía a las necesidades económicas... la vida internacional era aún rudimentaria y de importancia secundaria. Cada Estado se podía casi proveer de sus necesidades esenciales, si era absolutamente necesario, podía vivir de sus propios recursos, sin peligro de bancarrota. De ahí que para resolver los principales problemas que le acechaban se guiase por la consideración de sus propios intereses. El Estado tenía el poder y la diferenciación suficiente para luchar por los requerimientos de la vida de la comunidad y la noción de la Soberanía encontró un soporte considerable en la independencia de que gozaba cada entidad nacional» (\*).

Frente a este estado de cosas la realidad ha impuesto a los Estados una estrecha fuerza de cooperación y ayudas mutuas imprescindibles. Los tiempos nuevos han traído nuevos métodos y exigencias en el campo social y económico, exigencias que no pueden solventarse con medios propios y exclusivos, sino más bien con la colaboración de los demás Estados capaces de suministrarnos lo que nos falta y de abastecerse de lo que nos sobre. Es esta necesaria interferencia favorecida de una manera extraordinaria por la técnica la que ha hecho posible la existencia real y verdadera de una Comunidad internacional, comunidad que no puede ser posible si por derecho y poder supremo se entiende un conjunto de normas y una autoridad arbitraria y despótica. He aquí el problema de la soberanía en el campo internacional. Por una parte unas relaciones que vinculan a los pueblos como provincias o partes de un ser superior que los trasciende, de otra la perfecta individualidad de los Estados que en la esfera política al menos trata de influir y participar en aquélla desde su concreta personalidad.

Un ejemplo y posibilidad de esta cooperación de los pueblos sin detrimento de su soberanía, lo tenemos en los cada día mayores acuerdos y tratados que vienen a suplir la falta

---

(\*) BOURQUIN: Recueil 1931, págs. 5 y ss. n.º 35.

de medios individuales. En este sentido están los ríos internacionales que han sido objeto de múltiples convenios (\*).

En el Acta final del Congreso de Viena y en los artículos 108 al 117 se mencionan y dan normas generales sobre una serie de ríos como el Rhin, Moselle, Main, Heckar, Scheldt. El mismo Rhin, Paraná, Congo, Danubio, Níger, Oder, Elba, han sido motivo de tratados colectivos, así como los Canales de Suez, Panamá y Kiel. Naturalmente estos convenios y de manera más fundamental las comisiones encargadas de su regulación no suponen el desconocimiento de la soberanía para los Estados interesados.

En otro aspecto y para el logro siempre de un interés o fin común los Estados hacen una serie de concesiones y se obligan por una variedad de tratados en materias de comunicaciones, pesas y medidas, salud e higiene, agricultura, conflicto de leyes, derecho marítimo, narcóticos, trata de blancas, propiedad industrial y literatura, publicación pornográfica, etc.

Lo que tampoco supone restricción del poder soberano de las naciones participantes (\*).

Sin embargo el afán de todos se encontraba en una organización interestatal que garantizase la paz, reconocida y querida por individuos y pueblos como el bien más esencial en el mundo. Este propósito tiene su manifestación en las conferencias de La Haya de 1899 y 1907, pero sus buenos deseos quedaron a mitad de camino como un intento más. Llegado el año 1914 y con él la primera guerra mundial que abate los espíritus y sumerge al mundo en un espantoso caos, hace ver la ingente necesidad de poner en práctica el deseo tantas veces pregonado de una paz internacional permanente. Para ello se trató de la conveniencia de un solo poder ordenador de los pueblos o bien de un principio coordinador, pero durante muchísimos años solamente ha tenido cabida en el mundo el odio, el rencor, la guerra y la muerte.

---

(\*) Vid. J. M. VAN EYSINGA. «Los ríos y los canales internacionales». Biblioteca Visseriana II, 1924, pág. 123-157.

(\*) Vid. R. PICARD. «Las asociaciones libres u obligatorias sobre el aspecto nacional y el aspecto internacional». Recueil 1939, págs. 537-620 número 67.

Un gran historiador y Secretario General de la Liga de las Naciones Unidas, Frank Walters, refiriéndose al Armisticio de 1918, dice que tanto los países participantes en la Gran Guerra como aquellos otros que permanecieron al margen de ella, sintieron en lo más profundo de su ser el fervoroso deseo de una Unión de Estados capaz de imposibilitar futuras guerras. Esta liga de las Naciones tuvo una existencia real adornada de éxitos y fracasos, mirada con amor y con odio por otros, pero una cosa es evidente: tal organismo tuvo efectivo poder y aún cuando su vida fuese efímera ahí queda como ejemplo de algo que fue un movimiento hacia la implantación de un orden político e internacional.

El fracaso de la Liga no se debió a un defecto intrínseco de su constitución sino al mal uso que de ella hicieron algunos Estados miembros, los cuales pretendían valerse de la sociedad de las naciones para satisfacer sus afanes agresivos. No basta con crear o legislar, hace falta sobre todo que los pueblos y los ciudadanos tomen conciencia clara de lo que cualquier organismo o institución supone. Un instrumento no es bueno o malo, en sí mismo sino por el uso a que se le destine. Tiempos después, la crisis económica de 1929 en Norteamérica se dejó sentir en Europa y junto al temor de la implantación comunista y la creciente rivalidad de los Estados hizo pensar en la conveniencia de una integración de los pueblos europeos, este intento de una comunidad Europea no es nuevo. En el siglo XVI y XVII se pretende una especie de federación con el «Grad Desige» de Sully, el ensayo de William Penn para establecer un Parlamento único en Europa y los intentos en la misma dirección del Abad de St. Pierre y y Rousseau. El Conde Codenhove-Kalergi funda el movimiento Pan-Europeo en 1922 del que había de ser su Presidente a título honorífico Aristides Briand; la British Commonwealth, la Unión Panamericana hablan por sí solas del espíritu de las gentes por el logro de un organismo capaz de asegurar la paz internacional. Europa no tiene otra solución ante el acoso comunista; o se federa para hacer frente al coloso o perece en sus garras.

En Francia el Primer Ministro Eduardo Herriot propugna y trabaja por la Unidad Europea que tan buena acogida tuvo

por parte del entonces Ministro de Asuntos Exteriores Alemán, Dr. Stresemann (\*). Así decía en un discurso en la Cámara de Diputados en 1925: «Es mi mayor deseo ver la realización de los Estados Unidos de Europa y si dediqué mis energías a la Liga de las Naciones fue porque en esta organización vi el primer diseño de los EE. UU. de Europa».

Además de los mencionados, hubo otras organizaciones con una misión más humilde, pero no por ello menos importante, como la Unión de Aduanas (\*) y un sin número de grupos o asociaciones internacionales para la paz, que respetan la integridad y la dignidad de los pueblos en el ejercicio soberano de su poder para que con un espíritu elevado de cooperación se forme un solo rebaño bajo un solo Pastor.

UNION ADUANERA

---

(\*) S. D. BAILEY. «Europa unida». (London 1948), pág. 27.

(\*) H. TRUCHY. «La Unión Aduanera Europea». R.A.D.I. 48. 1934, página 581.

## II

### *IDEA DE LA SOBERANIA HASTA EL SIGLO XVI*

NOCION HISTORICA DE LA SOBERANIA.—Es preciso adquirir una noción clara de lo que se ha entendido por Soberanía si queremos llegar a un conocimiento exacto de su contenido. Y nada mejor para ello que acudir a la Historia en busca de los elementos necesarios para su exacta comprensión. Un autor, Francois (9), ha dicho que es de gran importancia adquirir una opinión correcta en lo que atañe a la naturaleza de la soberanía, pues hay muchos que partiendo de una antigua noción de la misma, ven al Estado soberano como el gran obstáculo en la senda que lleva a la cooperación internacional, y creen que la organización comunitaria de los Pueblos está condicionada a la eliminación total de la soberanía.

Otras opiniones realmente valiosas, (10) nos sirven también como estímulo para acudir a la Historia llenos de ilusión en busca de lo que la palabra ha significado, y fijar con ello el concepto en sus justos límites.

---

(9) J. P. A. FRANCOIS: «Manual del Derecho de Gentes». Zwolle, vol. I, 1949, pág. 158.

(10) Vid. por ejemplo, STRUPP: «Pocas palabras han suscitado... tal confusión». Recueil, vol. I, pág. 291.

Ella nos dice, cómo en un epistolario de San Víctor de Marsella se emplea la palabra «superana» con un claro sentido comparativo pero sin ningún contacto con la autoridad pública (11). Ha sido Ducange (12) el que ha encontrado en un documento posterior al año mil el término *superanus* algo más vinculado a nuestra actual concepción de la soberanía.

En un salterio Anglo-Normando del siglo XII, se emplea la palabra para designar el lugar más alto pero ya en un sentido superlativo, siendo el siglo posterior el que introduce la palabra soberanía con un sentido estrictamente político —suplantada hasta entonces— por «*maior*» y «*superior*». Esto ocurre en Francia por obra de Felipe de Beaumanoir al decir: «*cascuns barons est sovrains en se baronnie*» (13). En Inglaterra se tienen noticias de un libro «*South English Legendary or Lives of Saints*», en el que casi al mismo tiempo que en Francia se emplea la palabra a través de la frase: «*Porque, Señor Rey, vos sois mi soberano y también el Arzobispo*» (14).

No cabe duda de que el término y el concepto de soberanía tienen su más acabada expresión en la época feudal, pero ello no impide que con anterioridad y en el sentido de un orden supremo dentro del ordenamiento jurídico, haya existido la esencia ya que no la palabra.

A) Así en Grecia mostraron gran preocupación por el Estado más no con la soberanía de la que únicamente les importó saber la existencia de un poder supremo y un sujeto para detentarla.

En un primer momento el pueblo heleno se ha visto gobernado por las disposiciones de los dioses o el mandato de los sacerdotes. El orden entonces existente no reconocía otro

(11) Juxta via *superana* que vadit ad Arfiga. E. Guérard. *Documenta Inédits*, vol. I, pág. 292, cit. por VAN KLEFFEN. *Recueil*, pág. 2.

(12) DUCANGE, CAROLUS DU FRESNE, SEIGNEUR, «*GLOSSARIUM ad scriptores mediae et infimae latinitatis*». París 1733, pág. 866.

(13) Vid. BEAUMANOIR «*Contumes du Beauvaisis*». París, ed. Salmon, fasc. 24 y 30.

(14) Serie de textos ingleses primitivos, 1.887, pág. 74, vol. I.

origen, siendo por tanto su gobierno teocrático (15). Pero para llegar al comienzo de la ciencia política es preciso acudir a las polémicas sofisticadas sobre la subjetividad de las cosas del mundo, estado, política, cuyo valor estriba en la mayor o menor utilidad que reporte al individuo, y al sentido objetivo que de todo lo externo al hombre tienen Sócrates, Platón y Aristóteles y a través del cual conciben una conciencia universal, objetiva, que es fuente y raíz de la razón cuyo fin estriba en la conquista de la verdad y la bondad, y da paso a la idea del Estado como comunidad, razón y justicia que logra y mantienen la vida espiritual con el equitativo reparto de los hombres, atendidas sus cualidades y capacidad, en los diversos extractos sociales, uno de los cuales --el de los filósofos-- detenta el supremo poder. Sin embargo el hecho de que una clase social sea la portadora del poder no quiere decir en modo alguno que la autoridad esté disociada del pueblo o Estado. En Grecia la comunidad es una unidad y, como tal, abarca íntegramente a los individuos, que siendo las partes de un todo no reconocen esa dualidad de la doctrina del derecho natural, individuo y Estado, sino por el contrario se afirma la identidad de comunidad e individuos, siendo éstos tales en la medida que sirven al Estado, y sus derechos personales son derivaciones de aquél como único cauce del derecho. No en balde la forma democrática de gobierno se ajusta en Grecia perfectamente a su concepto del Estado (16). La comunidad es el pueblo mismo y es el soberano. Esta idea del Estado comporta la sumisión total del individuo al Estado pero no porque alguien que no es él mismo le obligue a ello, sino más bien por su participación natural en la comunidad, ya que el pueblo organizado es el Estado.

B) Por su parte, Roma tampoco muestra una excesiva afición por una doctrina de la soberanía. En realidad ello es debido a sus afanes imperialistas por lo que poco a poco van

---

(15) Ver por ejemplo FUSTEL DE COULANGES «La Ciudad Antigua». Madrid 1931, libro III, cap. XI: la ley, traducción Giges Aparicio, pág. 268.

(16) Vid. VILLOUGHBY: «Las teorías políticas del Mundo Antiguo». Nueva York, 1903, pág. 61.

desapareciendo todos los Estados soberanos que la circundan. Sin embargo, conoció la noción como lo demuestra la definición más antigua hasta ahora conocida del poder soberano, debida a Proculo (17): «Liber autem populus est is, qui nullius alterius populi potestati est subiectus, sive is foederatus est, item sive aequo foedere in amicitiam venit, sive foedere comprehensum est, ut is populus alterius populi maiestatem comiter conservaret; hoc enim adüicitur, ut intellegatur, alterum populum superiorem esse, non ut intellegatur, alterum non esse liberum; et quemadmodum clientes nostros intelligimus liberos esse, etiam si neque autoritale, neque dignitate, neque ut virt boni nobis praesent, sic eos, qui maestatem nostram comiter conservare debent liberos esse intelligendum est».

## EDAD MEDIA

En la Edad Media, la sociedad y muy particularmente la occidental, participa de una misma cultura a través de la cual se encuentran unificados todos los que tiempos más tarde habrían de ser naciones o pueblos diferenciados. La soberanía aparece plenamente perfilada en una época en la que el sentido de unidad estaba latente y sostenida en la tenaz y duradera tradición romana de un Emperador y un Imperio, y por otra parte en el entendimiento de que hay una fe, una Iglesia y un Papa como cabeza visible de ella. De este mundo unificado comienzan pronto a desprenderse partículas atomizadas que a sí mismas se proclaman independientes, autónomas y soberanas. Estas unidades más pequeñas reciben el nombre de Estados, en los que una autoridad dentro de la jerarquización de todos los poderes ocupa el lugar de preferencia, la cúspide (18).

(17) Digesto 19-15-7 pr. Ed. ENRIQUE VICENTE, traducido y publicado por Bartolomé Agustín Rodríguez. T. III, Madrid 1878.

(18) SANCHEZ AGESTA: «Lecciones... pág. 479.

Frente al resurgimiento de estas unidades soberanas se oponen tres factores principalmente:

1.—La autoridad pontificia que a través de la unidad del mundo cristiano veía erigirse su poder temporal como centro principal de la organización política, disponiendo de reinos y coronas (19). El mantenimiento de la unidad medieval fue el sentido universalista de la Cristiandad. La fe, esperanza y caridad, como dijera el consejero Alcio a Carlomagno, une a todos los hombres en un mismo fin y todos se encuentran sometidos a la autoridad papal para el logro de la dicha eterna del mismo modo que el Emperador ha de conducir a los hombres a la felicidad terrena.

2.—También la idea de un Imperio que encuadrara los pueblos cristianos ha hecho peligrar el poder supremo de los reyes. Muy bien ha dicho Jellinek: «La teoría oficial que ha predominado en la ciencia del derecho público hasta la Reforma hace integrarse de jure todos los Estados cristianos en el Imperio romano. O estrictamente hablando, es el Emperador quien reina; él sólo puede dictar leyes, en él están la plenitud de los poderes. Con un conocimiento elevado de la vida real, la idea de la superioridad del imperio sobre todos los poderes seculares es mantenida hasta una época en la que el imperio no es más que una sombra» (20). Los tratadistas medievales toman como cosa propia el derecho romano. Barbarroja mencionaba a Valentiniano y Justiniano como predecesores suyos, y la esfinge del Emperador de Bizancio se adoptaba en las monedas de los diversos estados. Aquí la tradición supera y vence a la realidad de los hechos manteniendo el espíritu de unidad durante muchos años todavía.

3.—Finalmente un nuevo factor trata de menoscabar la autoridad real. El feudalismo con su organización tan pecu-

---

(19) PAUL VIOLLET: «Historia de las instituciones políticas y administrativas en Francia». París, 1890-1903, III vol. pág. 44.

GIERKE: «El Derecho alemán de los gremios». III, pág. 527.

SUKIENNICKI: «La soberanía de los Estados en el derecho internacional moderno». París, 1927, pág. 28 a 58. Pedone.

(20) JELLINEK: «Principios de Derecho Constitucional». Berlín, 1929. página 442. 3.ª ed. Julius Springer.

liar y distintiva, que rompe la unidad del Estado e impone en las relaciones entre monarcas y vasallos los elementos típicos del derecho privado. De este modo y manera los súbditos quedan obligados hacia el rey por simples relaciones contractuales, que en nada se diferencian de las sostenidas por los vasallos principales con los demás vasallos.

De las luchas empeñadas con estos poderes triunfa la monarquía hasta tal punto que el monarca recaba para sí el ejercicio pleno del poder sin sometimiento a una instancia superior que pueda menoscabarlo. El Rey no depende de nadie, del mismo modo que su poder no reconoce limitación alguna. La soberanía que es el nombre que recibe esta potestad superior viene a significar la condición existencial del monarca; su situación respecto a los poderes tanto espirituales como temporales.

INGLATERRA. Han existido pueblos que en ningún momento de su historia aceptaron sumisión o vasallaje respecto a otros poderes. Así por ejemplo, Inglaterra rehusó someterse a la autoridad papal hasta que empujado por los acontecimientos históricos Enrique II (s. XII), recibe la corona de manos del Papa a quien rinde homenaje (21). En 1366 el Parlamento inglés desconoce definitivamente la supremacía de la Santa Sede que no obstante en esos casi doscientos años fue más formal que efectiva. Se puede afirmar que Inglaterra se mantiene separada e independiente, como Estado soberano, pese a las ataduras que en alguna época de su historia —bien escasa como hemos visto— se vio obligada a reconocer.

FRANCIA.—En el orden espiritual Francia jamás reconoció esa supremacía, y en sus relaciones con el Imperio queda liberada en los años 936-73 con el reinado de Otto el Grande.

ESPAÑA.—Por lo que afecta a España no se tienen noticias de que nuestra Patria haya estado sometida a Emperador

---

(21) LANFRANC DE CANTERBURY, citado por ZIMMERMANN. «Crisis de la Organización Internacional al fin de la Edad Media. Recueil, 44. (1933). pág. 363.

o Papa. Por el contrario, como el sabio Alfonso (1284) afirmaba con orgullo: **NON HABEMOS MAYOR SOBRE NOS EN EL TEMPORAL**, que confirmaba a los reyes españoles como monarcas soberanos (22).

ITALIA.—Lo mismo podemos decir de algunas ciudades italianas que en vista de la opresión a que estaban sometidas por príncipes feudales, más atentos a sus intereses personales que al bien de sus pueblos, cometían toda clase de abusos y tropelías ante la ineficacia del poder imperial. Con el pensamiento puesto en este debilitamiento de la autoridad imperial surge un sentimiento de independencia que habría de llevarles bien pronto a la total soberanía. Incluso por caminos extralegales, estos grupos autónomos incipientes, centralizaron su propia administración, eligiendo los magistrados y promulgando las leyes por las que habían de regirse en los asuntos internos y externos.

Alarmado el Emperador Federico I reunió en una Dieta (1138), la imperial de Roncaglia, en virtud de la cual podían esas ciudades gozar pacíficamente de los privilegios conquistados legalmente, mas no así de los obtenidos por la fuerza o usurpación. Las ciudades del norte de Italia, con Milán a la cabeza se unen en la Liga Lombarda y se aprestan a la lucha con el Emperador que se ve en la necesidad de firmar la paz de Constanza (1183) con el reconocimiento de la soberanía que ella implicaba.

De este breve resumen histórico sacamos la conclusión que los Estados soberanos no son un producto exclusivo del Renacimiento y la Reforma. En la Edad Media, lo acabamos de ver, se conoce la existencia de Estados autónomos e independientes que como Inglaterra, Francia, España y las ciudades italianas pueden calificarse de soberanas (23).

(22) Siete Partidas, I, tit. I, 1. XV.

(23) Vid. El excelente resumen de GASPARE AMBROSINO en «Reseña Italiana de Política y Cultura». Noviembre 1952, pág. 493-94. También BÉ-MONT «Europa Medieval». New York 1902, pág. 208 y ss.

La soberanía, que es una, se manifiesta como los lados de una misma cara. En este sentido puede hablarse de una soberanía interna y otra externa o internacional. Cuando el Digesto define una nación libre, como aquella que no está sometida al poder de ninguna nación, hace clara diferencia al orden internacional. Pero hay una segunda parte y es aquella en la que la potestad suprema se orienta hacia adentro, a la regulación de sus propios asuntos; el poder que tiene en cuenta los asuntos internos de los pueblos.

En un documento de fines del siglo XII se dice: «El rey no está sometido a nadie» (24). Hay en este texto una cierta identidad con la expresión del Digesto, y en ambas se afirma la no dependencia, sin tener en cuenta el aspecto interno de la cuestión. Esteban de Tournai, en el siglo XII, es quien nos habla de una soberanía interna, al decir - comentando un Decreto de Graciano - que el rey tiene igual potestad en su reino que el emperador en su imperio: autonomía plena, poder omnimodo, legislativo, ejecutivo y judicial.

### *ESTUDIOS DE LA SOBERANÍA EN ESTA EPOCA*

La disputa entre Papas y Emperadores ha hecho que la Edad Media no sea pródiga en estudios de este concepto. Sin embargo cabe señalar dos intentos de formulación de una doctrina sobre el particular por insignes autores, como Marino de Caranamico y Santo Tomás de Aquino.

a) El tratado de Marino de Caranamico (siglo XII) es expresión del pensamiento legal de su época (25). Expone este autor unos ejemplos de probada sutileza en los que analiza las relaciones del rey de Sicilia y el Emperador para concluir que aquél es un monarca libre, soberano en su reino.

(24) FR. CALASSO: «I glossatori e la teoria della sovranità». Milán, 1951, pág. 22, n.º 36. «Li roi ne fient de nului fors de Dieu et de lui».

(25) Proemio para el Libro de la Constitución de Federico II, Emperador y Rey de Sicilia, X. (Reimpreso como un anexo a Calasso), op. cit.

Un rey libre —dice— es igual que un Emperador, ya que hace las leyes como éste, como el Emperador tiene la potestad de que en su reino se obedezcan sus órdenes y se impongan sus mandatos, hacen justicia, usan las mismas insignias y las relaciones con la Iglesia son iguales. El Emperador tiene determinados atributos que le hacen ser soberano. Si un Rey posee estas mismas atribuciones en su reino, como el Emperador en el suyo, lógicamente habrá que afirmar que aquél es de igual manera soberano.

b) Santo Tomás (siglo XIII) (26), da un sentido diferente a su doctrina. No se apoya en el Derecho Romano, que no ignora, sino en la teología cristiana y en Aristóteles. Es conveniente señalar lo que el profesor Barcia Trelles decía en 1927 en la Academia de Derecho Internacional de La Haya: «Las ciencias en la Edad Media no habían sido sistematizadas en la forma de una serie de materias claramente definidas, y que la teología era el denominador común para todos los problemas (27). El Santo de Aquino, sin emplear la palabra soberanía, ofrece una teoría original sobre el poder supremo que llama «principatus». Los Estados son partes de un todo, dice, miembros de la comunidad universal con un derecho divino y natural al que habrán de ajustarse el ordenamiento positivo de los Estados. Así aparece la comunidad perfecta, con una autoridad plena y una misión que cumplir: El logro del bien común. Los atributos de estos Estados en su aspecto interno son el poder legislativo, la facultad de imponer cargas y tributos con los que poder sufragar los gastos originados por el fin perseguido, concluir los tratados de paz, declarar la guerra, perseguir y castigar los delitos y sus trasgresiones. Aún hoy, el eco poderoso de estas facultades resuena en los Estados modernos. Por lo que toca a su lado externo todos ellos son iguales e independientes. Contrario

---

(26) «Summa Theológica». Madrid 1947-9150, ed. Católica, trad. y anotaciones por los PP. Dominicos bajo la presidencia del Excmo. y Rvdmo. Sr. Dr. Fr. Francisco Barbado Viejo. «De Regimine Principum». Sevilla 1864, ed. Izquierdo. Trad. Carbonero y Sol.

(27) BARCIA TRELLES: Recueil 17-1927, pág. 127.

a la supremacía Papal o Imperial, Santo Tomás muestra un claro sentido individualista.

En esta misma dirección están los escritos de Juan de París y Pierre Dubois. «Creo --dice este último-- (28) que no hay persona cuerda capaz de creer probable que al final de los siglos pueda suceder que un solo monarca en todo el mundo administre los asuntos temporales y a quien todos deban obedecer como superior».

Lutero, por otra parte, halaga a los príncipes alemanes, y fomenta el sentido de autonomía e independencia, constituyendo la Reforma un movimiento separatista al servicio de los Estados nacionales y soberanos. Con el Renacimiento y la Reforma se afirma la autoridad individual de los Pueblos que sólo habrían de admitir como superior a Dios, en teoría al menos. Con el descubrimiento de América surge nuevamente el espíritu imperialista con la pretensión del Emperador a los territorios descubiertos y el derecho del Papa a asignarlos (29).

### *INFLUENCIA DEL DERECHO NATURAL*

El espíritu de unidad de la Edad Media y la idea de un imperio universal con el Emperador o el Papa a la cabeza, habían recibido un duro golpe por obra y gracia de una mente esclarecida, humilde y original de Francisco de Vitoria. Pero no obstante, dicha realidad no desaparece del mundo de

---

(28) P. DUBOIS: «De la Recuperación de Tierra Santa». París, 1891, ed. Langlois. Colección de Textos para el estudio y enseñanza de la historia, pág. 63.

De igual manera Marsilio de Padua y Juan de Jandun en «Defensor pacis». Guillermo de Occam niega la supremacía de la Santa Sede y solicita la autonomía de los Estados individuales.

(29) De cómo fueron rechazadas estas pretensiones, de una vez para siempre por el gran teólogo Francisco de Vitoria, es una materia interesante expuesta en el año 1927 por el profesor Barcia Trelles en la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Recueil, pág. 128.

los vivos, sino que, adormecida algunos años, vuelve a despertar con nuevos bríos y arrollador empuje. Esta nueva idea de universalidad la trae el derecho natural como derecho inmutable que la razón impone a todos los hombres sin distinción.

Durante mucho tiempo —seguimos a Van Kleffen— (30) ha persistido la idea de un derecho inmutable y perenne, impuesto por la mente humana y obligatorio para todos. En la «Antifona» de Sofocles, la heroína dice: «Un edicto, aunque sea promulgado por un Poder que tenga el derecho legítimo de legislar, no puede dar al hombre la fuerza suficiente para que rompa los decretos divinos, no escritos e inmutables porque son eternos y no hay quien pueda saber lo remoto de su origen».

Qué otra cosa supone esta referencia sino es la supremacía de un ordenamiento jurídico? No hay rey ni autoridad ni ser humano que no sienta el imperio de estas normas universales en la conciencia de todos los hombres, que a todos une en un mismo destino y de cuya validez nadie puede dudar.

Pero aún hay más, y es que el P. Vitoria (31) declara en el párrafo 13 de la tercera Relección de Indias que las naciones mismas sienten la ligazón impuesta por el derecho natural. Aquí la naturaleza de las cosas impone ciertas restricciones a la potestad soberana que por ese mismo hecho no puede adjetivarse de absolutamente soberana. Dicho de otra manera, la soberanía que es el poder ilimitado está sometida a limitaciones procedentes del derecho natural. Ilimitado es este poder y de una manera total, completa, en cuanto obra dentro del campo propio de sus competencias, pero limitado desde el momento mismo que trata de superarlas, ya que exis-

---

(30) VAN KLEFFEN: «Soberanía en el Derecho Internacional». Recueil, 1953. T. II, pág. 46.

(31) FRANCISCO DE VITORIA: «Relecciones de Indias y del Derecho de la Guerra». Versión española por el Marqués de Olivart, ed. Academia Madrid 1928. España-Calpe. «La ley, pues, que la razón natural ha establecido entre todas las naciones... se llama derecho de naciones».

te un orden trascendente, normatividad natural, bajo cuyo imperio viven los hombres y las naciones.

La doctrina del P. Vitoria encuentra rápidamente adeptos, como Michel de L'Hospital (1507) que concibe el derecho natural por encima de la comunidad universal y de los Estados miembros que la componen (32).

Otro gran teórico de la soberanía, Bodin (1530) siente también la idea de una comunidad internacional cuando expone su doctrina del poder supremo. Para él, las Repúblicas no pueden vivir totalmente aisladas las unas de las otras sino más bien en armonía y concordia. En Jean Bodin se encuentran teorías que guardan una estrecha relación con las del P. Vitoria. Sostiene que el poder del príncipe no tiene límites y que la soberanía, es el poder mayor sobre ciudadanos y súbditos y no está sujeto a derechos (33), entendiéndolo por tales las leyes particulares que gobiernan la República y que de él emanan y a las que no está sometido. Pero dicha potestad está limitada por la normatividad divina y el derecho natural, ya que ambos son consustanciales a la comunidad política de la humanidad a la que el monarca con sus súbditos y su reino pertenecen en calidad de miembros.

Analiza, después, los atributos que califican a la soberanía en el orden interno considerando de ellos como el más importante, el derecho a declarar la guerra y hacer la paz (34).

De esta manera, tanto en Francisco de Vitoria como en Bodin, pasando por Michel de L'Hospital, la soberanía es un poder ilimitado en su esfera pero siempre acotado por el derecho natural y divino que le imponen determinadas limitaciones al tener que ajustar su voluntad soberana a la normatividad trascendente.

(32) «Así como el mismo sol brilla en París y extiende su luz y calor sobre Roma y Constantinopla, así también la justicia divina y el derecho natural son los mismos entre los salvajes de América y los cristianos de Europa». Citado por A. Gardot, Jean Bodin, Recueil, 1934. T. IV, pág. 560.

(33) JEAN BODIN: «Les six livres de la Republique», con una apología de René Herpin. Lyon, 1593. Vicenti, cap. VIII.

(34) Rep. I, cap. X: que es una de las más grandes señales de la majestad.

Sin embargo no ha sido la soberanía aceptada siempre en este sentido, encajada en los justos límites de su esfera de acción. Desgraciadamente otras consideraciones legales han llevado al ánimo de la soberanía la idea de un poder ilimitado, danente arbitrario.

### *NUEVO ASPECTO DE LA SOBERANIA*

La Soberanía en un primer momento se presenta como la cualidad del poder para designar el grado más elevado de éste; un poder sí, pero supremo, completo que habían de reconocer para sí los monarcas frente a la autoridad de los Señores en sus dominios y a la de Papas y Emperadores en el exterior. Así, pues, soberanía significa que dentro del Estado con toda su gama variadísima de poderes, sobresale uno por encima de todos los demás, originario y supremo por no derivar de otro ni reconocer superior a él.

Sin embargo si nos fijamos en algunas Declaraciones de Derechos veremos inmediatamente que la soberanía no es ya aquella cualidad del Poder estatal, sino que ahora se unifican y confunden impersonalizándose. Soberanía no es cualidad del poder sino ese mismo poder (35).

He aquí entonces un cambio realmente importante: La soberanía en un primer momento viene a ser una simple cualidad del poder del Estado para convertirse después en elemento esencial del Estado con el que se identifica, al mismo tiempo que se despersonaliza por no ser el rey sino la nación, el pueblo o el Estado el detentador del poder político.

No obstante la calificación subjetiva del poder soberano como cualidad personal del monarca, presenta aquélla un segundo aspecto que pasamos a examinar. La suprema potestad no es sólo un atributo del príncipe o gobernante, sino que

---

(35) DECLARACION DE LOS DERECHOS de la Constitución Francesa de 27 de octubre de 1946: art. 3. «La Soberanía pertenece a la nación».

existe una soberanía, entendida como entidad lógico abstracta susceptible de apropiación. Es decir, de una parte tenemos un soberano como persona física confundido e indentificado con el supremo poder, y una soberanía de otra, objetivamente considerada y susceptible de apropiación. La soberanía apreciada de una manera objetiva es la cualidad del Estado cuya principal manifestación afecta al orden externo o internacional, habiéndose afirmado por renombrados autores que la soberanía subjetiva se circunscribe al orden interno de los pueblos, a su organización, división o unidad del poder. Considerada la soberanía de manera estática, como siendo o estando, es el Estado que se afirma frente a los demás Estados y al ordenamiento jurídico internacional.

De esta exposición no deducimos nosotros una doble soberanía correspondiente con los conceptos objetivos y subjetivo. Por el contrario, afirmamos que la soberanía participa de ambos puntos de vista, pero tomada aquélla en su aspecto unitario, como una misma realidad apreciada desde lados diferentes. Lo que ocurrió fue que en un primer momento el príncipe o gobernante agotó o al menos así se creyó, todo el campo político, vinculándose en él la potestad suprema. Sólo más tarde apareció la idea moderna del Estado como entidad independiente, recabando para sí la soberanía que habría de ser ejercida por personas físicas, capaces de poner en movimiento todo el aparato estatal.

### *SIGNIFICADO DEL CARACTER ILIMITADO DE LA SOBERANÍA*

La soberanía en su doble dirección de libertad y autonomía interna que no reconoce superior a él dentro de sus fronteras pudiendo gobernarse como mejor le parezca, y en su aspecto externo como tal independencia respecto a los demás Estados, es potestad soberana. Autoridad absoluta en cuanto puede obrar libremente sin sujeción a otro poder que no puede

existir sobre ella; absoluta, también por el hecho de no estar limitada en ningún aspecto, siempre que obre rectamente puesto que jamás puede significar en modo alguno un poder absolutamente ilimitado capaz de realizar toda clase de actos, como expresión de la voluntad libre del príncipe debido al capricho y la arbitrariedad. Soberanía absoluta es autoridad suprema que en cuanto persiga un fin justo y se encuadre dentro de sus cauces no reconoce límites, siendo en este sentido expuesto, es decir, en su competencia, ilimitado. En la Edad Media se concebía al derecho compuesto por la Ley divina, natural y humana, quedando el príncipe sujeto por esta última, a las normas divinas y naturales (36). Se admitía que el rey no estaba sujeto a leyes, que de él procedían y sí a los otros dos órdenes con quienes habría de ajustar su conducta en el ejercicio y creación del derecho. He aquí como la potestad soberana queda sometida a un orden transcendente que la limita y encauza. Pero es que además existen unas normas esenciales en la vida de los pueblos, aquellas que sirven de cimentación a las instituciones políticas y que limitan en cierto sentido la potestad soberana de los reyes, por su condición de estáticas, estables y permanentes. Son las leyes fundamentales del reino que ni los mismos soberanos pueden variar (37). Para algunos autores, hablar de poder absoluto equivale a arbitrariedad, ilimitación caprichosa, tiranía en muchos casos. Nosotros creemos con Orban que la soberanía del Estado es perfectamente compatible con otros órdenes diferentes (38).

---

(37) VERDROSS: «La unidad del aspecto universal del derecho». Viena 1948. Springer.

(37) A. ALEMAIRE, «Las leyes fundamentales de la monarquía francesa después de los teóricos del antiguo régimen». París 1907.

(38) «La soberanía del Estado, dice, se concilia perfectamente con el imperio de la divinidad, que dicta al hombre sus preceptos por medio de las luces de la razón y de la religión natural; es compatible con la soberanía de la Iglesia, que apoyándose en los títulos del Derecho Divino positivo, reivindica para sí, en los Estados cristianos el ejercicio de los derechos que implica la misión de que la ha investido su inmortal Fundador». Cit. por el P. Izaga. «Elementos de Derecho Político». Barcelona 1952, pág. 142. Bosch.

Ni la independencia del poder es tan absoluta que no reconozca que en el libre ejercicio de sus facultades existan leyes morales conforme a las cuales está obligado a obrar, ni tan esencial que no pueda limitarse, bien por la ordenación de un poder superior, bien por su propia voluntad. El carácter absolutista en el sentido expuesto es extraño a la noción histórica de la soberanía que ha nacido como poder supremo, ilimitado y absoluto dentro de su esfera de acción enmarcado dentro de unos límites permitidos y necesarios.

### *BASE FISICA DEL PODER SUPREMO*

La ley divina, el orden natural y las leyes constitucionales son las fronteras dentro de las cuales se admite el poder absoluto como facultad ilimitada de querer y obrar. Pero también limita su esfera de acción la base física sobre la cual se ejerce, ya que la soberanía es eminentemente territorial.

La soberanía sólo logra su eficacia real merced a la exclusividad en su esfera territorial. De aquí las limitaciones a que se vio sometida la Santa Sede en la guerra del 14 por no tener su soberanía una concreción territorial (39).

De igual modo, muestra el esencial carácter de territorialidad de la soberanía el hecho de que la creación de una nueva forma política que rompa y supere los moldes del Estado, cuya gestación parece ser el sentido político del actual acontecer histórico, se realiza en torno del concepto de gran espacio como nuevo modo de ser de la territorialidad de la soberanía (40). Este mismo carácter se expresa también en la

---

(39) Véase LE FUR, «La Santa Sede y el Derecho Internacional». París 1930. Sirey.

(40) Vid. CARL SCHMITS, «El concepto del Imperio en el Derecho» R. E. P. Madrid 1941, pág. 83-101, n.º 1, trad. Conde.

participación que el territorio tiene en la distribución o polarización de las funciones o competencias que implican ejercicio de soberanía. En efecto, las llamadas formas de Estado no son más, si bien se mira, que las diversas formas de organizar el poder en cuanto se atiende a su ordenación territorial.

En repetidas ocasiones se ha señalado al territorio como causa de la organización del Estado. Así se ha dicho, v. g. que el federalismo o unitarismo están calcados con frecuencia en los relieves del suelo; o se ha afirmado que la democracia directa exige un territorio de escasa extensión, pues como dice el documento clásico de El Federalista: «El límite natural de una democracia es aquella distancia del punto central que permite a los ciudadanos más apartados acudir a las asambleas con la frecuencia necesaria para las funciones públicas» (41).

Pero aparte de estas consideraciones lo que aquí nos interesa subrayar es el papel que el territorio juega en las llamadas por la doctrina clásica, formas de Estado, las cuales son, como acertadamente señala Ruiz del Castillo, el resultado del modo de ordenar la distribución territorial de las competencias del Poder.

Al tratar de fijar el órgano titular de la soberanía y el modo de ejercicio de la misma, surge la posibilidad de soluciones diversas, concentrando aquélla en un solo órgano de naturaleza personal o colectiva, o dividiendo y distribuyendo las diversas funciones que implican soberanía entre diversos órganos, creando consiguientemente diversas esferas de competencia. Resultado de los diferentes modos de ordenación de las competencias políticas en cuanto a su distribución orgánica, son las distintas formas de gobierno.

Pero esta ordenación del poder puede hacerse no ya desde el punto de vista de la competencia, sino desde el punto de vista de la jurisdicción política o esfera territorial en que el órgano ejerce su competencia.

---

(41) Cit. por Simmel, Sociología IX, «El espacio y la sociedad». Rev. O. Madrid 1931, pág. 67.

Aparece entonces el territorio como factor decisivo en la ordenación del poder. En todos los casos, el territorio limita la autoridad suprema, por cuanto únicamente se puede hacer efectiva dentro de sus propios linderos (42).

---

(42) Bladstone, después de afirmar categóricamente que el poder y la jurisdicción del Parlamento son tan trascendentales y absolutos, que no pueden ser restringidos por ningún límite en todas las materias concernientes a las personas y las cosas, añade, siendo el derecho natural tan antiguo como la humanidad y dictado por el mismo Dios, tiene naturalmente una fuerza superior a toda otra. Vid. G. Pelayo, «Derecho Constitucional Comparado». Madrid 1953, pág. 164. Rev. Occidente, 3.ª ed.

# REFLEXIONES SOBRE EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA CONSTITUCION

## I

LA pregunta acerca del significado y valor de la Constitución en la sociedad occidental tiene gran interés en la medida que una respuesta adecuada contribuirá a aclarar su función en la presente sociedad industrial. Este interrogante es, por otra parte, interesante porque la contestación ha de darse después que se ha cumplido, al menos en Occidente, el ciclo del constitucionalismo, es decir, está en crisis la dirección sociopolítica que veía en la Constitución el único criterio regulador fundamental de la conciencia política. No todos los occidentales reconocen en las Constituciones contenidos salvadores o integradores como antes. Se ha extendido la creencia de que las leyes fundamentales son instrumentos retóricos que enmascaran la realidad política cuando duran, o bien son pedazos de papel cuyas prescripciones no se cumplen.

Se han dado diversas respuestas a tan importante interrogación siguiendo a una frondosa y variada especulación científica caracterizada por la agudeza derrochada, por la multiplicidad de posiciones, que no siempre han contribuído a precisar el concepto y sentido del instrumento jurídico fundamental. La crisis del constitucionalismo significa, que tal movimiento parece haberse detenido definitivamente en Occidente, se ha convertido en *ismo*, es decir, en categoría conceptual que tiene solamente valor metódico o sea que sirve para encasillar un momento histórico clausurado con la crisis del liberalismo. Cuando se habla de nuevos constitucionalismos, o de

postconstitucionalismos, implícitamente se reconoce la desaparición del fenómeno, de manera que se pretende restablecer lo pasado y muerto. Entonces resulta que el concepto actual, el significado presente de la Constitución, no se puede cimentar dentro del constitucionalismo, aunque se repunte nuevo, porque lo que tuvo vigencia y significado en una época ya no lo tiene en el presente al haber mudado, radicalmente, las estructuras sociales que no apoyan tales conceptos. Las abundantes teorías sobre la Constitución, y la esencia del derecho constitucional, revelan también la incongruencia del concepto clásico de Constitución, y del correlativo derecho constitucional, con la realidad social. Los puntos de vista más aceptables se aproximan al campo de la Ciencia política en la medida que van alejándose del plano jurídico formal. Esto significa que gran parte de los análisis técnico-jurídicos sobre el significado y funciones de las Constituciones políticas son insatisfactorios o parciales, puesto que parecen partir del presupuesto dogmático de la estabilidad, santidad y eficacia normativa de los textos constitucionales. Claro está, que los juristas en cuanto guardianes, tuteladores, incluso en cuanto técnicos del derecho, no deben participar —por lo menos cuando desempeñan su oficio— del escepticismo metódico que tan buenos frutos ha dado en otras disciplinas. Las normas jurídicas fundamentales se dan para que se cumplan, pretenden ordenar la sociedad, de suerte que es natural que quienes estudian y aplican el derecho constitucional se esfuercen en subrayar sus dimensiones efectivas. Ahora bien, la experiencia indica que los textos constitucionales son incumplidos con frecuencia, que a veces se modifican indirectamente sin tener en cuenta las prescripciones fijadas por ellos mismos para su reforma, de manera que el fenómeno de la disonancia entre Constitución y realidad político-social es, entonces, evidente. Estos casos son casi irreductibles a la esfera del tecnicismo jurídico. Sólo la Ciencia política que maneja criterios empíricos puede explicarlos. En tanto que la doctrina constitucional encuentra cada vez mayores dificultades para fundamentar estas situaciones y tiene que recurrir con frecuencia a la Sociología y a la Ciencia política, estas últimas las aclaran con mayor perfección.

Una razón que explica las dificultades de la doctrina del derecho constitucional es la insuficiencia del mismo concepto de Constitución. Recientemente, Georges BURDEAU (1) ha considerado a la Constitución como una supervivencia, lo cual si se acepta revela, significativamente, cuán difícil es fundamentar sobre supervivencias la regulación de la convivencia política. Efectivamente, la experiencia política occidental manifiesta una evidente disociación entre los textos constitucionales y la realidad político social a medida que se confirma el desplazamiento del Estado liberal por las democracias masificadas de nuestro tiempo. Los cambios sociales correspondientes agudizan ese proceso de modo que parece natural, como advierte BURDEAU (2), que un Estado tenga dos formas de gobierno: una valedera para los catálogos, conforme a los cánones clásicos que respetan los manuales y la otra innominada, tributaria de las contingencias, sometida a las fluctuaciones de las relaciones de fuerza o a los métodos cambiantes de los dirigentes. A la vista de estos hechos indiscutibles el dictamen del profesor francés es pesimista puesto que ve en la crisis de la Constitución nada menos que la inadaptación de un concepto a una realidad para la cual no fue imaginado (3). En esto último reside el perfil dramático del liberalismo: su incapacidad para ajustarse a la realidad de la democracia de masas (4).

Los teóricos socialistas se percataron, enseguida, de la insuficiencia del derecho constitucional liberal para regular la sociedad industrial. Así, con gran agudeza LASSALLE describió los factores reales de poder y los fragmentos de Constitución en una famosa conferencia pronunciada en abril de 1862 (5). Las consideraciones de LASSALLE anticipan las argumentaciones empíricas, en el fondo antinormativas, que escapan al campo del derecho constitucional y caen ya dentro de la Ciencia política, (6).

La doctrina soviética sobre el concepto de Constitución ha heredado, del socialismo anterior, la preocupación realista, es decir, se ha esforzado en demostrar que la Constitución soviética no adolece de la flagrante disonancia con la realidad social que afecta a las Constituciones burguesas (7). Según esta doctrina la Constitución no es un programa a rea-

lizar, sino el balance de las obras realizadas. Significa, sencillamente, la consagración legislativa de las conquistas obtenidas y aseguradas. Para la doctrina soviética hay un acuerdo sustancial entre la realidad política y el texto constitucional. Para los autores soviéticos, escribe MOUSKHELY (8), «la identidad del texto con la realidad, el acuerdo entre forma y fondo, derecho y hecho constituyen el principio más importante del derecho constitucional soviético».

En la misma línea de la Constitución soviética se sitúan las Constituciones de las democracias populares, las cuales consagran partes completas a la estructura económica y social (9). Estos instrumentos constitucionales revelan, igualmente, preocupaciones realistas aunque pese a lo que digan sus textos y mantenga la doctrina de estos países, se trata, en gran parte, de declaraciones y afirmaciones sin bases sólidas e incluso las transformaciones político-sociales posteriores han contradicho los postulados constitucionales mantenidos por aquéllos (10). Así, pues, resulta que la disonancia entre la norma constitucional y la estructura político-social se ha producido también en aquellos países que alardean de realismo constitucional, que subrayan la perfecta congruencia entre sus textos políticos básicos y la estructura social. Ahora bien, la diferencia entre las democracias occidentales y las marxistas estriba, respecto a esta cuestión, en lo siguiente: mientras la doctrina y los políticos occidentales han insistido, reiteradamente, sobre la discrepancia, separación, entre norma y realidad (exagerando algunas veces) viendo en esa disonancia una de las razones de la crisis del derecho constitucional y, como consecuencia, otro de los motivos de la inestabilidad política, en las democracias marxistas se ha hablado, siempre, de perfecta consonancia entre textos constitucionales y estructuras sociales, porque, según ellas, sus Constituciones son fiel traducción jurídica de la realidad social. Sin embargo, conviene puntualizar. En primer lugar, todavía persiste, en Occidente, la creencia en las virtudes salvadoras de las ordenaciones constitucionales. Así, por ejemplo, la crisis constitucional e institucional de la IV República francesa, con sus reflejos inevitables en las esferas económica, social e internacional, ha llevado al general De Gaulle a adoptar

una terapéutica precisamente constitucional en virtud de la cual se confía en resolver los males sobrevenidos mediante la promulgación de una flamante Constitución prevista de un conjunto de instituciones políticas remozadas, otras nuevas, todas las cuales se consideran indispensables para el buen funcionamiento y estabilidad de la maquinaria política. En efecto, el artículo 16 de la nueva Constitución francesa confía al Presidente de la República la adopción de las medidas exigidas por las circunstancias cuando «las instituciones de la República etc., y cuando el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales se interrumpe», lo cual supone que se cree en la virtud del instrumento constitucional promulgado y para reforzar esa creencia se constitucionaliza la excepcionalidad, las circunstancias excepcionales, las cuales, desgraciadamente, surgen frecuentemente en nuestro tiempo. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que en la U.R.S.S. y en las democracias populares se ha reproducido el fenómeno del falso constitucionalismo en la medida que sus respectivas Constituciones son puramente nominales ya que todas ellas están supeditadas a las decisiones del Partido comunista, que queda siempre fuera de la Constitución, de suerte que, paradójicamente, el realismo constitucional marxista lleva a un auténtico nominalismo, o retoricismo, políticos enmascaradores de la política del partido único puesto que aquellas cartas constitucionales sólo han reabsorbido una mínima cantidad de efectividad política ya que casi toda ella continúa a disposición del partido. Estos países poseen, todos ellos, flamantes Constituciones pero también potentes partidos únicos subordinados, rígidamente, al partido comunista bolchevique y mientras no se constitucionalice al propio partido comunista, esto es en tanto continúe fuera de la Constitución, será realmente —como diría LASSALLE— un fragmento de la Constitución, o sea una poderosa magnitud política que puede, en cualquier momento, subordinarse aquélla, aún más, burlarla, sortearla, con lo cual esas Constituciones son puramente retóricas, incongruentes con la realidad política porque ninguna de ellas **dice** lo que sucede realmente, a saber: que el Estado, la **sociedad** entera, dependen del capricho del par-

tido comunista y, aún más, de su burocracia y de quien domine esa burocracia.

Las consideraciones anteriores sirven de base suficiente para subrayar que el fenómeno de la disonancia entre texto constitucional y realidad social es general como consecuencia de la industrialización y de la masificación. Aún más, siempre ha existido cierto grado de disonancia entre aquellos dos extremos si bien actualmente se ha llegado al grado máximo. Resulta, por otra parte, ingenuo imputar a una carta constitucional todos los fracasos, crisis, inestabilidades y ruinas políticas **sociales o, viceversa**, atribuirle todos los éxitos, estabilidad y **progresos**. Según esta diagnóstico habrá que considerar la vetusta Constitución norteamericana, como causa eficiente de los adelantos y logros de tan poderosa nación y no a su acertada dirección política, a la riqueza de su suelo, a su buena integración político social, etc., y, en cambio, resultaría que una buena Constitución como la de Weimar fue la causa de la tragedia alemana y no lo fueron las causas **económicas**, morales y políticas producidas por la guerra perdida.

En el fondo de estos falsos razonamientos persiste, —a pesar del convencimiento doctrinal y práctico de la crisis del derecho constitucional— la creencia de que las Constituciones son capaces de salvar o arruinar a un país, lo que sólo a medias es cierto y sostengo esto porque resulta impropio reproducir en las Constituciones de *ahora* algunas características de las Constituciones de *entonces*. Quiero decir, por ejemplo, que no **hay que** fascinarse por el prurito de *tener* Constitución o de *estar* en Constitución, como les sucede a los países que liberados recientemente de la dependencia colonial acaban de estrenar su vida política independiente. Occidente posee suficiente madurez política para preocuparse del solo hecho de *tener* o *estar* en Constitución (11). No solamente la actitud ante la ley fundamental, debe variar acomodándose a las exigencias actuales, también es menester que mude su estilo sin concesiones a la retórica y a las vanas promesas, recursos del nominalismo constitucional, teniendo siempre en cuenta, que lo importante es su contenido real y sustancial, el cuadro institucional y la organización y funcionamiento de los órganos

del poder político. Estos últimos deben ajustarse a las necesidades presentes adoptando criterios organizadores y funcionales eficientes. No es nuestro propósito extenderse sobre política legislativa constitucional y por eso nos detendremos en este punto.

## II

Anteriormente hemos aludido al criterio moderno de enfocar desde la Ciencia política la problemática del derecho constitucional. El método de la Ciencia política, aplicado al estudio del derecho constitucional, ha producido una salúfera reacción frente al dogmatismo jurídico en la medida que subraya sus dimensiones efectivas. Conviene, pues, decir algo sobre esta importante cuestión (12).

A primera vista parece que esta posición, llevada a sus últimas consecuencias, desborda el ámbito jurídico para adentrarse en el campo de la Ciencia política o de la Sociología. Por lo tanto, una estimación ponderada de los actuales problemas del derecho constitucional debe tener presente los datos obtenidos, y obtenibles, por aquellas investigaciones científicas si bien refiriéndolas siempre al ámbito propio. Por ejemplo, es un hecho **notorio que el** derecho constitucional clásico ignoró la existencia de los partidos políticos y otras fuerzas políticas cuya presencia y acción son capitales para entender la efectividad de las normas constitucionales y el funcionamiento de las instituciones políticas. Ahora bien, el derecho y la doctrina constitucional clásica no estudiaron la función y dinamismo de las fuerzas políticas en conexión con las normas constitucionales, unas veces apoyándolas, otras desbordándolas, aunque siempre ha sido el enfoque desde la efectividad y dinámica de las mismas esencial para una comprensión del fenómeno constitucional en su auténtica efectividad política. En cambio, ahora, los tratados y manuales de derecho constitucional se refieren frecuentemente, y a veces con extensión a los partidos políticos, sindicatos, grupos de presión y es-

Estudian, con certeros análisis, la repercusión de su actividad sobre los órganos constitucionales, sobre las instituciones políticas, formas y sistemas de gobierno y demuestran cómo su impacto modifica, casi siempre, no sólo su aplicación y efectividad concretas, sino también que han provocado una respuesta de la normatividad constitucional para encauzar y delimitar su acción. ¿Quiere esto decir que tales estudios, análisis y consideraciones escapan al derecho y son exclusivamente objeto de la Ciencia política o de la Sociología? Evidentemente no, porque esos estudios siempre tienen en cuenta la referencia constante a la normatividad constitucional. Son enfoques, puntos de vista y comprobaciones sobre aspectos extrajurídicos pero que siempre condicionan, poderosamente, la aplicación, interpretación y funcionamiento de normas, órganos e instituciones políticas y basta la referencia a la norma, o normas constitucionales, que aparece en plano principal, para que tales consideraciones correspondan al campo del derecho constitucional, entendido, naturalmente, no en su proyección formalista, sino en su dimensión completa, que abarca a la normatividad y a la realidad en la que se mueve y concreta.

El constitucionalista debe interesarse por todas las complejas condiciones a que está sometido el derecho fundamental (ideologías, movimientos políticos, fuerzas políticas, grupos de presión, estructuras económicas y sociales), puesto que todas ellas son ingredientes importantes que integran la convivencia occidental. No es posible abstraer excesivamente, decantar una dogmática del derecho constitucional dentro de cuyas ideales perspectivas se construyen tipos, figuras, relaciones, naturalezas jurídicas, efectos jurídicos que son numerosísimas veces neutralizados, suspendidos o desmentidos por los factores reales que condicionan el poder político. La función de la dogmática del derecho público está delimitada grandemente, en nuestro tiempo, por los factores y estructuras sociales y, por lo tanto, aquélla ha de entenderse considerando su influjo. Naturalmente, estas afirmaciones no significan la aniquilación de la dogmática, sino su oportuna revisión y posterior elaboración, de modo que marche en continua y estrecha correspondencia con las transformaciones político-sociales.

La tarea del constitucionalista, en la actualidad, no consiste solamente en estudiar la «gramática» y «sintaxis» de los textos constitucionales, sino en verificar la efectividad de tales prescripciones para lo cual serán imprescindibles, desde luego, los razonamientos, explicaciones y reflexiones propios del tecnicismo jurídico, pero esta metodología y reflexión deberán moverse en el ámbito históricosocial correspondiente. La consecución de este ámbito la realizan los factores políticos reales ya aludidos. Así, cobra auténtico significado la Constitución, en cuanto verdadera ley fundamental política, Constitución *política*, no hay que olvidarlo, y de esta manera se desvanecen las dudas y temores sobre si el derecho constitucional verá arbitrariamente invadido su campo o perderá autonomía en beneficio de otras ciencias y técnicas (13).

De todas formas, desde otra perspectiva, parece precipitada la tesis de la insuficiencia de la Constitución como principio fundamental regulador de la convivencia política. Resulta significativo que se está aplicando el concepto y principio a esferas sociales más amplias como, por ejemplo, en la integración europea donde proliferan cartas y documentos algunos de los cuales parecen auténticos instrumentos constitucionales como el Estatuto del Consejo de Europa, aparte de que el propósito final es alcanzar la Constitución política europea. Ahora bien, si el principio regulador y el concepto que le explica están irremediabilmente en crisis, perdidos, resulta paradójico que se desee aplicar tan desacreditado principio al ámbito europeo y aún al internacional con la carta de San Francisco.

No se puede renunciar a una adquisición científica, e incluso ética, como es la idea entrañada en la Constitución de delimitación del poder, de seguridad jurídica, de fundamentación del ordenamiento jurídico. Urge, en cambio, vigorizar el concepto y afianzar el principio, de lo contrario se derrumbaría el edificio del Estado de derecho. Si admitimos que hay que desechar el concepto y principio de la Constitución como inválidos y es menester sustituirlos por otros, entonces desmantelamos el Estado de derecho. Es menester fundamentar el concepto de Constitución de acuerdo con los actuales requerimientos, al igual que el Estado de derecho

se concibe como Estado social de derecho. Así, al cuadro y contenidos del Estado social de derecho corresponderá un concepto sustancial de Constitución congruente con el nivel políticosocial de nuestro tiempo (14).

### III

El enfoque del derecho constitucional desde la perspectiva de la Ciencia política implica la relativización del concepto de Constitución y de la dogmática constitucional. Conviene aclarar que la Constitución, el derecho constitucional, han sido en todo momento, y son, en grado distinto, susceptibles de relativización. Relativización significa aquí referencia forzosa, e inmediata, de las normas y contenidos constitucionales a otros contenidos, e incluso complejos normativos, no previstos, que alteran, suspenden, o neutralizan la aplicación de las normas fundamentales o el cumplimiento y concreción de algunos, o de todos, sus contenidos. La causa de esta relativización es, principalmente, la disonancia entre norma y realidad, de forma que las prescripciones se relativizan en la medida que en lugar de referirse a las estructuras sociales que normalmente apoyan y cumplen sus afirmaciones, su referencia se hace, forzosamente, a realidades contradictorias o distintas. Así, por ejemplo, la elección de alguna magistratura política, resulta que no se realiza como precisan los textos constitucionales sino de modo distinto, contrario, o, por lo menos, añadiendo aspectos no indicados por la Constitución. Los artículos correspondientes de la Constitución ven alterados, suspendidos, neutralizados, o añadidos, sus contenidos por la acción de las fuerzas políticas, de los grupos, de presión o porque la realidad económicosocial incide sobre tales preceptos modificando su alcance o sentido.

La continua, e intensa, relativización de los textos constitucionales —que no siempre es síntoma de crisis e desintegración políticas— conduce, a la larga, a la sustitución de la Constitución por otros principios reguladores de la socie-

dad política. En efecto, el fenómeno, últimamente producido, de trasladar la gravitación política de las Constituciones a las normas administrativas que establecen determinados organismos como, por ejemplo, las Comisiones gubernativas delegadas; la importancia que ha adquirido, recientemente, la regulación jurídica de la planificación en el Estado contemporáneo, corroboran aquella afirmación. De esta manera Administración y Planificación son dos principios reguladores —y dos conceptos nuevos— que aspiran a sustituir, ventajosamente, a la Constitución, concepto y principio, en crisis, desacreditado. A diferencia de lo que ocurre con la Constitución en la Administración y en la Planificación no se dan disonancias con la realidad políticosocial puesto que son principios y conceptos reclamados por ella. Puede suceder, en algunos países, que sus textos constitucionales sean incongruentes con la estructura económicosocial y, en cambio, su derecho administrativo y su derecho de la planificación concuerden con esa estructura. Es obvio que en este supuesto existe una tendencia irresistible a sustituir la Constitución y el derecho constitucional, por el derecho administrativo y el derecho de la planificación. El afán de buscar sustitutos a la Constitución se encuentra en afirmaciones como éstas: «menos política y más administración», lo cual implica una actitud de una intensa desconfianza ante soluciones generales del problema enfocadas desde una perspectiva política y, por lo tanto, referidas a contenidos ideológicos, que están recogidos en la ley fundamental. Pretender sustituir la política con la Administración parece ingenuo y descaminado porque si bien es ciertísimo que sin buena administración no hay buena política, tampoco hay Administración buena y duradera sin acertada política. Constitución y Administración no se contradicen; el exceso de Administración puede vulnerar el Estado de derecho cuyas bases descansan en la Constitución, de suerte que toda Administración encuentra sus *têtes des chapitres* —como diría ROSSI— en la ley fundamental. Es verdad que en los momentos revolucionarios la Administración permanece y la Constitución pasa, pero aquella requiere, pronto, la referencia a una nueva Constitución, máxima expresión jurídica de las bases de la comunidad política.

Si el derecho administrativo pierde su sentido jurídico pleno fuera del Estado de derecho y se convierte en una técnica, hay que admitir que idéntica suerte corre cuando pretende sustituir al derecho constitucional. Lo mismo vale para el derecho de la planificación. Aquí la sugestión puede residir en pretensiones de reajuste económico, de consecución de la justicia social, todo lo cual produce el desprestigio de la política, de la Constitución y sus normas que se sustituyen por los planes económicos los cuales se cree sustituyen, con ventaja, a aquélla. Ahora bien, una cosa es que con motivo de los complejos problemas económicosociales de nuestro tiempo, se haya acrecentado la importancia política de la planificación (15), y otra es que se intente, desorbitadamente, suplantarla Constitución por las técnicas del control socioeconómico. Esto atentaría a la libertad y a la seguridad jurídica cuyas bases se encuentra en la Constitución. Una planificación al nivel de la persona humana encuentra, en la Constitución, los límites oportunos que frenan sus posibles abusos.

#### IV

Otro aspecto que conviene analizar para conocer el significado presente de la Constitución es éste: el problema de la armonía interna, de la coherencia y homogeneidad de la Constitución.

¿Qué entendemos con estas últimas expresiones? Existen Constituciones que carecen de coherencia interna, no se trata de su estilo, sintaxis o concordancia gramatical, falta de llevaderas, es algo más grave que consiste, a veces, en la existencia de normas que parecen contradecir, suspender, o neutralizar, lo afirmado por otras prescripciones constitucionales, lo cual forzosamente ha de suscitar la perplejidad de quienes interpretan, o apliquen, el texto político básico. Sin embargo, no vamos ahora a considerar esta cuestión que hemos tratado en otro lugar (16) porque preferimos detenernos en otro problema, aún más grave e interesante que es éste;

¿hasta qué punto una prescripción constitucional puede, en la práctica, subordinarse a la efectividad ideal, funcional y material del resto?

Aclaremos. Como se recordará el artículo 16 de la Declaración de derechos de 1789 consideraba rasgo capital de la Constitución el principio de separación de poderes; ejemplo de Constitución en este sentido es la Constitución norteamericana. El principio de la separación de poderes ha tenido diversas interpretaciones a lo largo del constitucionalismo, y a partir de la primera postguerra mundial fue severamente criticado. No obstante, tiene algo de validez permanente esa regla, que debe recogerse por la política legislativa constitucional, a saber: la necesidad de la ponderación y equilibrio políticos, sin interpretaciones mecanicistas que geometricen la cuestión. Se trata de una norma de sana experiencia la cual dice que sin ponderación y equilibrio entre los órganos, y las instituciones políticas, existe el riesgo de que la maquinaria estatal funcione mal, de que los poderes se extralimiten y que la seguridad y el buen orden jurídico sufran, todo lo cual es peligroso para la convivencia.

Una Constitución es coherente, y guarda armonía interna, cuando las funciones que organiza, las instituciones que establece y las metas políticas que fija, a alcanzar por la orientación política, conservan, todas ellas entre sí, perfectamente delimitadas sus funciones, facultades, atribuciones, competencias y obligaciones y cuando, además, *a ninguno de sus poderes, u órganos constitucionales, se le confían atribuciones tales que puedan hacer ilusorio las de los demás subordinándose, entonces, prácticamente, su acción y facultades.* Es cierto que hay Constituciones que vienen a decir esto, o algo parecido: «todo el poder reside en el Jefe del Estado» aunque exista luego un cortejo de disposiciones que organizan Cámaras, Consejos, Comités, etc. Evidentemente, son Constituciones en sentido instrumental y formal pero no desde el punto de vista ideológico y sustancial que queda subordinado a aquella afirmación.

El artículo 16 de la reciente Constitución francesa recuerda el famoso artículo 48 de la Constitución de Weimar. La redacción de ambos preceptos es demasiado amplia res-

pecto a las facultades que confía al Presidente de la República.

El artículo 48 de la Constitución de Weimar decía: «...puede el Presidente del Reich tomar aquellas medidas que sean necesarias»; el artículo 16 de la Constitución francesa estatuye: «...el Presidente de la República toma las medidas exigidas por las circunstancias». La cuestión estriba ahora —como en Weimar— en interpretar la palabra «medidas», ¿qué se entiende por tales, qué clase de medidas, y cuántas, puede adoptar el Presidente de la República francesa para defender, «las instituciones de la República», en los casos señalados por el citado artículo y con las garantías formales subsiguientes recogidas en el mismo precepto? Evidentemente, este artículo es importantísimo. Si en Alemania se dijo, gráficamente, que la Constitución de 1919 sólo constaba de un artículo, a saber: el 48, ¿puede sostenerse lo mismo respecto al 16 de la reciente Constitución francesa? Para emitir un juicio ponderado será menester observar la futura práctica constitucional cuando se pongan en juego las «medidas» aludidas por el artículo 16. Habrá que observar si el precepto entrará en juego en crisis económicas, sociales como en Weimar, y las medidas adoptadas serán del tipo de las de Weimar. Por otra parte, la expresión «instituciones de la República», en la forma tan precisa y concreta, puede, en la práctica, interpretarse ampliamente. En efecto, el problema consiste en saber si tales instituciones son las registradas en el texto constitucional o hay que considerar, también, a las que se configuren en las leyes orgánicas, a las cuales reenvía frecuentemente la Constitución e incluso a otras instituciones existentes en la República francesa, unas veces aludidas otras no, en el texto fundamental.

La Constitución se refiere, varias veces, a las instituciones. Por ejemplo, en el Preámbulo a propósito, ¿tiene carácter fundamental, inmediatamente aplicable?) se dice que «la República ofrece a los territorios de ultramar, que manifiesten la voluntad de adherirse a ellas, unas instituciones nuevas». ¿Estas instituciones, que ofrece la República a tales pueblos, son también de aquélla y, por tanto, caen dentro del supuesto recogido por el artículo 16? Más adelante, en el artículo 11, se dispone que el Presidente de la República

«...puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, que implique aprobación de un acuerdo de la Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiese sobre el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, no se precisa todavía cuáles son éstas. Más luz arroja el artículo 85, que se refiere a instituciones comunes a la República y a la Comunidad, y el 86 que habla de instituciones de la Comunidad. Los artículos 91 y 92 aclaran parcialmente la cuestión, pues se refieren a alguna institución concreta como el Senado y el Consejo Constitucional y, además, establecen un plazo de cuatro meses, a partir de la promulgación de la Constitución, para que se pongan en vigor las instituciones previstas por aquélla (artículo 91). Las medidas legislativas necesarias para poner en vigor las instituciones y para el funcionamiento de los poderes públicos, hasta que aquéllas se establezcan, se adoptarán en Consejo de ministros previo acuerdo del Consejo de Estado mediante ordenanzas legislativas (artículo 92).

Además, en el título XV, que recoge las disposiciones transitorias, se confía provisionalmente a dos instituciones de la IV República el desempeño de las funciones que se realizarán, pasados cuatro meses, por las nuevas instituciones. Así, por ejemplo, «hasta su constitución definitiva, el Senado está formado por los miembros en función del Consejo de la República. Las leyes orgánicas que reglamentarán la constitución definitiva del Senado deberán regir antes del 31 de julio de 1959. Las atribuciones conferidas al Consejo Constitucional por los artículos 58 y 59 de la Constitución, serán ejercidas, hasta que se constituya este Consejo, por una Comisión compuesta del vicepresidente del Consejo de Estado, como presidente, del primer Presidente del Tribunal de Casación y del primer Presidente del Tribunal de Cuentas» (artículo 91). Evidentemente, durante el plazo de cuatro meses a contar de la promulgación de la Constitución, el Consejo de la República y el sustitutivo del Comité Constitucional son «instituciones de la República».

¿Son instituciones de la República los partidos y las agrupaciones políticas? La pregunta no es superflua porque el

artículo 4 se refiere, expresamente a ellos, por primera vez en una Constitución francesa, cuando dice: «Los partidos y las agrupaciones políticas contribuyen a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia».

Pero el aspecto que más nos interesa es el carácter preeminente del artículo 16 dentro del texto constitucional. Su preeminencia se deduce de las siguientes observaciones:

1) Constitucionaliza el estado de excepción; 2) concede facultades extraordinarias al Presidente de la República; 3) Automáticamente pone en movimiento a diversos órganos e instituciones, a saber: consulta al primer ministro, a los Presidentes de las Asambleas, al Consejo Constitucional; informa a la nación por medio de un mensaje. El Parlamento se reúne de pleno derecho. No puede disolverse la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes excepcionales.

Todo el peso político gravita sobre este precepto que canoniza la dictadura del Presidente como en Weimar, y, por lo tanto, el manejo de las «medidas exigidas por las circunstancias» habrá de hacerse con exquisito tacto político, es decir como apunta el mismo precepto: «Estas medidas deben estar inspiradas en la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, en los mínimos plazos, los medios de cumplir su misión» y esto para no quebrantar la misma Constitución.

La posibilidad contemplada en el artículo 16 ha de interpretarse con lo afirmado en el artículo 5 de la Constitución: «El presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. El garantiza la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto a los acuerdos de la Comunidad y a los tratados» (17). Si se tienen en cuenta estas notables funciones aseguradoras del cumplimiento de la Constitución no es tan desorbitado que se confíen a tan elevada magistratura las facultades registradas en el artículo 16. De todas formas sólo la práctica, en el futuro, podrá decirnos si el citado pre-

cepto no es una «superconstitución» dentro de la misma Constitución que puede subordinarse, en circunstancias excepcionales, al resto del Código fundamental.

## V

Aunque las cartas fundamentales han perdido parte de su peso político a consecuencia de las rápidas transformaciones políticosociales, es innegable que poseen el importante carácter de presentarse como símbolos de integración política. Naturalmente, nos referimos a aquellas Constituciones que han registrado, y registran, un amplio consensus social. Como es sabido, entre ellas figuran, en lugar preferente, la Constitución inglesa y la norteamericana las cuales cuentan con un rico subsuelo de convenciones y usos constitucionales que fortifican su aplicación y dinamismo. Pero también existen Constituciones europeas como las de los países escandinavos, la belga y la holandesa, que se han distinguido por su continuidad y facilidad de adaptación a los procesos del cambio políticosocial. En estos casos la dialéctica política no ha rebasado —al menos formalmente— las prescripciones constitucionales y las partes en liza se han referido en sus argumentaciones a los instrumentos constitucionales respectivos. Se ha considerado importante legitimarse por el texto fundamental.

En grado distinto, según los casos, los ciudadanos sea individualmente, sea agrupados políticamente, han procurado, frecuentemente, referir sus conductas y actuaciones a los instrumentos políticos básicos. En este sentido, las Constituciones han desempeñado una función política integradora en la medida que a su cobijo se desenvuelve el dinamismo político, para lo cual es menester que los ciudadanos y sus agrupaciones políticas, consideren como suya la Constitución, aunque pueden variar —y de hecho varían— las correspondientes interpretaciones de ella.

La función simbólica integradora no se concreta solamente en la adhesión emocional a un texto, o a una parte im-

portante del mismo, no consiste, en el caso de Constituciones consuetudinarias, en la adhesión intensa a sus precedentes como, por ejemplo, la mención solemne —y a veces retórica— de la Magna Carta como espejo de las libertades, o del *due process of law* invocado en formas tan diversas. Más bien, es la conciencia de que la dialéctica política no rebasa —ni debe rebasar— los cauces del Estado de derecho y, en este sentido, ejercer los derechos y libertades constitucionales, funcionar los poderes públicos constitucionalmente, es moverse dentro de aquél. La Constitución, entonces, es el símbolo del Estado de derecho en la medida que manifiesta, formalmente, su esencia y contenidos, en la misma medida que el documento constitucional expresa solemnemente el deseo de convivir dentro del orden del Estado de derecho.

La Constitución, como la bandera, como el escudo y el himno nacional como el territorio, representa, plásticamente, la integración de los ciudadanos en la convivencia política, en tanto que la bandera, el escudo, el himno y el territorio son materialidades, o sensaciones, referidas a contenidos espirituales, la Constitución es un símbolo político superior porque ordena los cimientos básicos de dicha convivencia con arreglo a la justicia y al derecho, magnitudes imprescindibles para toda convivencia humana.

## VI

La Constitución puede considerarse, además, como el cauce jurídico fundamental del proceso de orientación política. En otro lugar hemos estudiado el concepto y características de este proceso (18), ahora conviene subrayar la función de la ley fundamental en el encauzamiento de la orientación política.

La Constitución ejerce esa función de diversas maneras. Ante todo, señalando con carácter vinculatorio, en su texto, las metas político-sociales que ha de cumplir la orientación política (19) o bien puede reenviar a leyes especiales que la precisen. Así, por ejemplo, la vigente Constitución francesa dis-

pone, en el penúltimo párrafo del artículo 34: «Leyes programáticas determinan los objetivos de acción económica y social del Estado». Parece opinión fundada que tales leyes serán materialmente constitucionales. Tales metas político-sociales, dado su carácter vinculatorio, suponen un límite a los órganos encargados de actuar el proceso de orientación política, de suerte que no se pueden alterar las finalidades propuestas, sustituirlas por otras contrarias o aplazar su realización indefinidamente sin que sufra la Constitución. Así se delimita jurídicamente, dentro de los confines del Estado de derecho, a la actividad política.

Por otra parte, la Constitución fija quiénes son los órganos que controlan la orientación política; la misma Constitución francesa estatuye en el artículo 20: «El Gobierno determina y conduce la política de la nación». Por consiguiente, la fijación de los objetivos políticosociales, con carácter delimitador, y de los órganos encargados de actuar la orientación política se hace para garantizar la seguridad jurídica fundamental, es decir para realizar uno de los postulados del Estado de derecho.

## VII

Por último, conviene referirse a la preocupación presente por las instituciones políticas, en cuanto objeto central del derecho constitucional. La reciente doctrina francesa se orienta en este sentido cumpliendo, además, exigencias del plan de enseñanza. La Constitución francesa, actualmente vigente ha recogido esa preocupación refiriéndose, como vimos, en su articulado a las instituciones de la República. Y no sólo esto, sino que también interesa el proceso de institucionalización, es decir el interés por asegurar, de modo permanente, la realización de la orientación política.

Evidentemente, el estudio de las instituciones políticas, que ahora no vamos a hacer, implica el ansia de estabilidad y continuidad política, aspecto connatural a la institución. Ade-

más, significa que el derecho constitucional adquiere alcance más concreto y sustancial en la medida que las instituciones políticas son entidades jurídicosociales concretísimas, enraizadas en la estructura social. Así, parece que el derecho constitucional se presenta, hoy día, como un derecho institucional, como un derecho regulador de las instituciones políticas fundamentales. El problema consistirá, entonces, en saber qué se entiende por institución política, cuáles son éstas y si existe, entre ellas, una jerarquía. Este tema, tan interesante, lo abordaremos en otra ocasión.

PABLO LUCAS VERDÚ

CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO  
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

---

(1) George BURDEAU, *Une survivance: la notion de Constitution*, en *L'évolution du droit public*. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre. Sirey. Paris, 1956.

(2) BURDEAU, Loc. cit., pág. 55.

(3) BURDEAU. Ibidem

(4) Cfr. lo que sobre esto escribe Theodor SCHIEDER, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit*. R. Oldenbourg Verlag München 1958, págs. 60-61.

(5) Fernando LASSALLE, *¿Qué es una Constitución?* (trad. W. Roces) Panorama Buenos Aires, 1957.

(6) Sobre el realismo marxista acerca del concepto de Constitución Cfr. SCHIEDER, Ob. cit., 58-59.

(7) Cfr. la descripción que hace Michel MOUSKHELY, *U.R.S.S. [La notion soviétique de constitution]*, en *Revue du droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*. N.º 4. Octobre-December 1955, páginas 897-899.

(8) MOUSKHELY, loc. cit., pág. 897.

(9) Albania Constitución 12 enero 1946 Cap. II, orden Social y económico arts. 5-11; Alemania oriental Constitución 7 octubre 1942 Reglamentación de la Economía arts. 19-29; Bulgaria, Constitución diciembre 1947 Capítulo II. Organización social y económica artículos 6-14; Hungría, Constitución 18 agosto 1949, Capítulo II, el Orden Social arts. 4-9; Rumania, Constitución 17 abril 1948, Título II Estructura social y económica

ca, arts. 5-15; Yugoslavia, Constitución 31 enero 1946, capítulo IV, Orden Social y económico, arts. 14-20.

(10) Para la U.R.S.S. Cfr. lo que escribo en mi «Introducción al Derecho Político. Las transformaciones del Derecho Político actual». José María Bosch. Barcelona 1958, págs. 149 y ss. al estudiar la cuestión de la función integradora de la Constitución.

(11) Exceptuando algunos países que confirman la regla general. Ejemplo de ponderación y tacto político representa la Constitución india que ha inaugurado una interesante ordenación e integración políticosocial.

(12) Cfr. Charles EINSEMANN, *Droit constitutionnel et Science politique*, en *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*. Janvier-Juin 1957.

(13) Hace tiempo que me he esforzado en mis trabajos en adecuar las consideraciones de la dogmática del derecho constitucional y el método técnico-jurídico a las exigencias de la estructura social de nuestro tiempo.

(14) Cfr. Mi artículo «Constitución» en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix». Barcelona 1953, tomo V págs. 212 y ss.

(15) Cfr. sobre todo esto mi «Introducción al Derecho político», cit. págs. 152 y ss.

(16) Cfr. Mi artículo «La interpretación constitucional» en *Boletín Informativo del Seminario de Derecho político*. Universidad de Salamanca, número 20-23.

(17) Respecto a la responsabilidad del Presidente de la República, Cfr. el artículo 68.

(18) Cfr. Mi artículo «Gobierno» de inminente aparición en el tomo X de la «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», Barcelona.

(19) La doctrina discute el alcance jurídico de estas normas. Para unos son normas programáticas, para otros se trata de normas de inmediata aplicación.

# LA EUROPA UNIDA Y LAS ECONOMIAS DOMINANTES

Texto de la Conferencia pronunciada en la  
Universidad de Oviedo el día 21 de marzo de 1958

## ADVERTENCIA DEL AUTOR:

*Desde que este trabajo fue preparado, para ser leído en el Seminario de Estudios Europeos del Ateneo de Madrid, así como en el Ateneo de Barcelona, y más tarde, ya terminado, en el aula magna de la Universidad de Oviedo, donde lo di a conocer por enjero el 21 de marzo de 1958, hasta la fecha de su entrada en prensa (abril de 1959), nuevas publicaciones han ido poniendo al día los datos de la vida económica, singularmente en lo que se refiere a los países que más directamente constituyen el objeto de mi estudio. Por eso no he vacilado en retocar una porción de cifras a fin de dar en cada caso las más recientes, bien sustituyendo las de años anteriores, bien yuxtaponiéndolas y comparándolas con ellas (lo que, dicho sea de paso, sirve para confirmar eficazmente los puntos de vista mantenidos a lo largo de estas páginas).*

Madrid, 10 de abril de 1959

## PRIMERA PARTE

### SIGNIFICADO DE LA UNIFICACION ECONOMICA EUROPEA

LA ratificación de los Convenios de Roma instituyendo el Mercado Común Europeo y el Euratom, y los proyectos de establecer en torno a la Comunidad Económica Europea un sistema de asociación mediante una Zona de Libre Intercambio u otra organización multi-lateral llamada a comprender, además de los seis países de la Pequeña Europa (o sea, los firmantes de los tratados de Roma), los otros once miembros de la O.E.C.E. —a los que quizás haya que sumar España—, plantean toda una serie de problemas nuevos, del más alto interés.

Voy a fijarme ahora, exclusivamente, en uno de ellos. ¿Qué papel desempeñará en el mundo, frente a terceros países, la unidad económica europeo-occidental que adquiere en estos momentos cuerpo y fisonomía? Más concretamente aún: ¿asistimos a la aparición, en el escenario mundial, de una tercera economía dominante, llamada a sumarse a las dos hoy existentes: la de los Estados Unidos de América y la de la Unión Soviética?

#### VOLUMEN DE LA ECONOMIA EUROPEA

*Stricto sensu*, la Comunidad Económica Europea comprende los países que, desde hace ya casi seis años, se hallan integrados en la Comunidad Carbón-Acero. La asociación de los países periféricos tendría como resultado un

ensanchamiento de esa Comunidad, cuyo núcleo seguiría constituido por los seis países de la Pequeña Europa; pero que, *lato sensu*, abarcaría entonces toda la extensión de la O.E.C.E. y —como queda dicho— quizá también España. Aunque ligados entre sí por lazos más flojos que los seis países nucleares, y desprovistos hasta cierto punto de frontera común hacia el exterior, los asociados vendrían a formar una unidad de tipo distinto, pero diferenciada respecto del resto del mundo. Tendrían un aparato institucional común (aunque muchísimo más modesto que el de los Seis y con competencias muchísimo más limitadas); tendrían un sistema de mutuas consultas y de coordinación de las políticas económicas de los gobiernos respectivos; tendrían quizás un plan común de inversiones, e incluso (algunos países lo proponen ya, siguiendo el ejemplo de los Seis) instituciones comunes para financiarlas. Esta vinculación, al principio muy poco estrecha y sumamente flexible, iría inevitablemente apretándose cada vez más, a medida que la comunidad de intereses se reforzase, y que la solidaridad inicial entre los asociados fuera extendiéndose a terrenos cada vez más numerosos.

Por eso no es aventurado ni utópico considerar el conjunto de la Europa occidental como un complejo coherente que en un futuro próximo, puede ofrecer las características esenciales de una gran unidad económica. Voy a partir, pues, de esta hipótesis.

Los países de la O.E.C.E. suman, en números redondos, 270 millones de habitantes (si añadimos España, el total llega a los 300 millones), o sea bastantes más que los 170 millones de los Estados Unidos y que los 210 millones de la U.R.S.S. Su territorio es, en cambio, más reducido: 3,5 millones de kilómetros cuadrados (4 millones, si sumamos España), frente a los 7,8 millones de los Estados Unidos y los 22,2 millones de la Unión Soviética. Su potencia industrial es la segunda del mundo, a cierta distancia del coloso norteamericano, pero con un adelanto todavía considerable respecto del gigante soviético. Su producción agrícola es también grande, aunque no lo bastante

para cubrir sus necesidades alimenticias (1). ¿Cómo se comportará este grupo de pueblos frente al resto del mundo?

## DOS POSIBILIDADES DE EVOLUCION

La unidad europea se hace bajo el signo de la solidaridad. (No me detendré ahora a analizar este concepto, que tiene no sólo una faceta utilitaria, sino también una faceta política y otra moral) (2). Sus creadores afirman repetidas veces, en público y en privado, oficial y extraoficialmente, en todos los tonos, que la Europa unida se asigna a sí misma la misión de llevar el espíritu de solidaridad no sólo a sus pueblos, sino a sus propias relaciones con el exterior, al terreno de la política mundial.

El preámbulo del tratado que instituye la Comunidad Carbón-Acero (línea de orientación que ha desembocado en el Mercado Común) empieza así: «Considerando que la paz mundial sólo puede ser salvaguardada por esfuerzos creadores que estén a la medida de los peligros que la amenazan; convencidos de que la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización, es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas». En el preámbulo del tratado del Mercado Común, se lee lo siguiente: «Deseando contribuir, mediante una política comercial común, a la progresiva eliminación de las limitaciones que entorpecen el tráfico económico entre los Estados; decididos a preservar y robustecer la paz y la libertad me-

(1) Según la O.E.C.E. («Structure du Commerce Intra Européen. Les échanges de produits en 1956»), los países miembros de la Organización, en su conjunto, importaron del resto del mundo, en 1956, alimentos, bebidas y tabaco por un total de 7.209 millones de dólares.

(2) Un desarrollo más amplio de la noción de solidaridad, en la primera de mis dos conferencias sobre el tema «España ante la Comunidad Económica Europea». Texto completo en «Gupúzcoa Económica», números de agosto y de septiembre de 1957, así como en un folleto editado con el título de las conferencias y publicado por la Cámara Oficial de Industria de Gupúzcoa, San Sebastián, s. a. (1957).

díante la unión de sus fuerzas económicas, y llamando a unirse a sus esfuerzos a los demás pueblos de Europa que hacer suyos estos altos ideales»... Palabras todas ellas nobilísimas, expresión de las más loables intenciones... Pero —se preguntan muchos— ¿podrá ser verdad tanta belleza? Esto que prometen hoy los europeos, debilitados todavía por sus divisiones intestinas, ¿sabrán cumplirlo, querrán cumplirlo, o podrán cumplirlo, cuando la unión les haya dado la fuerza que ahora no tienen, y a la que (legítimamente, sin duda) aspiran? En pocas palabras: ¿qué puede esperar el mundo de la nueva economía europea?

En un libro tan interesante y bien documentado en muchas de sus páginas, como lleno de gratuitos ataques a la idea de la federación europea, y más concretamente aún a la unidad de la Pequeña Europa (3), el prestigioso economista francés François Perroux formulaba hace cuatro años (en plena polémica en torno a la ratificación de la C.E.D.) el siguiente dilema: «La Europa federada o unida, si ha de existir algo más que sobre el papel, será o bien una experiencia «local» de nación agrandada, o bien una experiencia «local» de desvalorización de las fronteras». (Esta expresión de «desvalorización de las fronteras», la toma el autor del vocabulario de Briand) (4). A juicio de Perroux, sólo el segundo resultado vale la pena, y en esto coincide —aunque otra cosa pretenda— con los defensores de la tesis federalista, que ven en la Comunidad Carbón-Acero el núcleo germinal de la unidad europea, como vieron en la C.E.D. el primer gran paso hacia su afianzamiento. Pero dejemos esta polémica, superada en gran parte, y veamos el dilema de Perroux a la luz de las realidades de hoy.

Una Europa convertida en supernación o —dicho más exactamente— en superestado monolítico, mero agrandamiento de los Estados nacionales que hoy padecemos, sería un resultado lamentable: vendría a constituir un factor de des-

(3) «L'Europe sans rivages». Presses Universitaires de France, París, 1954.

(4) Según lo afirma él mismo, op. cit., pág. 382.

orden mundial, tanto más peligroso cuanto más fuerte. Si las fronteras interiores de Europa se «desvalorizan», no debe ser para levantar en torno a la Europa unida nuevas y más elevadas murallas, sino para «desvalorizar» también sus fronteras exteriores y contribuir así a «desvalorizar», finalmente, las de otras naciones o bloques de naciones.

Pero una cosa es que esto *deba* ocurrir, y otra muy distinta es que esto *vaya a* ocurrir o *tenga que* ocurrir así. La política iniciada hoy por los europeos debilitados que se unen ¿será la misma que practicará mañana una Europa convertida de nuevo en gran potencia?

## SEGUNDA PARTE

### ESTRUCTURA DE LAS ECONOMIAS DOMINANTES Y NATURALEZA DE LA RELACION DE DOMINIO

Una vez más: ¿asistimos, en este amanecer de la Comunidad Económica Europea, al nacimiento de otra economía dominante? Me permitiré, antes de contestar a esta pregunta, hacer un somero análisis.

La estructura de toda economía dominante —nos dice el mismo autor (5)— se reduce a tres elementos: un «elemento de dimensión» (superioridad de volumen respecto de las economías dominadas); un elemento de «poder de negociación» (capacidad para imponer a los demás determinadas actitudes, utilizando para ello medios económicos, e incluso extraeconómicos —así, la fuerza militar, la habilidad diplomática o la superioridad cultural—); finalmente, un «elemento relativo a la naturaleza de las actividades ejercidas» (mayor influencia derivada del hecho de controlar la producción de ciertos artículos o la prestación de ciertos servicios vitales). Esquema correcto, al margen del cual hemos de hacer ahora algunas consideraciones.

Estas consideraciones van a ser, de momento, puramente abstractas: nos moveremos tan sólo en el terreno de las cantidades. Van a ser también de orden exclusivamente económico, por lo que no tendremos en cuenta los factores extraeconómicos: no es mi intención el tratar, por ahora, de

---

(5) Op. cit., pág. 86.

superioridad o inferioridad cultural, militar, diplomática, etc.

El dominio es una relación entre un fuerte y un débil. Allí donde no hay relación, no puede haber dominio. Allí donde la relación es solamente indirecta, el dominio es, a su vez, solamente indirecto (lo cual no quiere decir que sea despreciable, ni mucho menos). Considerando únicamente los datos cuantitativos, la dominación y la correspondiente subordinación que se dan en las relaciones entre dos o más economías (que, para el mejor desarrollo de nuestra hipótesis, imaginaremos cualitativamente equiparadas), surgen de las relaciones existentes entre sus productos sociales y las balanzas de pagos respectivas. Al pasar de lo abstracto a lo concreto, habrá que tener además en cuenta los elementos cualitativos: es evidente que no resulta igual importar trigo, carbón o petróleo, de los que no se puede prescindir sino a duras penas, que importar artículos de perfumería o vinos generosos; pero olvidemos ahora este aspecto de la cuestión y atengámonos a su faceta puramente cuantitativa.

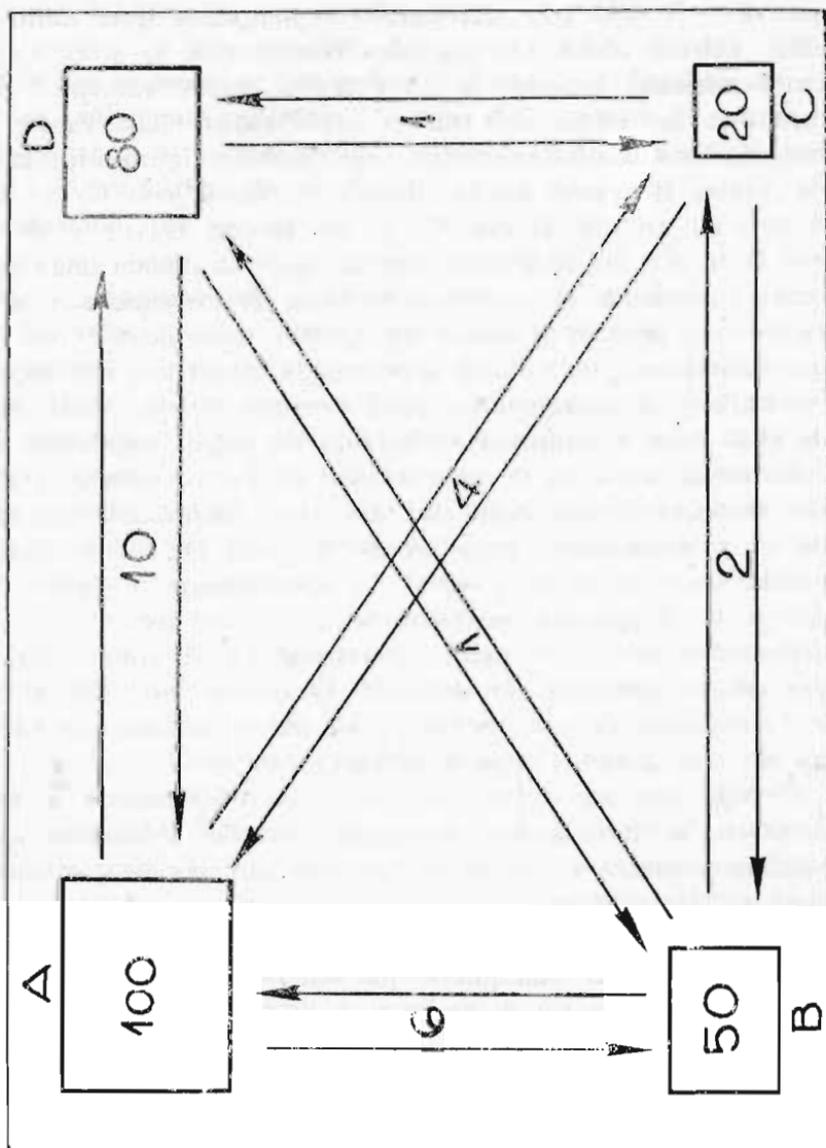
Supongamos una economía A, cuyo producto social anual sea igual a 100, y otra economía B, cuyo producto social anual sea igual a 50. Si el valor de las transacciones visibles e invisibles entre una y otra es igual a 6, su volumen equivaldrá al seis por ciento de la renta de A y al doce por ciento de la de B. Luego A podrá prescindir de semejante tráfico más fácilmente que B, por ser menor el volumen relativo del mismo en el conjunto de su economía. Ventaja, pues, de A sobre B, que da a aquélla cierto grado de dominio sobre ésta.

Semejante dominio puede acentuarse o amortiguarse según sea la situación de la balanza de pagos entre ambas unidades económicas. Se acentuará si B realiza pagos en favor de A por valor de 4, y cobra de ésta únicamente por valor de 2. Se amortiguará, en cambio, si lo que ocurre es la inversa. Ahora bien: la importancia que ha de atribuirse a la nivelación de la balanza de pagos entre dos países, depende además de otros factores, que no es éste el momento de analizar.

Continuando con nuestro ejemplo, y tratando ahora de ahondar un poco en la relación de dominio que hemos en-

pezado a examinar, imaginemos un cuadro más amplio, del que A y B sólo son una parte. Supongamos que, junto a ellas, existen otras dos unidades económicas, C y D, cuya renta nacional asciende a 20 y a 80 respectivamente. En cuanto a las cifras del tráfico entre todas ellas, vamos a imaginar que son las siguientes (vid. también figura adjunta): de A con B (como queda dicho), 6; de A con C, 4; de A con D, 10; de B con C, 2; de B con D, 1; y de C con D, 1. En las relaciones directas que mantienen unas con otras, suponiendo siempre que se trata de mercancías y servicios que ofrecen a todas un interés equivalente (con lo que suprimimos en nuestra hipótesis la incidencia del factor cualitativo), e imaginando, para simplificar, que cada una de ellas tiene equilibrada su balanza de pagos respectiva, es evidente la situación de superioridad de las economías grandes respecto de las pequeñas: así, B es dominante respecto de C, y dependiente respecto de A y de D; D es dominante respecto de B y de C, y dependiente respecto de A; A es dominante respecto de las otras tres; y C es dependiente de las restantes. No todas en el mismo grado, ya que se perciben importantes diferencias no sólo entre los volúmenes de sus rentas nacionales, sino también entre los de sus tráficos respectivos con el exterior.

Aquí hay que hacer una distinción importante: el dominio o la dependencia resultantes de las relaciones que estamos estudiando, no deben medirse por las proporciones, sino por las diferencias entre los volúmenes relativos que el tráfico mutuo representa dentro de las economías en cuestión. Así, entre A y B, cualquiera que sea el valor de su tráfico mutuo, el porcentaje del mismo respecto de las rentas nacionales respectivas tiene que ser, en todo caso, doble para B que para A, ya que el producto social de B es la mitad del de A. Pero la relación de dependencia o de dominio no puede ser la misma si el tráfico es igual a 6 (hipótesis admitida), que si es igual a 20, que si es igual a 0,5. Porque, en la economía de B, 6 es el doce por ciento de la renta nacional, 20 es el cuarenta por ciento, y 0,5 es el uno por ciento. La situación de B respecto de A, es enteramente distinta en cualquiera de los tres casos, aun cuando en los tres



el volumen de ese comercio suponga, para la economía de B, exactamente el doble de lo que supone para la de A. Del mismo modo, no podremos darnos cuenta de la relación de dependencia de C respecto de B y de D, si nos atenemos al criterio de la proporcionalidad; pues, de acuerdo con este último, el comercio entre C y D será siempre para C cuatro veces mayor que para D; y el comercio entre C y B será tan sólo dos veces y media mayor para C que para B. Pero como el volumen del comercio C-B representa un diez por ciento de la renta nacional de C, y el volumen del comercio C-D sólo representa un cinco por ciento de la misma renta, mientras que las cifras son, respectivamente, del cuatro por ciento para B y del 1,25 por ciento para D, resulta que la diferencia entre los impactos que cualquier perturbación en su comercio mutuo produzca en las economías de C y de B, será mayor que la diferencia entre los impactos que produzca en las economías de C y de D, ya que la diferencia entre la proporción del tráfico mutuo con respecto a la renta nacional respectiva es del 6 por ciento en el primer caso, y sólo del 3,75 por ciento en el segundo. Hay que llegar, pues, a la conclusión de que el dominio y la dependencia están en función de las diferencias, más bien que de las proporciones.

Tal es la dominación directa, que está a la vista.

En cuanto a la indirecta, puede adoptar tres modalidades. La primera es la dominación sobre una economía que sea, a su vez, dominante de una tercera. Así, en nuestro ejemplo, A no sólo domina a C directamente, sino también a través del dominio muy apreciable que ejerce sobre las economías B y D, las cuales son, a su vez, dominantes de C. En cambio, el dominio indirecto de D sobre C a través de B tiene que ser muy poco apreciable, al menos cuantitativamente, dada la pequeñez de las relaciones entre B y D. Mientras permanezcamos en el plano de lo cuantitativo, no podremos considerar la especial compensación de la dependencia, que se produce cuando una economía, dominada por otra en sus relaciones directas, domina a su vez a una tercera que es dominante respecto de la segunda. Pero el fenómeno puede darse en la realidad, y se da de hecho, ya

que hay pueblos que disponen de alimentos, materias primas o manufacturas indispensables para la economía de otros países, a través de los cuales ejercen un dominio indirecto considerable sobre las zonas directamente dependientes de los segundos.

La segunda modalidad de la dominación indirecta, es la que se ejerce a través del conjunto del comercio internacional. Volvamos al ejemplo de antes. Suponiendo que A, B, C y D constituyen una zona cerrada, cuyas relaciones entre sus miembros agotan la totalidad del comercio exterior de éstos, tendremos que el valor total de su comercio internacional será igual a 24. La participación de las distintas economías en este tráfico, se distribuye así:

A con 20, que equivale al 20 % de su renta nacional

B con 9, que equivale al 18 % de su renta nacional

C con 7, que equivale al 35 % de su renta nacional

D con 12, que equivale al 15 % de su renta nacional

Vemos, pues, que la pequeñez de C hace que su modesto comercio exterior ascienda a un porcentaje muy considerable dentro del volumen de su economía. Le sigue A, unidad económica de gran volumen que mantiene activo tráfico exterior, cuyo porcentaje respecto de la renta nacional es mayor de los que se registran en las economías B y D. Por esta causa, B y D ejercen un dominio indirecto sobre A, pese a ser menores que ella, ya que cualquier trastorno que afecte al conjunto del comercio entre los cuatro países, incidirá en la economía de A algo más profundamente que en la de B, y bastante más profundamente que en la de D.

El dominio directo ejercido por una economía grande sobre otras de menor volumen, independientemente de toda consideración cualitativa, queda, pues, cuantitativamente contrarrestado en mayor o menor grado al aumentar, y acentuado en cambio al decrecer, el volumen que el comercio exterior de la economía dominadora representa dentro de la renta nacional de esta última.

La tercera modalidad de la dominación indirecta, cuantitativamente hablando, es la que una unidad económica ejerce sobre otra cuando el volumen del tráfico entre las dos

representa, en el conjunto del comercio exterior de la primera, un porcentaje más reducido que en el conjunto del comercio exterior de la segunda.

Desde este punto de vista, el dominio indirecto que padece la economía C, resulta más intenso por parte de B que por parte de D, a pesar del mayor volumen de esta última. Véase, si no: a tal efecto, la relación C-B se expresa así:  $28,6 - 22,2 = 6,4\%$  del comercio exterior; mientras que la relación C-D se expresa en los siguientes términos:  $14,3 - 8,5 = 5,8\%$  del mismo comercio.

Supongamos ahora que el valor del comercio A-D fuese igual a 3, en lugar de ser igual a 10. En esta hipótesis, la relación C-D se expresaría en la siguiente forma:  $14,3 - 20 = -5,7\%$ , o sea favorable a C. Esta última lograría así amortiguar hasta cierto punto la dominación que padece por parte de D como consecuencia: 1.º, del menor volumen de su economía; y 2.º, del más alto porcentaje que su comercio exterior representa con relación a su renta nacional. Se agravaría en cambio este último dominio, porque habría bajado el porcentaje del comercio exterior de D respecto de su propio producto social.

Una última observación. Si B y C se federan o se coaligan de algún modo, formarán un bloque importante con una renta nacional de 70 y un comercio exterior de 12, equivalente al 17% de aquélla. La posición de este nuevo ente BC, con relación al conjunto del comercio internacional de la zona, será por ende aún más favorable que la de B aislado, y casi tan buena como la de D. Tendrá en cambio un porcentaje muy alto de comercio con A (mucho mayor del que se registraba en los comercios de C y de B separados); mientras que alcanzará el nivel de D, anulando la ventaja de ésta, en cuanto a la tercera modalidad del dominio indirecto que acabamos de estudiar.

Un posible bloque CD sería igual en volumen a A, y mucho menos dependiente que ésta de su comercio exterior, pero con un porcentaje peligrosamente alto para su tráfico con A dentro del conjunto de dicho comercio. Mejor sería la posición de un posible bloque BD, y nada digamos de una federación BCD, francamente dominadora de A en

el caso de realizarse. La posición de una economía es, pues, tanto más dominante cuanto mayor sea el número de unidades con quienes puede comerciar, y —por consiguiente— más escasas sean las probabilidades de que éstas se pongan de acuerdo o se federen entre sí: *divide et impera*.

## TERCERA PARTE

### LOS PRECEDENTES Y SUS ENSEÑANZAS

Someramente y en forma abstracta, hemos visto cuál es la estructura de la relación de dominio que puede darse entre dos o más economías. Veamos ahora cuál es, en la realidad histórica concreta, la situación de las economías dominantes del mundo moderno. No tardaremos en descubrir que, pese a la opinión de quienes practican la veneración incondicional de la fuerza, la posición de dominio —tan envidiable en teoría— está en la práctica llena de riesgos: que el dominio económico sobre el mundo circundante, es un arma peligrosísima, de doble filo, uno de cuyos cortes se halla continuamente vuelto contra el mismo que la maneja. Hasta el extremo de que, sin incurrir en inexactitud, cabe afirmar que toda economía dominante se halla dominada por la necesidad que tiene de impedir que ese mundo circundante se depaupere hasta tal extremo, que se le convierta en un lastre o entre en una crisis cuyas consecuencias puedan poner en peligro la seguridad económica de los dominadores.

#### EL CASO DE LA GRAN BRETAÑA (1815-1914)

Se habla mucho de la Gran Bretaña como de la economía dominante en el período anterior a la guerra del 14, siendo tópico el afirmar que su dominio ha sido reemplazado por el de los Estados Unidos y, más tarde por el de éstos y el de la Unión Soviética, que hoy se disputan el

mundo. Pero semejante afirmación, aunque no es enteramente falsa, dista no poco de ser exacta.

Cierto que la Gran Bretaña era, en el mundo anterior a la primera guerra mundial, una economía de dimensiones colosales, y que su descomunal participación en el comercio internacional y en la financiación de empresas fuera de sus fronteras (en 1914, era británico el 47% ciento de los capitales invertidos en el extranjero por todos los países del mundo) ponía en sus manos la dirección del economía del planeta. Recordemos solamente que, en el primer decenio del siglo actual, la Gran Bretaña monopolizaba las dos terceras partes de la construcción mundial de barcos, así como más del cincuenta por ciento del comercio trasoceanico; y un tercio del tonelaje mercante del globo, correspondía a buques que enarbolaban pabellón inglés. Londres era la plaza de contratación donde se establecían las cotizaciones de las mercancías, se fijaba el precio de los fletes y se regulaba el tráfico mundial. Ahora bien: la necesidad de participar intensamente en este comercio, era tan vital para la Gran Bretaña, que el Reino Unido resultaba sumamente vulnerable a los trastornos exteriores, y esta vulnerabilidad amortiguaba mucho el peso de su dominación sobre las demás economías, cuyo poder de compra le interesaba mantener y fomentar.

Aun cuando gran parte del comercio se hiciera en buques británicos, y las mercancías fuesen aseguradas por aseguradores británicos, y a la producción de bienes en otros países contribuyeran intensamente los capitales británicos: aun envolviendo así la economía mundial en una red tupida de exportaciones invisibles, y precisamente por el hecho mismo de envolverla en semejante grado, la Gran Bretaña dependía estrechamente del extranjero y se veía obligada a mantener un voluminoso comercio con el exterior. Pero el tráfico no puede tener lugar en dirección única, sin agotarse rápidamente; y por eso la Gran Bretaña no tenía más remedio que estimularlo por todas partes, creando o fomentando fuentes de riqueza en puntos alejados del planeta, y moviendo luego esta riqueza de un lado para otro. «Tras de haber fecundado la Europa continental —nos dice Perroux

(6)—, donde contribuyeron poderosamente a crear las redes ferroviarias, los capitales ingleses se volvieron hacia los países nuevos y hacia el Imperio, abandonando a veces para ello sus primitivos lugares de inversión. En 1854, se hallaba invertido en Europa el sesenta por ciento de dichos capitales; en 1913, sólo el seis por ciento». Esta era la única manera de incrementar el comercio mundial, y el incremento del comercio mundial era la única manera de que la Gran Bretaña prosperase, dado que el valor del comercio exterior británico (visible e invisible) representaba más de la mitad de la renta nacional. Aun hoy, oscila entre el cuarenta y cinco por ciento y el cincuenta por ciento de esta renta (en 1955, el 47,5 por ciento según la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas) (7).

Pero el comercio mundial exige la paz mundial. Por eso es algo más que mera casualidad la coincidencia histórica del predominio económico británico con un prolongado período de paz entre las grandes potencias (sólo interrumpido por conflictos locales, como el de Crimea o el francoprusiano): período que dura exactamente un siglo: desde el final de las guerras napoleónicas, hasta 1914.

U.S.A. Y U.R.S.S.

En cambio, una economía autosuficiente, cuyo comercio exterior sólo representa un porcentaje mínimo de su renta nacional (como es el caso de los Estados Unidos de América, y más aún el de la Unión Soviética) (8), al depender

(6) Op. cit., pág. 48.

(7) «Estudio Económico Mundial, 1956». Naciones Unidas, Nueva York, página 58.

(8) Pese a la dificultad de hacer un cálculo preciso —ya que el volumen real de la renta nacional soviética es un tanto misterioso—, parece seguro que el comercio exterior de la U.R.S.S. se mantuvo por debajo del cinco por ciento de dicha renta en los años anteriores a 1950. A partir de 1950, el porcentaje ha aumentado, sobre todo como consecuencia de la intensificación del tráfico con la China recién soviética. En 1949, el comercio exterior de los Estados Unidos supuso tan sólo el 8,6 por ciento de su renta nacional. En 1955, este porcentaje ascendía al 9,7. («Estudio Económico Mundial, 1956» de las Naciones Unidas; pág. 58).

mucho menos del tráfico internacional, ejerce —una vez adquirido el volumen necesario— una dominación mucho más onerosa sobre sus mercados exteriores: tanto allí donde vende sus productos, como allí donde adquiere sus abastecimientos.

Raro es el año en que el comercio exterior de los Estados Unidos ha rebasado el diez por ciento de la renta nacional, y normalmente se mantiene desde 1945 un poco por debajo de este porcentaje. En 1956: 7,5 por ciento, con el tráfico visible únicamente. Sumado el invisible, 9,7 por ciento. Pues bien: a pesar de su volumen moderado en comparación con la renta nacional norteamericana, este tráfico ha llegado a suponer casi el 50 por ciento del comercio internacional mundial, lo que hace al mundo entero extraordinariamente dependiente —directa e indirectamente— de los Estados Unidos, con excepción del bloque comunista que escapó a esta dependencia al cerrarse al comercio americano. Así, el tráfico con los Estados Unidos que, en 1946, suponía un 33,8 por ciento del comercio exterior de la U.R.S.S., solamente supuso un 2,4 por ciento en 1949, mientras en estos mismos años el comercio de la Unión Soviética con sus satélites pasa, de constituir el 26,2 por ciento, a constituir el 60,6 por ciento del total (9). Con todo, es preciso tener en cuenta que esta independización soviética mediante la restricción drástica de las relaciones directas con Norteamérica, se halla hasta cierto punto compensada por una inevitable dependencia respecto de los Estados Unidos a través del conjunto del comercio mundial. En los últimos años, las cifras del comercio entre el bloque soviético y los Estados Unidos han vuelto a aumentar, pero sin llegar a las proporciones de 1946, ni muchísimo menos.

La autosuficiencia de la economía estadounidense, reforzada por un aislacionismo proteccionista, permitió su desarrollo en una especie de compartimiento estanco, al margen de las relaciones mundiales. Este aislamiento, la enorme riqueza del país y su baja densidad de población (en comparación

---

(9) Cf. Perroux, op. cit., pág. 195.

on Europa y con las principales regiones asiáticas) engendraron no sólo una elevación asombrosa del nivel de vida, sino también una exorbitación de los precios. No se trata únicamente del hecho de que un obrero yanqui medianamente pagado resulte un potentado en comparación con el mejor retribuido de los trabajadores europeos; es que, además, ese mismo individuo, con los mismos dólares que percibe en su país, adquiere en el extranjero muchas más cosas, y con frecuencia mucho mejores, de las que puede adquirir en los Estados Unidos. Su moneda, poderosa succionadora de mercancías en todos los mercados del globo, lo es ya bastante menos en su propio mercado, cuya incomunicación permite una notable autonomía de desarrollo. Esta incomunicación y esta autonomía, perjudiciales para el resto del mundo, han acabado por serlo también, a la larga, para los propios Estados Unidos.

Así, después de la primer guerra mundial, Norteamérica consideró imprescindible el mantenimiento del proteccionismo aislante, como el medio más sencillo (y ésto, sí que lo era) de defender su elevado nivel de vida. Pero lo más fácil no es siempre lo mejor. Norteamérica se encontraba en aquel momento en una posición acusadamente acreedora respecto de Europa. De modo que, mientras los países europeos trabajaban para pagar sus deudas de guerra a los Estados Unidos, el Tío Sam cerraba las puertas de su mercado interior a las exportaciones de Europa, impidiendo a ésta obtener las divisas necesarias para realizar sus pagos y obligándole a agotar sus reservas de oro, que fueron a parar al otro lado del Atlántico, amontonándose allí en proporciones fabulosas mientras las monedas europeas se quedaban sin cobertura. Del veinte por ciento del *stock* mundial de oro, que poseían en 1920, los Estados Unidos pasaron a poseer el treinta y seis por ciento en 1928 (10).

Abolido el multilateralismo práctico que, gracias a la convertibilidad libre de las divisas, reinó en el mundo hasta

---

(10) André Philip, «L'Europe unie et sa place dans l'économie internationale», Presses Universitaires de France, París, 1953; pág. 29.

1914, y encerrada cada moneda en su reducto para defenderse frente al exterior con uñas y dientes, el bilateralismo resultante del diálogo entre divisas muy desiguales y celosas de su propia vitalidad, jugó en favor de los Estados Unidos, en las relaciones de estos últimos con los países europeos. La cláusula de nación más favorecida, convertida en piedra angular del comercio internacional de la entreguerra, mantuvo en constante desequilibrio adverso las balanzas comerciales de los países europeos con los Estados Unidos, ya que las tarifas arancelarias de Norteamérica solían ser mucho más elevadas que las de Europa, con lo que la aplicación de la célebre cláusula jugaba en perjuicio de los europeos. Fruto de todo ello, fue la acentuación general del proteccionismo europeo, la política de autarquía de nuestras naciones y el caos que, como consecuencia de esto, llevó a la segunda guerra mundial.

Sería injusto atribuir la reciente hecatombe únicamente a la presión ejercida por la economía dominante norteamericana sobre las europeas dependientes de ella. Hubo, por parte europea, errores y abusos graves; pero fue muy grande la responsabilidad de los Estados Unidos, como lo prueba la palinodia cantada por Sumner Welles, secretario adjunto de Estado en la administración del presidente Roosevelt. He aquí sus palabras, pronunciadas el 18 de octubre de 1941, pocas semanas antes de la entrada de los Estados Unidos en la segunda guerra mundial: «Nuestra política de elevadas tarifas repercutió naturalmente en todos los rincones del mundo y llevó la miseria y la desesperación a innumerables pueblos (...) El empobrecimiento, la confusión y el resentimiento que resultaron de ello, al par que otras causas igualmente perniciosas, alfombraron el camino a las dictaduras que han sumido al mundo entero en la guerra» (11).

Los Estados Unidos han tenido que pagar las consecuencias de su actitud, primero con la depresión económica,

---

(11) Alocución cuyo texto publicó «The Economist», del 8 de noviembre de 1941. (Cit. por Germán Bernácer, «La doctrina del gran espacio económico», Aguilar, Madrid, 1953).

después con la guerra, y finalmente con la política que la última postguerra les ha impuesto. La generosa ayuda Marshall fue el gesto de una generación obligada a regalar el dinero que sus antecesores no quisieron prestar. Tras de negarse a hacer versiones rentables, los Estados Unidos han tenido que hacerlas a fondo perdido. Tras de haber arruinado a sus posibles clientes, los norteamericanos han vendido sus productos a su propio gobierno (o sea, se los han comprado a sí mismos), para que éste se los regale a las naciones insolventes. Pero era necesario descongestionar de riqueza el país y distribuir ésta un poco por el resto del mundo, si no se quería que los demás pueblos, capitaneados por Moscú, se levantaran contra los Estados Unidos.

Es digno de citar, a propósito de ello, el agudo comentario, periodístico en su tono y certero en casi todas sus apreciaciones, del conocido cronista del semanario italiano «Epoca», Ricciardetto, que afirmaba recientemente (12): «Los americanos merecen la gratitud debida a las personas inteligentes que saben servir simultáneamente sus propios intereses y los ajenos. Y creo que es éste el mejor elogio que puede hacerse de la política de ayuda (...) Es cierto que los americanos, al enderezar la economía de los países europeos, se han asegurado para el futuro otros tantos buenos clientes en el sentido comercial de la palabra. Pero es posible que su política de ayuda tenga una razón más profunda, de la que ellos mismos no se han dado entera cuenta. Se trata de lo siguiente. En toda época histórica, el país económicamente más fuerte *debe* ser librecambista (librecambista a ultranza e incondicionalmente), es decir, debe comprar en el exterior todo aquello que le sea de utilidad y que el exterior le ofrezca, incluso cuando sea capaz de producirlo por sí mismo a costo más bajo, siempre que pueda dedicarse con mayor rendimiento a otras producciones (...) La Inglaterra del siglo pasado obedeció a esta ley e hizo su propia prosperidad y la del resto del mundo: renunció casi por entero a la agricultura y concentró en las industrias sus esfuerzos

(12) «Epoca», Milán, núm. del 18 de agosto de 1957.

productivos. América no ha querido obedecer. Fundada en que casi todos sus costos al selutos de producción son más bajos que los de los demás países, ha querido producirlo todo por sí misma, y ha mantenido los aranceles y hasta ha primado la fabricación de determinados artículos. (...) La ayuda es no sólo un acto de liberalidad o de generosidad, sino también un modo de obviar o atenuar los inconvenientes de un proteccionismo desmedido: una sangría (en dinero o en mercancías) para no correr el riesgo de la apoplejía. ¿Debemos estarle agradecidos a América? Ciertamente, y no me cansaré de repetirlo. Pero América habría servido mucho mejor sus propios intereses y los del mundo entero si, a partir del momento en que se convirtió en la primera potencia industrial del planeta, se hubiese convertido al librecambismo: "a un librecambismo sin reservas y sin restricciones, como el de Inglaterra en el siglo pasado. *Trade, not aid*".

Con haber supuesto tanto para la Europa hambrienta y en ruinas, ¿qué ha supuesto la ayuda Marshall para los norteamericanos? Menos del dos por ciento de su renta nacional. La exigüidad de este porcentaje salta a la vista, si consideramos que, durante los 75 años anteriores a la guerra del 14, la Gran Bretaña invirtió anualmente, fuera de sus fronteras, alrededor del ocho por ciento de su renta nacional (13). Durante largo tiempo, la suma de las inversiones británicas acumuladas en el exterior superó a la totalidad del producto social anual del Reino Unido, en tanto que la suma de los préstamos a largo plazo concedidos por los Estados Unidos no ha superado ningún año el quince por ciento de su renta nacional. En 1914, mientras la Gran Bretaña tenía invertidos en el exterior 19.500 millones de dólares, los Estados Unidos (cuyo producto social era ya superior al británico) sólo tenían invertidos 2.500 millones: 500 millones más que Holanda. Poco antes, en 1909, el *stock* de oro de los Estados Unidos ascendía a 8,6 millones de francos «Germinal», mientras que el Reino Unido, a pesar de ser todavía el centro rector del comercio mundial, sólo tenía atesorados

---

(13) A. Philip, *op. cit.*, pág. 158.

2,9 millones (14); es que Londres movía su dinero, haciéndolo circular por todo el mundo, al par que los norteamericanos lo acaparaban. Poco varió esta política después de convertirse Norteamérica en la cabeza de la economía del planeta. En 1929, último año de la gran prosperidad norteamericana de la entreguerra, las inversiones de los Estados Unidos en el exterior sólo habían ascendido a la suma de 14.700 millones de dólares, mientras que las británicas, pese al descenso sufrido a consecuencia de la liquidación de la guerra, eran todavía 18.200 millones. En 1938 —traspuesto ya el bache de la depresión— los 11.491 millones de inversiones norteamericanas quedaban muy por detrás de los 22.910 millones de inversiones británicas. Terminada la segunda guerra mundial, suben vertiginosamente las colocaciones de dinero a largo plazo que los Estados Unidos efectúan en el exterior: en 1948, la suma asciende a 31.480 millones de dólares; pero es preciso tener en cuenta que estos dólares sólo valen ya la mitad de los de 1938, y que gran parte de ellos (13.050 millones, o sea más del cuarenta por ciento) son inversiones públicas: el ahorro privado norteamericano sigue sintiendo repugnancia a verse hacia fuera, y no parece que semejante retraimiento pueda desaparecer en un futuro próximo, al menos en tanto dure la inseguridad social y política en vastas regiones del planeta. En los años inmediatamente posteriores (1949 a 1951), mientras el gobierno norteamericano derrama en el extranjero 25.000 millones de dólares (de ellos, 13.000 millones en concepto de donativo), el ahorro privado sólo invierte en el exterior 2.471 millones, y dedica en cambio 142.000 millones a las inversiones dentro del país (15).

Esta conducta tradicional de la gigantesca economía americana, explica también el tremendo alcance de la célebre depresión iniciada en 1929 y que (en los Estados Unidos más que en ningún otro sitio) adquirió proporciones de catástrofe. País proteccionista, riquísimo e insolidario del

(14) A. Philip., op. cit., pág. 14.

(15) Ibidem, pág. 161-162; Perroux, op. cit., pág. 43, 72, 109.

resto del mundo, se encontró entonces más solo que nunca. Nadie podía, aunque quisiera, acudir en su auxilio. No era posible que los norteamericanos encontraran en su comercio exterior una compensación, siquiera modesta, de la crisis producida en su comercio interior, por la sencilla razón de que aquél, comparado con éste, resultaba ridículamente pequeño; y porque, no habiéndose ellos preocupado de crear riqueza en otros países, en ningún sitio había dinero bastante para comprar a precios remuneradores los excedentes de la colosal producción estadounidense.

Aún más característico es el caso de la U.R.S.S., la cual no sólo invierte en la creación de su propio capital cantidades que, en proporción al producto social bruto, son incomparablemente mayores que las de cualquier país libre (por encima del treinta por ciento de dicho producto, casi todos los años: cosa sólo posible bajo una tiranía tan férrea como la bolchevique), sino que sus inversiones en el exterior (públicas todas ellas, se sobreentiende) son todavía muchísimo menores que las de los Estados Unidos, tanto en cifras absolutas como en relación con el valor de la renta nacional. Más aún: Moscú succiona ávidamente la sangre de varios de sus infortunados satélites, confiscando de hecho gran parte de su producción en beneficio propio, inspira poderosamente los planes económicos de estos países y orienta su comercio exterior. En los últimos diez años, hemos asistido a la formación de un gran espacio económico casi cerrado (16), cuya economía dominante es la Unión Soviética y cuyo centro de gravedad se desplaza poco a poco hacia el Este. Sólo

---

(16) El comercio del bloque comunista con el exterior ha aumentado rápidamente en los últimos años; pero sus cifras siguen siendo modestas: 3.459,6 millones de dólares en 1954; 5.205,6 millones en 1956. (Cf. «Estudio Económico Mundial, 1956» de las Naciones Unidas, pág. 278). En 1956, el comercio de la U.R.S.S. con el mundo no soviético se cifró, aproximadamente, en el veinte por ciento del total del comercio exterior de la Unión; igual porcentaje se registra en la China continental y en Bulgaria; casi el treinta por ciento, en Alemania oriental; el cuarenta por ciento, en Polonia. Es de notar un incremento considerable de las exportaciones de los Estados comunistas hacia países subdesarrollados (Cf. G.A.T.T., «Le commerce international en 1956», Ginebra, 1957, pág. 202 s.).

China dialoga con Rusia, dentro de la familia bolchevique, en pie de igualdad. Los satélites europeos son los parientes pobres, y ésto explica en gran parte la sangrienta y fracasada rebelión húngara, la incruenta y más hábil (pero también, por ahora, insuficiente) emancipación polaca, los chispazos en Alemania oriental... tantos y tantos episodios que sólo son el aflorar a la superficie de la actualidad mundial, de una lucha interior, sorda y cruel, que media Europa libra —y librará, al parecer, durante mucho tiempo todavía— por romper sus cadenas.

#### ECONOMÍA DOMINANTE Y ECONOMÍA RECTORA

Es, pues, evidente la inexactitud de quienes se expresan como si el influjo ejercido por la economía británica en el mundo anterior a 1914, fuera semejante al dominio que hoy ejercen los Estados Unidos y la U.R.S.S. No trato de hacer aquí la apología de la Gran Bretaña, sino de registrar hechos. El Reino Unido no podía, probablemente, hacer otra política; y, en todo caso, no le convenía hacerla. Así, de grado o de fuerza, y siempre en provecho propio, su rectoría económica fue beneficiosa para la paz mundial, impulsó el comercio entre los pueblos y contribuyó a desarrollar la riqueza en los cinco continentes, mientras que la de los Estados Unidos y la de la Unión Soviética se han revelado nefastas, sobre todo porque ambas potencias han descuidado el fomento de la riqueza en otros sitios, para atender casi exclusivamente a desarrollarla en su propio territorio. Cierzo que, desde 1945 (y ya antes, desde su intervención económica en la segunda guerra mundial al aprobar la ley de préstamo y arriendo, anterior en varios meses a su intervención militar), los Estados Unidos han corregido notablemente su política; pero el viraje no ha sido, ni mucho menos, de 180 grados. Sería injusto disimular la importancia de este cambio que tantos beneficios ha proporcionado al mundo libre; mas permítaseme decir que, por ejemplo, lo que el célebre punto cuarto del programa Truman consiguió entre

bombo y platillo, provocando la admiración y el reconocimiento de millones de personas, es sólo una mínima parte de lo que conseguían hace diez o doce lustros los *businessmen* de la *City*, calladamente y sin que nadie les diera las gracias. Es posible que, en el otro mundo, Truman reciba la recompensa de su generosidad, y los negociantes de Londres sean castigados por su codicia (aunque no lo sabemos, pues sólo tenemos a la vista las apariencias, no las intenciones). Pero en este mundo cuentan sobre todo los resultados, y con arreglo a ellos hemos de juzgar las conductas que aquí nos interesan.

Por eso, cuando se llama economías dominantes a los Estados Unidos y a la Unión Soviética, no puede extenderse este concepto, sin abusar de las palabras y falsear su contenido, al papel desempeñado por la Gran Bretaña entre 1815 y 1914.

El liberalismo económico del siglo XIX, bajo su apariencia de automatismo espontáneo y de inhibición del poder institucional, fue en la práctica un dirigismo orientado desde la bolsa de Londres y controlado por el *Bank of England*. Pese al teórico anarquismo manchesteriano, la verdad es que la vida económica implica una autoridad, exactamente igual que la vida social. Lo que ya no necesita la economía (como tampoco la política, dicho sea de paso), sino en excepcionales ocasiones y con carácter meramente transicional, es una dictadura; y mucho menos, una tiranía. Si llamamos dominante a la autoridad casi omnipotente que ejercen en amplios sectores del mundo los Estados Unidos y la Unión Soviética (pensemos, por ejemplo, en los satélites de la Europa oriental y en las pequeñas economías esclavizadas de Centroamérica), no conviene el mismo calificativo a la autoridad ejercida antaño por el «león» británico, tan contrapesada por multitud de factores que, generalmente, impedían a los «gobernantes» extralimitarse —fuera cual fuera su personal afán de dominio—, al hacer su prosperidad solidaria de la prosperidad de muchos de sus «gobernados». La economía británica fue, más que dominante, rectora o dirigente. Este distinguo no es una sutileza. Los hechos se encargan de demostrarlo.

Si Europa se une hoy y allana sus fronteras interiores, aspirando a allanar también las exteriores —propias y ajenas— y a acabar así con las políticas absorbentes (que, tras de provocar la segunda guerra mundial, no han sido capaces de liquidarla, ni de alejar el espectro de una tercera hecatombe): si los europeos echan ahora a andar por este camino, es para construir a su vez, no una economía dominante, sino una economía rectora. ¿Qué posibilidades tienen de perseverar en semejante propósito?

## CUARTA PARTE

### EL CASO DE LA EUROPA OCCIDENTAL

Empecemos partiendo de un hecho incontrovertible. El área de la O.E.C.E. (añadamos o no el nombre de España a la lista de sus países miembros) está a mil leguas de la autosuficiencia. Su déficit de petróleo es enorme (casi el cien por cien de su consumo), y aun cuando el rápido desarrollo de la utilización de energía nuclear sea susceptible, a la larga, de compensarlo en parte, la total compensación no se producirá antes de varios años (17). Su déficit de productos alimenticios es, como hemos visto, acusadísimo. Es igualmente importadora de materias primas tan importantes como el hierro, el carbón, el caucho, el plomo, el cobre, el

---

(17) La estimación más autorizada que existe a este respecto, es el informe de los llamados «tres sabios» (Louis Armand, Franz Etzel y Francesco Giordani), emitido a petición de los gobiernos de los seis países de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y publicado por esta última en 1957 con el título «Un objectif pour Euratom». Según estos calificadísimos expertos, si su programa atómico se cumple rápidamente, la Pequeña Europa podrá estabilizar sus importaciones energéticas a partir de 1963, en el equivalente de unos ciento setenta millones de toneladas-carbón anuales. Cuanto más se demore el cumplimiento de dicho programa, la estabilización se producirá más tarde y en cifras más elevadas (así, de producirse en 1967 en unos doscientos millones de toneladas). Para el conjunto del área O.E.C.E., las cifras han de ser aún mayores. La proporción que representan las importaciones energéticas de este área respecto de sus disponibilidades de fuentes energéticas primarias, pasó del 11,1 por ciento en 1950 al 21,7 por ciento en 1956, y crece cada año más aprisa. Cf. el «Estudio económico mundial, 1956» de las Naciones Unidas, pág. 164.

estaño, el zinc, el manganeso y la bauxita. Aun cuando una explotación racional e intensiva de la riqueza africana pueda compensar parte de estos déficits (según el informe llamado de los «tres sabios», el petróleo del Sáhara podría cubrir, alrededor de 1965, un veinte por ciento de las importaciones de petróleo de los países de la Pequeña Europa), la autarquía europea es, pura y simplemente, impensable. Dada la peculiar estructura de su economía, la poderosa influencia que, indudablemente, ejercerá una Europa unida en el conjunto de la economía mundial, no tiene más remedio que ser enteramente distinta de la que han ejercido hasta hoy, cada cual por su lado, la U.R.S.S. y los Estados Unidos.

#### LA EVOLUCION PREVISIBLE

El período de la entreguerra se caracterizó por el cierre de mercados que, hasta entonces, habían estado abiertos: por el repliegue de las grandes potencias sobre sí mismas, siguiendo el ejemplo y la pauta marcada por la más importante de todas: los Estados Unidos. Los años que han corrido desde que finalizó la segunda guerra mundial se caracterizan, en cambio, por la división del mundo en dos bloques y, dentro del bloque no comunista, por una evolución de signo contrario a la que estaba produciéndose hace cinco lustros. Mientras tanto, los países comunistas padecen la tiranía de la economía soviética, con la única excepción de China y, acaso, de las dos Repúblicas soviéticas del Oriente Extremo: la Corea y el Vietnam setentrionales.

Ahora bien, los países de la O.E.C.E. difícilmente podrán, empleando los medios que han utilizado hasta 1957, llegar mucho más lejos de lo que ya han llegado en el camino de la unificación económica. En el informe del grupo de expertos encargado por la Organización de estudiar la posibilidad de establecer en Europa una Zona de Libre Comercio asociada al Mercado Común de «los Seis», tenemos lo siguiente: «La obra de liberalización del comercio intracuropeo, emprendida por la O.E.C.E. desde su funda-

ción, ha sido eficaz. Pero en el curso de 1956 se ha hecho evidente que esa obra no puede rebasar ciertos límites mientras siga manteniendo su forma actual. Particularmente, los países que aplican tarifas aduaneras moderadas estiman que no pueden comprometerse a realizar nuevas aboliciones de contingentes mientras no se inicie una acción conducente a reducir las actuales disparidades tarifarias. El Consejo (de la O.E.C.E.), reunido al nivel ministerial en 1956, comprobó la existencia de tales dificultades cuando trató de consolidar las obligaciones de liberalización al nivel del noventa por ciento y de proponer nuevos objetivos a la tarea aboli-toria de las restricciones cuantitativas» (18).

Para suplir estas deficiencias de la O.E.C.E. y seguir, al menos ellos —ya que los demás miembros de la Organización no se decidían a acompañarles por el mismo camino—, una política de unidad cada vez más estrecha, con la comunidad política como objetivo último, los gobiernos de la Pequeña Europa han firmado el año pasado los tratados de Roma, gracias a los cuales disponen hoy de medios mucho más adecuados que los de hace un año, para conseguir los fines que se proponen alcanzar. Pero ¿y los demás países? No entraré hoy en el detalle de las negociaciones —nada sencillas; nada cómodas tampoco— que se hallan en curso, y en las cuales se barajan diversas soluciones llamadas a asociar multilateralmente a la Comunidad de «los Seis» todos los demás miembros de la O.E.C.E. Me limitaré a observar que, sea cual sea el cariz que tomen las discusiones en el interior de la Organización, semejante asociación acabará por tener lugar, más tarde o más temprano (y, en todo caso, antes de muchos meses), por la sencilla razón de que así conviene al interés de todos: al de «los Seis» lo mismo que al de los restantes once países. Aparecerá entonces en el escenario económico mundial un bloque que tendrá como núcleo la Pequeña Europa, y en torno a ella los restantes miembros de la O.E.C.E. (a quienes, probablemente, deberán sumarse an-

(18) «Rapport sur la possibilité d'instituer une Zone de Libre Echange en Europe». O.E.C.E., París, enero de 1957, párrafo 1.º.

tes de mucho España, Marruecos y Túnez); y al que, con un estatuto especial, se hallan ya sumados (por lo menos, para un plazo de cinco años) los territorios ultramarinos dependientes de los países del Mercado Común. Y como el Reino Unido se encuentra, a su vez, íntimamente ligado a las demás regiones del imperio británico —y en especial, a las que permanecen dentro del área de la esterlina—, así como a los demás países de su zona monetaria, nos encontraremos muy probablemente, antes de que trascurren muchos meses, en presencia de una vastísima colectividad de apariencias quizás asimétrica y poco lógica, pero sólidamente asentada en realidades e intereses y con amplias posibilidades de desarrollo. Esta colectividad girará en torno a dos polos: uno, la Pequeña Europa; el otro, la Gran Bretaña. El Reino Unido hará de puente entre los países del área de la O.E.C.E. y los del área de la esterlina; la Pequeña Europa, a su vez, entre aquéllos y los ultramarinos incluidos en las áreas monetaria del franco francés, del florín, del franco belga y de la lira. No olvidemos tampoco los lazos que, a través de la Unión Europea de Pagos, han empezado ya a anudarse entre la O.E.C.E. y ciertos países extraeuropeos, tales como Indonesia, Brasil y Argentina: lazos que podrían extenderse a otros territorios. A la larga, sólo quedarían fuera de esta grandiosa construcción, de signo abierto y expansivo, el área del dólar y la zona soviétizada del globo. Pero no olvidemos, en cuanto a la primera de ambas, que el Canadá pertenece al *Commonwealth* y que los Estados Unidos tienen en Europa occidental demasiados intereses, y demasiado importantes, para no sentirse ligados a ella con una fuerza poco común; y en cuanto al mundo comunista, no perdamos de vista el hecho de que el comercio entre la Alemania oriental y la occidental sigue siendo considerado, a efectos del tratado de Mercado Común, «comercio interno», y que por esta brecha (pequeña en la actualidad, pero susceptible de agrandamiento) pueden llegar a pasar muchas cosas. Es muy dudoso que ambas zonas resistieran durante largo tiempo la tentación de participar en los inmensos beneficios del activo comercio —sin precedentes en la historia— que no tardaría en establecerse entre el área de la O.E.C.E. y sus asociados.

## EL BLOQUE EUROPEO ANTE EL MUNDO

Planteadas así las cosas (¿y cómo podrían plantearse de otro modo, dada la estructura político-económica de Europa?), el papel mundial del bloque europeo (poderoso, pero vulnerable siempre y fuertemente vinculado al exterior por multitud de lazos, difíciles cuando no imposibles de romper) será mucho más el de una economía rectora que el de una economía dominante. Y aun cuando el complejo que acabo de esbozar no llegue por ahora a sus últimas y grandiosas consecuencias, contentándose durante cierto tiempo con tomar vuelos más modestos, no es nada fácil que el comportamiento del bloque europeo respecto del exterior se desvíe gran cosa de la línea que aquí he señalado.

¿Cuál será la posición —dominante o dominada— del conjunto O.E.C.E. ante el resto del mundo? Atengámonos al esquema de Perroux (19) sobre la estructura de las economías dominantes, así como a las reflexiones que me he permitido formular hace un instante sobre la naturaleza y las modalidades de la relación de dominio.

En cuanto al «elemento de dimensión», el conjunto O.E.C.E. ha obtenido en 1958, según los cálculos provisionales de la Organización (20), un producto social bruto, al precio del mercado, de 240.000 millones de dólares USA (a precios constantes y tipos de cambio oficiales, correspondientes a 1954; en realidad, la cifra es bastante mayor). Esta cuantía es muy superior a la de cualquier otra unidad económica, salvo los Estados Unidos. El área de la O.E.C.E. cumple, desde este punto de vista, el requisito indispensable para ser una economía dominante.

Veamos ahora el segundo factor: el «elemento de poder de negociación». En su aspecto cualitativo, este segundo factor está estrechamente ligado con el tercero: el «elemento relativo a la naturaleza de las actividades ejercidas». Permaneciendo en el terreno estrictamente economi-

(19) Vid. *supra*, pág. 89.

(20) Cf. el décimo informe anual de la O.E.C.E., publicado en marzo de 1959 con el título «Les éléments d'une expansion saine».

co, podemos comprobar, por un lado, la debilidad del conjunto O.E.C.E., debida principalmente a su carencia de ciertos productos básicos (caucho, determinados minerales) y a su penuria de otros (carbón y, sobre todo, petróleo del que anda escasísimo); y por otra parte, su fuerza, atribuible al hecho de que sus países son viejas tierras industrializadas, con una cualificación profesional excepcionalmente alta, capaces de prestar en abundancia servicios que requieren una larga preparación y que son elevadamente cotizados en todas partes: ventajas, todas ellas, inherentes a las economías altamente desarrolladas, y las de Europa occidental lo son en comparación con las del resto del mundo, exceptuada —y no siempre— la de los Estados Unidos. Sumando a estos factores los extraeconómicos, observamos también que son de signo diferente: los hay positivos (superioridad cultural; experiencia en el juego diplomático; conocimiento de las mentalidades de muchos pueblos extraños, gracias a un largo pasado colonizador y explorador) y negativos (pequeñez del territorio metropolitano; suma vulnerabilidad de su industria concentradísima, en caso de conflicto militar; dispersión de sus puntos de apoyo, demasiado alejados muchas veces de las bases metropolitanas de aprovisionamiento; descontento suscitado entre los pueblos de color por un largo período de dominación europea, sin contemplación de los beneficios producidos a aquéllos por el tan denigrado colonialismo). La balanza quizás esté en el fiel; pero es indudable que Europa tiene al alcance de su mano una serie de factores que, manejados con destreza, pueden serle provechosísimos e inclinar en favor suyo este equilibrio. Ahora bien: si esa destreza consiste en algo, deberá consistir precisamente en no abusar de su posición dominante allí donde semejante posición exista. Ello nos lleva de la mano a examinar las relaciones cuantitativas de dominio, sacando las consecuencias prácticas de las reflexiones teóricas formuladas hace unos instantes.

En cuanto al dominio directo, que depende del volumen de la economía que se trate de analizar, baste con lo dicho al hablar del «elemento de dimensión». La zona de la O.E.C.E. es directamente dominante de todas las unidades económi-

cas que la rodean, excepto los Estados Unidos: única que le aventaja en volumen y que, además, tiene con ella una balanza de pagos excedentaria. Ahora bien: el dominio directo de la Europa occidental sobre las demás unidades económicas está más o menos compensado, en multitud de casos, por un dominio indirecto en sentido inverso (o sea, de otra unidad económica sobre la zona de la O.E.C.E.) en virtud de varios de los factores anteriormente estudiados.

Lo que acabamos de ver respecto del juego de los factores cualitativos, nos permite apreciar que, en una porción de casos, el conjunto O.E.C.E. se halla, o puede hallarse, dominado indirectamente por economías que, a su vez, dominan en zonas de las que la Europa occidental es más o menos dependiente (el ejemplo clásico es el Oriente Medio, donde ésta adquiere la inmensa mayoría del petróleo que consume). Inversamente, la verificación es mucho más difícil. En efecto: raras son las zonas que, hallándose económicamente dominada por la Europa occidental en virtud de factores de tipo cualitativo, ejerzan a su vez un dominio apreciable sobre otras regiones del planeta.

Miremos ahora la segunda forma de ejercerse el dominio indirecto, o sea a través del porcentaje que la participación en el comercio internacional supone dentro del producto social respectivo. No consideraremos a estos efectos el comercio entre los países integrantes del conjunto O.E.C.E., sino únicamente el comercio entre éstos y el exterior. Semejante tráfico ha ascendido en 1957 a un total de 45.300 millones de dólares, equivalentes al 19 por ciento del producto social. En 1956 fue de 41.400 millones (18,4 por ciento del producto social). En 1955, de 37.700 millones (17,8 por ciento). Se observa que el porcentaje crece cada año, de manera lenta pero firme. Los datos se refieren tan sólo al comercio de bienes, excluido el tráfico invisible (21).

---

(21) No es posible desglosar, en los dos últimos informes anuales de la O.E.C.E., las cifras correspondientes al tráfico invisible del conjunto del área O.E.C.E. con el mundo exterior; sí, en cambio, en el octavo informe, aparecido en 1957 con el título «L'Europe aujourd'hui et en 1960». En 1955, el tráfico invisible con el exterior ascendió a 11.750 millones de dólares; o sea casi un tercio del importe del tráfico visible. †

El porcentaje es ampliamente superior al de los Estados Unidos, cuyo comercio exterior visible ya hemos visto que ascendió en 1956 al 7,5 por ciento de la renta nacional, sin que se registren proporciones considerablemente distintas en los años anteriores; y superior también al de la U.R.S.S., así como al del bloque comunista considerado en su conjunto. Pero, aun dejando aparte los dos colosos del Este y del Oeste, quedan otras muchas economías extraeuropeas cuyo comercio con el exterior representa, en comparación con su renta nacional, un porcentaje inferior al que acabamos de ver que se produce en la zona de la O.E.C.E. tomada como conjunto. Ello atribuye a tales economías un dominio indirecto sobre la de la Europa occidental (22).

En cuanto a la otra modalidad del dominio indirecto expresable en términos de cantidad (porcentaje del comercio mutuo dentro del volumen total del comercio exterior de las unidades económicas que se consideren), los datos de que dispongo (23) ofrecen, para el tráfico visible, los porcentajes siguientes: del área O.E.C.E. con los Estados Unidos, en 1956, 8.070 millones de dólares; y en 1957, 9.322 millones (lo que supone, en 1956, el 19,5 por ciento del comercio exterior de la O.E.C.E. y el 25,8 por ciento del de los Estados Unidos; y en 1957, el 20,6 y el 27,8 por ciento respectivamente); con el Canadá, en 1956, 2.260 millones de dólares; en 1957, 2.283 millones (porcentajes respectivos: en 1956, el 5,5 por ciento del comercio exterior de la O.E.C.E. y el 21,1 por ciento del del Canadá; en 1957, el 5 y el 20,6 por ciento); con el conjunto del área soviética (incluso China), en 1956, 2.776,7 millones de dólares; en 1957 (exceptuada China), 2.658 millones (porcentajes:

(22) Tal es el caso, por ejemplo, de la Argentina, con un porcentaje del trece por ciento en 1954. Los datos relativos a los Estados Unidos y a la Argentina, así como los del párrafo siguiente sobre el Canadá, están tomados en parte del Informe anual dirigido a la Junta General de Accionistas del Banco de Bilbao por el consejero-director general de la empresa, don Gervasio Collar, el 30 de marzo de 1957; Bilbao, 1957.

(23) Décimo informe anual de la O.E.C.E. y «Le commerce international en 1956», G.A.T.T., Ginebra, junio de 1957.

en 1956, el 5,9; y en 1957, el 5,8 por ciento del comercio exterior de la O.E.C.E., frente a una proporción del 55,3 por ciento en 1956, y desconocida en 1957, pero indudablemente muy alta, del comercio que el bloque comunista ha realizado en dicho año con el resto del mundo). En este aspecto, se advierte que la relación es, en los tres casos estudiados, de dominio indirecto del área O.E.C.E. sobre las otras, intensificado por la mayor dispersión de sus relaciones comerciales (lo que acentúa, a su vez, su carácter dominante, al ser muy remota la posibilidad de que se pongan de acuerdo o se federen entre sí las unidades económicas que comercian con ella).

Lo mismo ha de decirse si se comparan las cifras correspondientes a otras zonas del globo, por ejemplo la América latina (pese al enorme porcentaje que, en el comercio exterior de todos los países americanos, representa el tráfico con los Estados Unidos, el cual absorbía el cincuenta por ciento de las exportaciones y suministraba el 52 por ciento de las importaciones de toda la América latina en 1952). Puede calcularse (24) que el comercio visible de la América no sajona con la Europa occidental ascendió en 1952 a un 20 por ciento, como mínimo, de la totalidad del tráfico internacional de aquellos países; pues bien, en el mismo año, el comercio de bienes entre dichos países y los de la zona O.E.C.E. importó un total de 3.615 millones de dólares, lo que no supone sino el 11 por ciento del comercio exterior de esta última. Y aunque es cierto que las cifras de este tráfico, tanto absolutas como relativas, aumentan constantemente por lo que a la O.E.C.E. se refiere, es indudable que los porcentajes suben al mismo tiempo al otro lado del Atlántico; o que, al menos, no bajan tanto como para igualar el europeo-occidental (11,6 por ciento en 1956, con 4.803 millones de dólares, y 12,3 por ciento en 1957, con 5.585 millones de dólares) (25).

(24) A base de los datos relativos a este año, que recoge Perroux, op. cit., pág. 104.

(25) Cf. el décimo informe anual de la O.E.C.E.

El saldo de las balanzas de pagos corrientes, que juega en contra de la O.E.C.E. en sus relaciones con el área del dólar y con el bloque comunista, es en cambio favorable a la primera en su conjunto. Considerando únicamente las transacciones visibles, el déficit comercial de la O.E.C.E. con la zona del dólar ha sido de 3.374 millones de dólares en 1956, y de 4.332 millones en 1957; con el bloque comunista (excepto China), de 176 y 163 millones de dólares respectivamente; con el resto del mundo, en números redondos, de 2.100 y de 1.500 millones. En cambio, las transacciones invisibles, aunque —después de la segunda guerra mundial— sólo rara vez han llegado a compensar el déficit con el área del dólar, hace ya varios años que bastan para producir superávit en la balanza global de pagos corrientes: 1.460 millones de excedente final en 1955, 1.220 millones en 1956 (a pesar del conflicto de Suez) y 1.350 millones en 1957 (26).

Resumiendo y sintetizando, podemos decir que las relaciones directas e indirectas del conjunto O.E.C.E. con las unidades económicas extracuropeas, excepción hecha de sus relaciones con los Estados Unidos, ofrecen casi siempre un signo más bien dominante de la Europa occidental sobre dichas unidades, mientras nos atengamos a los elementos puramente cuantitativos. En cambio, la situación de dominio tiende a convertirse, o por lo menos se equilibra, al intervenir en el juego los factores cualitativos. Baste recordar la crisis de Suez y las estimaciones de los «tres sabios» del Euratom acerca del aumento que, en los años próximos, habrán de experimentar las importaciones europeas de energía, so pena de estrangulamiento económico de nuestro continente.

Sólo por esta razón —aunque no hubiese otras, que sí las hay— la Europa occidental necesita comerciar para vivir. Y está geográficamente predestinada para el comercio. Europa —y, más concretamente, su porción occidental— es un territorio recortado, hendido por golfos y mares interiores, lanzando en todas direcciones los tentáculos de sus penínsulas y de sus archipiélagos. Cabe hablar de una Europa

---

(26). Décimo informe anual de la O.E.C.E.

interior, terrícola, con relación a la Europa costera; pero con relación al resto del mundo, toda Europa es costera; y ciertamente, apenas si es algo más que pura costa, ya que (al oeste de la línea Danzig-Odessa) ni uno solo de sus puntos dista del mar más de 700 kilómetros en línea recta; y en la zona O.E.C.E., aún menos. No es de extrañar el que los países de dicha zona poseyeran, en 1955, una flota mercante conjunta de 48,3 millones de toneladas de desplazamiento (sumada España, 49,8 millones), o sea más de la mitad del tonelaje civil del globo. Europa es un organismo cuyo sistema circulatorio, desparramado por el mundo entero, no puede contraerse, encerrarse en sus fronteras geográficas, sin provocar la muerte por congestión.

#### INVERSIONES EUROPEAS EN EL EXTERIOR

La segunda guerra mundial, agravando los efectos de la primera, ha mermado considerablemente la capacidad europea de colocar capitales en el exterior. Ni el Reino Unido ni Francia, pese a sus grandes esfuerzos por lograrlo, pueden proseguir con los bríos de antaño su vieja tradición inversora en Ultramar (27). Alemania, no obstante su brillante

---

(27) Sin embargo, la carrera inversora de ambos países en el exterior de sus fronteras es todavía relativamente brillante. Según los datos que el gobierno británico facilita en su servicio regular de información para el extranjero, las inversiones públicas y privadas de la Gran Bretaña en los demás países del *Commonwealth*, durante el decenio 1947-1957, han ascendido anualmente a unos doscientos millones de libras esterlinas por término medio, lo que supone alrededor de quinientos sesenta millones de dólares. Las tres cuartas partes de estas inversiones se han efectuado en el área de la esterlina. Lo que ello representa para los países subdesarrollados de esta zona, puede calcularse teniendo en cuenta que, por ejemplo, el 83 por ciento de las inversiones privadas procedentes del exterior que se han realizado en la India durante los diez primeros años de su independencia, han procedido de la Gran Bretaña. En cuanto a Francia, sus inversiones para la creación de capital fijo en los países ultramarinos de ella dependientes, han venido suponiendo, durante los últimos años, un promedio anual de 700 millones de dólares según los cálculos más optimistas; en todo caso, no menos de cuatrocientos millones. Se objetará que una gran

recuperación y su balanza de pagos fuertemente excedentaria, no abunda en capitales: la urgencia de la reconstrucción postbélica y el escarmiento de un pasado inflacionista demasiado reciente le han impedido crear todavía un hábito de ahorro que es la base imprescindible de todo mercado de capitales abundante.

Además, de momento, Europa tendrá que intentar cubrir con sus inversiones estas tres necesidades primordiales:

a) utilizar su propio aparato productor para ponerse a la altura de las nuevas circunstancias llamadas a surgir en virtud de la creación de la Comunidad Económica Europea y de la asociación a esta última de los países periféricos (intensificación de la competencia intraeuropea y producción en masa para atender la demanda de un mercado interior de 165 millones, ampliable a más de 300 millones, de consumidores),

b) desarrollar la economía de sus propias regiones atrasadas, de acuerdo con los planes generales ya existentes, cuya realización en ciertas zonas (como el Sur de Italia) está ya iniciada (28).

---

proporción de estas sumas corresponde, en realidad, a reinversión de beneficios obtenidos en los países correspondientes. A ello hay que replicar diciendo que tales beneficios implican inversiones previamente efectuadas y son un argumento más para demostrar que la política de inversiones ultramarinas es efectivamente rentable.

(28) Cf. la Recomendación 95/1956, aprobada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa el 20 de abril de 1956, dentro de la línea ya señalada por otras resoluciones de la propia Asamblea, y en particular las de 29 de mayo de 1954 y 26 de octubre de 1955. Cf. también: el informe emitido por el Grupo de Trabajo número 17, de la O.E.C.E. (citado supra, nota 18), sobre la posibilidad de establecer una Zona de Libre Intercambio, párrafos 54 al 60; el acuerdo del Consejo de la O.E.C.E., de 13 de febrero de 1957; la Recomendación 134/1957 (del 3 de mayo de 1957) y la Resolución 126/1957 (del 4 de mayo de 1957), adoptadas por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, acerca de la Comunidad Económica Europea y de las condiciones en que deberán asociarse a ella los países europeos de la periferia. Por su parte, la O.E.C.E. ha iniciado, a través de uno de sus órganos (la Agencia Europea de Productividad), tres experiencias-piloto en otros tantos distritos subdesarrollados de Cerdeña (Italia), Epiro (Grecia) y Anatolia (Turquía). Empieza

c) producir bienes exportables, con los que pagar las cuantiosas importaciones que necesita hacer y cuyo volumen no sólo aumenta de año en año (de 17.852 millones de dólares en 1953, pasan a valer 23.525 millones en 1956 y 25.718 en 1957), sino que aumentará aún más rápidamente en el caso de producirse una mayor expansión económica y una elevación del nivel de vida a consecuencia del funcionamiento del Mercado Común.

Junto a estas necesidades propias, están las obligaciones adquiridas de antiguo con determinadas zonas, más estrechamente dependientes de Europa que los restantes países ultramarinos: los antiguos territorios coloniales o en régimen de mandato, principalmente africanos. No sólo piensó en los 581 millones de dólares con que los Estados de la Pequeña Europa alimentarán, durante los cinco primeros años de vigencia del Mercado Común, el fondo de desarrollo de los territorios de Ultramar asociados a la Comunidad, sino las sumas mucho más cuantiosas, de origen tanto público como privado, que las naciones europeas invierten habitualmente en los territorios dependientes de ellas (29).

---

a haber bastante literatura sobre esta tema, siendo especialmente digno de mención el «Plan de solidaridad europea en favor de los países desheredados de la Europa meridional», publicación número 17 de la Liga Europea de Cooperación Económica, versión española editada por el Comité Español de dicha Liga (Madrid, Av. de José Antonio, 18), y asimismo los discursos del diputado socialdemócrata y vicepresidente del Bundestag de la República Federal de Alemania, doctor Carlo Schmid, en el Congreso de la Unión Interparlamentaria Europea (Viena, setiembre de 1956) y en la III conferencia de políticos franceses y alemanes (Bad-Neunahr, noviembre de 1956). Amplias referencias de estos dos discursos, en el número de febrero de 1957 de la revista «Documentis»; y del primero, en el n.º de octubre de 1956 de la revista «Dokumente», editadas ambas en Colonia.

(29) El fondo de desarrollo de la Comunidad Económica Europea va a contribuir a financiar el crecimiento económico de los territorios ultramarinos asociados, con un promedio anual, en números redondos, de 116 millones de dólares durante cinco años. De esta cantidad, 102 millones van a ser para los territorios dependientes de Francia. Como la propia Francia va a poner 40 de esos 102 millones, resulta que tendrá una ayuda de 62 millones de dólares anuales en su tarea de financiación del desarrollo de los territorios dependientes de ella, lo que supone alrededor del

De todos modos, este último tipo de inversiones se halla ya francamente en la línea de la política de fundación del mundo por medio de capitales europeos; o sea, en la dirección en la que nuestro continente debe perseverar para que su influjo económico resulte de verdad beneficioso.

#### PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

La ventaja de la Europa occidental consiste en que **no es** sólo una consideración de orden moral lo que la empuja a hacer esta política, sino también una consideración de orden utilitario, basada en su necesidad de importar cada vez más del mundo extracuropeo. Ya que esta necesidad implica otra: la de exportar cada vez más, a fin de poder pagar las importaciones. Ahora bien: para que los pueblos ultramarinos adquieran los productos europeos, les hace falta disponer de dinero. Si Europa no quiere vender lo justo para pagar lo que compra; si aspira a que su balanza de pagos sea excedentaria, y a proporcionar a sus **clientes** un margen de seguridad en previsión de cualquier **desequilibrio**, tiene que crear riqueza en esos pueblos, y aumentar así su capacidad compradora. Y, para ello, ha de invertir capitales en los países extracuropeos. Las rentas de estas inversiones desempeñarán a su vez un papel no despreciable en el balance anual **europeo**, contribuyendo a la prosperidad de nuestro continente.

De no producirse este **proceso**, en cualquier momento puede sobrevenir una depresión que implicará un tremendo

**quince por ciento** de lo que el país invierte por este concepto. Esta ayuda se concede a fondo perdido, y su administración incumbirá, en la práctica, a los franceses; a cambio de lo cual, éstos abren a la concurrencia de los demás miembros del Mercado Común los mercados ultramarinos donde antes reinaba, al amparo del «pacto colonial», el régimen de puerta casi cerrada para los productos no procedentes de la metrópoli. Dichos mercados adquirirían hasta ahora en Francia el 70 por ciento de sus importaciones europeas, con un valor anual que oscilaba alrededor de 1.500 millones de dólares.

retroceso en la marcha ascensional seguida por Europa —no sin altibajos— desde hace doce años. Claro que esta depresión será más fácil de superar en un gran mercado continental y abierto al mundo, que no en nuestros reducidos mercados nacionales o en los grandes mercados, pero semi-cerrados, de los Estados Unidos y de la U.R.S.S. En primer lugar, la mutua consulta, la mutua ayuda y la coordinación de medidas en el interior de la zona O.E.C.E., darán sin duda unos resultados que el aislamiento nacional detrás de barreras proteccionistas no puede dar en modo alguno. En segundo lugar, el comercio exterior europeo es lo bastante grande y puede aumentar todavía en grado suficiente, para compensar un estrangulamiento que se produzca en el mercado interior: lo que no fue el caso de los Estados Unidos en 1929.

Más de uno se preguntará si una crisis grave de superproducción, como la americana de aquel año, es posible en Europa dentro de un futuro próximo, dada la escasez de muchas cosas esenciales (por ejemplo, la vivienda), que hoy se registra y que durará todavía muchos años. Ello depende de que el Mercado Común y la asociación al mismo de los países de la periferia europea, entren pronto en funciones. Si es así, las nuevas condiciones determinadas por la existencia de un mercado interior de trescientos y pico millones de consumidores, suministrarán unas posibilidades de aumentar el producto social muy superiores a las que nos ofrece nuestra Europa descabelladamente fraccionada.

Ahora bien: semejante aumento del producto social, deberá tender no sólo a incrementar la capacidad de consumo del mercado interior, sino también y —al menos, en los primeros años— principalmente, a producir un aumento paralelo de la formación de capital fijo, una parte creciente del cual habrá de invertirse fuera de Europa a fin de incrementar a la larga la capacidad de consumo del mercado exterior, tan importante como el otro para el equilibrio económico de toda el área de la O.E.C.E.

Las hipótesis temibles para los europeos son, por consiguiente, la de que los tratados de Roma no se apliquen y la de que la asociación de la periferia a la Comunidad de

«los Seis» no sea establecida: sería entonces cuando Europa se vería desgarrada por una agudización creciente del peligroso y contradictorio fenómeno, que ya se inicia hoy, de superproducción en algunos de sus países y de superconsumo en otros, sin intercomunicación suficiente para lograr el equilibrio.

#### EL EGOISMO, ERROR ECONOMICO

Es de esperar que Europa, tanto por convicción moral como por utilidad práctica, siga la ruta de expansión y de apertura arriba señalada, aplicando el principio de solidaridad no sólo a las relaciones de sus miembros entre sí, sino también a sus propias relaciones con el exterior. Lo mismo que la Gran Bretaña de hace diez lustros, Europa no puede cerrarse, aunque quiera, sin estrangularse a sí misma. Ahora bien: la Gran Bretaña no supo evitar que su concurrencia con la Alemania guilbermina (cuya prosecución en términos pacíficos habría elevado al mundo a un grado inimaginable de bienestar y de libertad) degenerase en una lucha feroz por los mercados, la cual desembocó en la sucesión de catástrofes que, de 1914 a 1945, han llevado a la humanidad al borde de la ruina. La Europa unida, necesitada a la vez de la paz para consolidar el comercio, y del comercio para consolidar la paz (pues sería ella misma la primera víctima de un nuevo conflicto mundial), no puede perder de vista el triste ejemplo que le ofrece una historia todavía reciente, y ha de sacar de él las consecuencias inevitables.

Hace unos meses, dirigiéndose al XVI Congreso de la Cámara de Comercio Internacional, pronunciaba S. S. Pío XII unas palabras que vienen aquí como anillo al dedo: «el ejercicio de las libertades individuales en el campo de la concurrencia comercial, constituye un fructuoso estímulo para todos, pero la experiencia ha demostrado muy frecuentemente que degenera a veces en luchas por la conquista de nuevos mercados. ¿Cómo no evocar la severa advertencia del divino Maestro: *De qué servirá al hombre ganar el mundo, si pierde su alma?* (...) Felizmente, los tiempos del liberalismo económico sin límites, han sido superados, y sucede ahora que haya

de contrarrestarse más bien el exceso contrario (...) Os esforzáis por doquiera, por proponer una solución racional (...) con miras a favorecer el progreso económico y el bienestar general dentro del marco de una franca solidaridad internacional, y Nos gozamos al considerar que las naciones poco desarrolladas no están al margen de vuestras preocupaciones (...) En esta búsqueda de una prudente mejora y un equilibrio móvil, abierto a todas las colaboraciones y a las nuevas circunstancias, vemos, como vosotros, una de las más firmes señales de una paz robustecida entre las grandes potencias económicas» (30). Europa tiene aquí todo un programa a la medida de su misión mundial.

Si moralmente es un pecado incompatible con cualquier concepto cristiano de la política, económicamente el egoísmo es el principio de la ruina. Porque la prosperidad es indivisible —y en nuestro mundo, achicado por la técnica, más que en el mundo de hace 50 ó 100 años—, y la concentración congestiva de riqueza mientras la miseria pulula en torno, es para el organismo social un tóxico tan pernicioso como el más mortífero de los venenos puede serlo para el individuo. Hemos de convencernos de que, a la larga, el egoísmo no es rentable.

Pero la solidaridad, como la caridad, ha de empezar por el prójimo: es decir, por el semejante más cercano. En este caso, por los países económicamente débiles de la Europa mediterránea, que han de ser quienes primero recojan los frutos de la nueva política que acaba de iniciarse en nuestro continente.

En su magistral estudio «*Solidaridad o desintegración*» (31), el gran economista sueco Gunnar Myrdal nos recuerda que, para aumentar en un cincuenta por ciento la formación de capital fijo de un país como Grecia, basta con el tres por

---

(30) Discurso del 4 de mayo de 1957. Texto íntegro, en versión castellana, en el número de la revista «*Ecclesia*», de Madrid, correspondiente al 25 de mayo de 1957.

(31) Edición en castellano publicada por el Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

ciento de la cantidad que anualmente consagra al mismo fin un país como Suecia (con igual número de habitantes que Grecia, pero que puede permitirse el lujo de invertir 17 veces más). Repartida la cifra entre los países industrializados de la Europa noroccidental —sigue diciendo el autor—, sólo representaría el 0,25 por ciento de sus inversiones anuales. Imagínese, junto a esta insignificancia, la enorme proporción del progreso que se produciría entre los griegos.

Ahora bien, semejante ayuda no puede ser alegre y confiada. Tiene que hacerse acompañada de cierto control, de manera que quepa la seguridad de que no va a ser despilfarrada, o acaparada por un reducido grupo de beneficiarios, y de que va a contribuir efectivamente al aumento de la solvencia del país ayudado, el cual es, para quienes le ayudan, no sólo un amigo, sino también un socio y un cliente.

El tratado del Mercado Común, con la institución del Banco de Inversiones, prevé ya cierto grado de auxilio a las regiones económicamente rezagadas de la Pequeña Europa. Es probable que algo parecido —aunque, sin duda, en menor grado— se establezca también para los asociados que necesiten ayuda, extendiendo así los beneficios del sistema a toda la Europa mediterránea. Los países de esta zona pueden encontrar aquí una oportunidad única para introducir en sus economías las reformas estructurales que tantos han soñado, y que nadie ha tenido medios de realizar como Dios manda. A cambio de ello, habrán de someterse a un control estricto, integrarse en planes de conjunto y abolir restricciones y discriminaciones todavía existentes en muchos dominios. Sólo así se pondrán en condiciones de participar en el papel rector que a la Europa unida corresponda en la economía mundial de mañana.

## QUINTA PARTE

### EL CASO DE ESPAÑA.—CONCLUSION

Lo que acabo de decir, vale plenamente para España. Si nuestra política económica se orientase por otros derroteros, la situación española llegaría, probablemente, a ser gravísima. Como que, en el caso de permanecer al margen del bloque O.E.C.E., y dada la peculiar estructura de nuestro comercio exterior (hija, por otro lado, de nuestra situación geográfica), España sería una economía enteramente dominada, y hasta esclavizada (32).

Comparemos algunas cifras. No hay que detenerse en el «elemento de dimensión», pues salta a la vista (en 1958, la O.E.C.E. tiene unos 240.000 millones de dólares de producto social bruto; España, unos 8.000 millones).

Por lo que respecta al signo dominador o dominado de las relaciones, tenemos en primer lugar que el tráfico España-O.E.C.E. (transacciones visibles) ha representado, en estos últimos años, alrededor del 8 por ciento de la renta na-

---

(32) La publicación del presente trabajo se ha visto notablemente retrasada por diversas causas. A punto de ver la luz estas páginas, se ha producido el ingreso de España en la O.E.C.E. Quizá piense alguien que, en vista de ello, resulta ya ocioso todo lo que sigue. Muy al contrario, creo que el lector encontrará, en esta parte final del trabajo, las razones profundas que, tras de haber empujado a España al seno de la O.E.C.E., le cierran toda vuelta a un aislamiento económico que todavía puede resultar tentador para los altos responsables y los poderosos beneficiarios de una situación que, por muchas razones, no podrá liquidarse de la noche a la mañana.

cional española, en tanto representaba solamente alrededor del 0,30 por ciento de la renta de la O.E.C.E. (33). Tan aplastante dominio directo está parcialmente contrarrestado por una relación indirecta: la menor dependencia de España respecto de su comercio exterior. El total de las exportaciones e importaciones españolas ha venido suponiendo, durante los últimos años, alrededor del quince por ciento de la renta nacional, o sea bastante menos que el porcentaje de las transacciones visibles en la renta total de la O.E.C.E.; a lo que debe añadirse, que el volumen del comercio invisible de esta última eleva el porcentaje a una cifra que oscila alrededor del 25 por ciento (34), en tanto las transacciones invisibles de España aumentan mucho más débilmente el suyo.

Es otra la relación indirecta que interviene —y muy gravemente— en contra de España: me refiero al porcentaje del comercio mutuo dentro del conjunto de los comercios exteriores respectivos. El tráfico visible España-O.E.C.E. sólo viene representando alrededor del 1,5 por ciento de la totalidad de las importaciones y de las exportaciones de los países de la Organización respecto del exterior, mientras que asciende para España al 50 por ciento de su comercio con el extranjero. A este factor adverso para nuestro país, se añade el saldo desfavorable que España tiene en su comercio con el área O.E.C.E.: 50 millones de dólares de déficit en 1954; 12 millones de superávit en el primer semestre de 1955 (pero la exportación de agrios desciende verticalmente en la segunda mitad del año, y entonces la balanza comercial se desequilibra); 44 millones de déficit en el pri-

---

(33) Los datos referentes a España están tomados de la «**Estadística del Comercio exterior de España 1954**», publicada por el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Aduanas, en dos vols., con datos completos del año 1954; de los «**Estudio Económico 1955**», «**Estudio Económico 1956**», «**Estudio Económico 1957**» y «**Estudio Económico 1958**», publicados por el Banco Central; y de los informes anuales dirigidos a la Junta General de Accionista del Banco de Bilbao por el consejero-director general de la empresa, don Gervasio Collar, el 30 de marzo de 1957, el 29 de marzo de 1958 y el 21 de marzo de 1959.

(34) Vid. supra, pág. 116.

mer semestre de 1956 (cantidad aproximadamente igual al valor de los agríos que nos quedamos sin exportar a consecuencia de las devastadoras heladas de febrero), y 100 millones en el conjunto del mismo año; 86 millones, también de déficit, en el año 1957 (pese a que la exportación de agríos comenzó a rehacerse; pero es que, al mismo tiempo, nuestras compras a la O.E.C.E. no cesaban de aumentar); finalmente, y según estimaciones provisionales, 36 millones de déficit en 1958.

Si atendemos a los elementos cualitativos, veremos en primer lugar que España no domina económicamente en ninguna zona que sea a su vez dominante del área O.E.C.E. Estratégicamente, en cambio, ocupa una posición clave en el paso natural entre Europa y el Africa noroccidental. Puente u obstáculo entre los dos continentes (según cuál sea la orientación de su política), nuestro país puede siempre hacer valer esta carta: su única baza importante en la partida, frente a tantas otras que le son desfavorables. Nuestra posición como cabeza cultural del mundo hispánico, aunque no despreciable, es económicamente de mucho menos valor.

A ello hay que añadir que la mayor parte de nuestras importaciones de la O.E.C.E. consisten en bienes manufacturados, de gran importancia para nuestro desarrollo industrial y para el mantenimiento de un nivel decente de vida entre los españoles, mientras que la mayoría de nuestras exportaciones a la O.E.C.E. son artículos alimenticios no de primera necesidad, y algunos de los cuales podrán ser reemplazados, en un futuro quizá no lejano, por otros similares que la O.E.C.E. puede obtener de sus regiones mediterráneas, hoy en vías de favorable transformación.

Ultima observación: esta debilidad de España frente al conjunto O.E.C.E. está siendo agravada por el hecho de la progresiva unificación de las economías nacionales de los países miembros de la Organización. «Los Seis» (que absorben casi el treinta por ciento de nuestro comercio exterior) preparan ya una Comunidad con unión aduanera, mercado común y política comercial común hacia el exterior. El día en que se asocien a la Comunidad los restantes miembros de la O.E.C.E., la gran unidad económica resultante agrupa-

rá países que absorben aproximadamente el 50 por ciento del comercio exterior español y el 60 por ciento de nuestras exportaciones (sin contar otros asociados, tales como los territorios ultramarinos y los Estados independientes del Norte de Africa). Se dará, pues, el fenómeno que hace unos momentos he denunciado como uno de los más peligrosos para toda economía: el de que se agrupen o se federea entre sí las unidades económicas, hasta hoy dispersas, con las cuales realiza aquélla su comercio.

País más importador que exportador, con un déficit persistente en su balanza comercial y de pagos, España no puede olvidar que tiene en la Europa occidental sus mejores clientes y que difícilmente podrá sustituirlos por compradores de otras regiones (35). Aun cuando compre en el área de la O.E.C.E. más de lo que en ella vende, es mucho más exportadora hacia esta zona que hacia cualquier otra región del planeta, por lo que su déficit con el resto del mundo resulta todavía más acusado (103 millones de dólares en 1954; 66 millones en el primer semestre de 1955; 225 millones en el conjunto del año 1956; 300 millones en 1957; y se estiman unos 295 millones para 1958). Los países industrializados del Noroeste europeo son, pues, nuestros mejores clientes, y no podemos permitirnos el lujo de perderlos.

#### CONCLUSION Y MORALEJA

Vemos, en resumidas cuentas, que el bloque O.E.C.E., una vez adquirida la cohesión imprescindible, vendría a desempeñar en el mundo el papel de una gran economía rectora, poderosamente desarrollada y en avanzadísimo grado de especialización y diversificación, de volumen inferior tan sólo al de los Estados Unidos; muy influyente y realizando activo e intenso tráfico con todas las regiones del planeta;

---

(35) He insistido ampliamente sobre este punto en otro trabajo mío: «La unificación europea y la economía española», publicado por el Instituto Valenciano de Economía, Valencia, 1958, pág. 68 y ss.

pero cuyo dominio quedaría fuertemente contrarrestado por su estrecha dependencia de este mismo tráfico, sin el cual no es capaz de prosperar, ni siquiera de sobrevivir.

Al contrario, frente a España (en el caso de que nuestro país fuese mantenido al margen del proceso unificador de Europa), el bloque O.E.C.E. constituiría una unidad económica poderosamente dominante, en condiciones de darnos un trato despiadado. Ello no quiere decir que vaya a dárnoslo sin remedio; pero, incluso en el caso de que sus dirigentes albergasen las mejores intenciones en relación con nuestro país, preciso es reconocer que —llegado el caso— resultaría casi imposible el impedir que jugara a fondo la fuerza de las circunstancias.

Por eso, si España quedase fuera de una unidad económica europea —rectora frente al conjunto del mundo, pero dominante respecto de nuestra patria—, se vería condenada a ser su satélite, a menos que prefiriese acogerse al abrigo que le ofreciera en su órbita otra economía de grandes dimensiones. Este es, pues, el dilema para nosotros: o expansión y libertad dentro de Europa (36), o satelitismo fuera de ella.

JOSÉ MIGUEL DE AZAOLA

*DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS EUROPEOS  
DEL ATENEO DE MADRID*

---

(36) Sabido es que, sociológicamente, «libertad» no es sinónimo de «independencia», ni para los individuos ni para los pueblos. En el seno de una colectividad cuyos miembros son y reconocen ser estrechamente dependientes entre sí (es decir, que no son independientes ni de hecho ni de derecho), puede florecer una libertad espléndida, mucho más auténtica y fecunda que la libertad insocial del solitario.

**UNIDAD Y COORDINACION DE LOS ORGANOS Y  
SERVICIOS ESTATALES A NIVEL PROVINCIAL:  
EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958**

**S U M A R I O**

1. —Planteamiento del tema.
2. —La Comisión provincial de Servicios Técnicos y las obras, órganos y servicios estatales a nivel local.
3. —El Gobernador civil encarnador de los principios de unidad y coordinación.
  - a) Situación legal y fáctica anterior al Decreto de 1958.
  - b) El nuevo perfil del Gobernador civil en orden a la coordinación.—Gobernador más que administrador. Reformas tal vez convenientes respecto a su cuadro orgánico y estructural.

# UNIDAD Y COORDINACION DE LOS ORGANOS Y SERVICIOS ESTATALES A NIVEL PROVINCIAL: EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958 (\*)

## I.—PLANTEAMIENTO DEL TEMA

En un estudio nuestro anterior («El principio de coordinación en la organización administrativa», Sevilla 1956), tocábamos genéricamente, el tema de la coordinación en la Administración pública contemporánea, aunque polarizándolo de manera principal, --a la vista de la reforma administrativa que devenía necesaria en nuestra patria--, sobre el propio vértice de la Administración Central, Presidencia del Gobierno y Consejo de Ministros.

Meses después y con la natural satisfacción por nuestra parte, aparecieron recogidas en el Boletín Oficial, algunas de las ideas y sugerencias que allí modestamente formulábamos.

Muy de pasada planteábamos, sin embargo, la cuestión, en los servicios estatales a nivel local. El estudio del problema, de por sí, inseparable del de la extensión y funciones de las circunscripciones administrativas estatales, regionales o locales, excedía de los límites propuestos para aquel trabajo.

La razón anterior y la reciente publicación del Decreto

---

(\*) "Este trabajo queda integrado por unas notas que forman parte de un estudio del autor para la Fundación March".

de 10 de octubre de 1958, que en gran manera afecta al tema, nos dan pie para ocuparnos del mismo.

Por de pronto, baste afirmar, que si importante resulta la unidad y coordinación en los escalones administrativos superiores, no lo es menos en los inferiores.

Los principios de unidad y coordinación vincúlense íntimamente. Ambos son interdependientes y mantienen reciprocidad en sus relaciones.

El buen funcionamiento de la Administración Pública, exige que no sólo quede unificada y coordinada la misma, en el vértice de la jerarquía administrativa, sino también en sus grados inferiores. Si la política del Gobierno y el «indirizo» administrativo, debe ser *uno* en la cabeza que dirige (cima del poder central, Jefe del Estado, Presidencia del Gobierno con sus distintos servicios y Consejo de Ministros) debe ser igualmente *uno* en los escalones que la ejecuten.

Resulta indispensable por tanto, en aras de la eficacia, que en el interior y en los planos locales de las diversas divisiones administrativas estatales, cualquiera que sea su extensión, la ejecución de las leyes y la prestación de los servicios públicos, sea constantemente coordinada y que una misma impulsión, una idéntica política, rotule y marque la acción de los distintos funcionarios de las diversas circunscripciones.

Desde el vértice a la base de la Administración, como señala Clososon («La Región», París 1946, pág. 22), no existe ningún servicio que pueda considerarse independiente del vecino.

De igual forma, que todos los Ministros actúan solidariamente en su política directiva, merced a su actuación colegiada dentro del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, del mismo modo, los funcionarios ejecutores y delegados de aquéllos en la órbita provincial, deben ser asimismo solidarios en la ejecución de sus respectivas atribuciones.

Es inadmisibles que la realización de un programa decidido y acordado por el Gobierno, sea esterilizado, por la acción u omisión individual de autoridades y funcionarios,

deseosos de asegurarse éxitos personales o dificultado por querellas e inconexiones del servicio.

La política y la administración estatal, unificadas y coordinadas en el vértice de la Presidencia del Gobierno y del Consejo de Ministros, se descoordinaban a veces en el plano de su ejecución por la actuación de las diversas autoridades y órganos ministeriales, delegados territoriales, o de las administraciones paraestatales.

Causa de ello eran, de una parte, la inexistencia en nuestra Administración, de un órgano colegiado, coordinado y coordinador, a nivel provincial, —de factura semejante al Consejo de Ministros—, e integrado por todos los órganos desconcentrados del poder central. De otra parte, y conectada a la anterior, la carencia efectiva en el órgano general del Gobierno, para el ámbito provincial (Gobernador civil) de verdadero y auténtico sentido encarnador de la totalidad de la Administración del Estado y del Gobierno y de los poderes necesarios para ello en el propio plano provincial, en que realiza su función.

El examen, de la hasta ahora vigente legislación española, nos demostrará en buena medida, las anteriores afirmaciones.

## 2.—LA COMISION PROVINCIAL DE SERVICIOS TECNICOS Y LAS OBRAS, ORGANOS Y SERVICIOS ESTATALES A NIVEL LOCAL.

Pudiera pensarse que un buen remedio a la desconexión de servicios en el ámbito local, lo constituía la existencia de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, remozadas en cuanto a su composición por la última Ley de Presupuestos y ulteriores disposiciones de la Presidencia del Gobierno.

La evolución orgánica y funcional de dichas Comisiones

refleja notoriamente la transformación operada en sus fines y estructura.

Ven la luz, como es sabido, con la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y texto articulado de la misma de 16 de diciembre de 1950, como organismos de las Diputaciones provinciales.

Efectivamente, aparecen coordinadas en cuanto a su composición, e integradas casi en su totalidad, por órganos de la Administración Central en la provincia. La representación de la Diputación provincial, se constituía casi íntegramente por funcionarios técnicos de la misma. No obstante su estructura coordinada, adolecían de funciones coordinadoras, respecto a los servicios estatales entre sí. Junto con las funciones correspondientes a las antiguas Comisiones provinciales de Sanidad local, se le encomendaron diversas atribuciones resolutorias, en relación con los municipios de menos de 50.000 habitantes (excluidas las capitales de provincia); de orientación técnica, respecto a los municipios que carezcan de personal técnico adecuado, y otras de información, respecto a los planes de obras y servicios de la Diputación.

El Decreto de 18 de diciembre de 1953, que establecía las normas para el desarrollo provisional de la Ley de 3 de diciembre de 1953, modificadora de la de Bases de Régimen Local, encomendó a las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, el estudio y resolución de los planes para el desarrollo de la cooperación provincial a los servicios municipales. Asimismo agregaba a la composición de dichas Comisiones el Jefe del Servicio provincial de Inspección y Asesoramiento.

El texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 (Artículo 257), señalaba que los planes de cooperación serían bienales ordinarios (ejecutables anualmente), y también de carácter extraordinario. Asimismo imponía la preceptiva asistencia del Gobernador civil, cuando la Comisión provincial de Servicios técnicos estudiara los referidos planes.

Empero, por supuesto, ninguno de estos textos legales referentes a la cooperación provincial, tocaba ni tenía por-

que aludir al problema de la coordinación de los servicios estatales a nivel provincial.

La ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, produjo ciertamente una merma de las funciones de las Comisiones provinciales de Servicios técnicos en favor de las Comisiones provinciales de Urbanismo, pero no afectó al problema sustancial de nuestra tesis.

Con la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 (artículo 16) y el Decreto de la Presidencia de 13 de febrero de 1958 (artículo 4.º) se alteró la composición de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos. Inclúyense otros delegados de servicios estatales en la provincia, tales como Ingeniero Jefe de los Servicios Hidráulicos, representante del Instituto Nacional de Colonización y Delegado provincial de la Vivienda. Al mismo tiempo se configuran con un carácter de mayor representación político-social, puesto que se le da entrada en las mismas a representantes del Consejo provincial del Movimiento, de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, de las Cajas de Ahorro radicadas en la provincia, de los Montepíos Laborales; a los Procuradores en Cortes que sustentan la representación de la provincia y sus municipios. Sin embargo con esta normativa, se inicia su proceso de desvinculación como organismos de la Administración local propiamente dicha y su carrera estatizadora, ya que son presididas siempre por el Gobernador civil respectivo y su Secretario podrá ser un funcionario de la Administración estatal, y no ineludiblemente el de la Diputación correspondiente como con anterioridad sucedía. En orden a sus funciones y al respecto que nos interesa, las Comisiones provinciales de servicios técnicos continuaban careciendo de facultades coordinadoras en relación a los funcionarios, servicios y obras exclusivas y genuinamente estatales a nivel provincial.

Respecto a los planes provinciales de obras y servicios, establecidos por la Ley de Presupuestos, se ha dicho (García de Enterría, «Problemas actuales de régimen local» Sevilla 1958, págs. 154 in fine y 155). que en definitiva la idea esencial de estos planes parece ser la de coordinar las obras del Estado a nivel local, y a su vez, aunque ya más lejána-

mente, estas obras con las realizadas por las Corporaciones locales». A nuestro juicio y a la luz de la normativa citada estas afirmaciones no son exactas. Con dichos planes se trata de coordinar la colaboración económica del Estado o de los organismos paraestatales con las obras o servicios de carácter provincial o local, pero no de coordinar entre sí, las obras genuinamente estatales aunque localizadas en la provincia. De ahí, el que al no tratarse de obras y servicios del Estado resulte necesaria y obvia para calificar unas y otros, la referencia a los preceptos de la Ley de Régimen Local sobre la competencia provincial y municipal, en donde aquellas y aquellos se encuentran definidos.

La nueva ordenación de los planes, pretende que la ayuda financiera del Estado y organismos paraestatales, a las obras y servicios provinciales y municipales se lleve a cabo con un criterio racional y dentro de una visión nacional de los problemas, mediante una valoración de prioridad de fines y atenciones y no a través de un reparto arbitrario en forma de «Rey mago» por parte de los distintos servicios ministeriales, en los que puede campear la desigualdad y el favoritismo.

Cuestión distinta que abordaremos después es la crítica que merece esta transformación sufrida por las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos.

Quede pues clara, la inexistencia hasta el 10 de octubre del pasado año, de un órgano coordinador a nivel provincial, de las autoridades, servicios y órganos de la Administración Central.

En dicha fecha, se publica el Decreto del Ministerio de la Gobernación, que regula las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles.

¿Qué innovaciones nos trae y qué resuelve dicho Decreto respecto a los problemas enunciados?

Precisamente, el artículo 52 de la mencionada disposición, primero de los que se dedican a la regulación de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, considera a las mismas como órganos deliberantes de colaboración inmediata con el Gobernador Civil, con la finalidad principal

de coordinar la actividad desconcentrada, que dentro de la provincia realice la Administración Central, sin perjuicio de aquellos otros objetivos que le atribuye la legislación vigente.

La disposición transcrita, intenta salvar toda la deficiencia apuntada anteriormente, sobre la coordinación de los servicios estatales a nivel local.

Adopta como solución, el cuarto método de los que enumera Liet-Veaux («Le Regionalisme constitutionnal» París 1943, pág. 29) para coordinar las autoridades y servicios departamentales. A saber, la creación de un organismo *permanente* de coordinación y enlace de los servicios estatales a nivel local. La fórmula ofrece innegables ventajas sobre las otras tres técnicas posibles ensayadas también en el país vecino y que recoge aquel autor.

Asimismo y a los efectos de una total coordinación --por supuesto con perspectivas de mayor alcance-- se señala también, que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos asumirá el cometido de todas las Juntas, Comisiones o cualquier otro Organismo colegiado de carácter estatal que exista en la provincia. (Apartado d, Art.º 55).

Interesa destacar, que la carrera estatizadora de las referidas Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, intenta en parte detenerse, con algunas pequeñas modificaciones recogidas respecto a las mismas en la redacción del nuevo Decreto de octubre de 1958.

Quizás no se haya reparado, en la corrección de erratas de dicho Decreto, aparecida en el B. O. del 9 de diciembre, ciertamente de importancia al respecto.

En la rectificación del mencionado artículo 52, se habla expresamente de la Comisión provincial de Servicios Técnicos «*de la Diputación*» con lo que deliberadamente se pretende advertir, que continúan siendo organismos provinciales y no de la Administración estatal.

Por lo que se refiere a la Secretaría de dichos Organismos, también se señala, que cuando se ejerzan funciones reguladas en la Ley de Régimen Local o las relativas a la administración de los fondos provinciales de inversión, y subvenciones del Estado y Organismos paraestatales para

obras y servicios de interés local, le corresponde al Secretario de la Diputación (art.º 53). En los restantes casos le compete al del Gobierno Civil. Este último precepto viene a puntualizar la ambigüedad de la redacción del art.º 4.º del Decreto de 13 de febrero de 1958, relativo al desempeño de dicha Secretaría y adopta una solución de indudable respeto para las competencias propias de la provincia.

Sin embargo la nueva estructura de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos a fin de coordinar la actividad desconcentrada de la Administración Central en la provincia y sus también nuevos cometidos y funciones al respecto, plantean algunos problemas.

Con efecto, se dispone, que serán miembros de las mismas, el representante de cada Ministerio en la provincia. Como quiera que algunos Ministerios tienen más de un delegado en provincia y como además en ocasiones no coinciden el ámbito de las circunscripciones de los distintos servicios ministeriales con la demarcación provincial y los delegados de éstos, poseen a veces funciones y cometidos diferentes, pudieran surgir dudas sobre la determinación de a qué órganos les corresponde la referida representación. Es aspecto que debería ser precisado por las pertinentes disposiciones complementarias.

En conclusión, podemos decir, que constituir un órgano colegiado a nivel provincial, a quien se le encomiende conducir toda la actividad desconcentrada de la Administración Central, ha sido acertado, ya que como vimos constituía una necesidad, de cuya falta se resentían los distintos servicios y en definitiva el interés público.

Cosa totalmente distinta, es el juicio que nos merece el proceso de desnaturalización de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos como organismos de la Administración provincial y en favor de la Administración estatal. En bloque y sin entrar en pormenores (puesto que nuestro trabajo se refiere sólo al problema anteriormente tratado de la coordinación de los servicios estatales a nivel provincial) tal absorción es criticable. Quede sin embargo claro, como decíamos, que la ayuda económica del Estado a la Administra-

ción local, debe realizarse dentro de una visión nacional de conjunto, de las necesidades y posibilidades económicas y no anárquica, aisladamente y en forma de «Rey mago» por los servicios de los distintos ministerios.

La dispersión de las normas administrativas que regulan las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, su enmarañada situación fáctica (en la práctica funcionan en cada provincia varias Comisiones) y la rectificación de criterios, en el problema aludido, de la estatización de las mismas, aconsejan una nueva y diáfana regulación normativa, de las referidas Comisiones provinciales y Servicios Técnicos.

Tres aspectos deben distinguirse en el tratamiento de la cuestión:

a) La coordinación de la actividad desconcentrada de la Administración Central y paraestatal a nivel provincial. Este aspecto regulado por el D. de 10-X-1958 y objeto de nuestro estudio, debe ser realizado como está previsto por un organismo de la administración estatal.

b) El encauce y la coordinación de la ayuda económica y técnica del Estado y organismos paraestatales a las obras y servicios provinciales y locales. De otra parte el encontrarse de los organismos técnicos del Estado a nivel local con las Diputaciones provinciales.

c) La cooperación económica y asistencia técnica de la Diputación a los municipios de la provincia y la asistencia técnica de las Comisiones provinciales de S. T. a la propia Diputación.

Este último aspecto aludido de carácter propiamente local debe encomendársele a un organismo de tal índole. El segundo también lo es, en su gran parte, pues lo que el Estado debe reservarse, es sólo el criterio de distribución de la ayuda económica dentro de una valoración nacional de necesidades y prioridades de las mismas.

Creemos, que incluso, no debería mantenerse la misma y unívoca denominación para un organismo que realiza funciones totalmente distintas y que por consiguiente también debe tener en cada caso composición y encuadramiento orgánico diverso.

### 3.—EL GOBERNADOR CIVIL ENCARNADOR DE LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y COORDINACION

#### a) *Situación legal y Fáctica anterior al Decreto de 1958*

En cada una de nuestras provincias, el representante del Gobierno y Delegado (aunque la denominación, como señala García Trevijano es impropia) general, de todos los servicios estatales, es el Gobernador civil. Inequívocamente debe constituir la cabeza de la Administración pública estatal en la provincia y encarnar los principios de unidad y coordinación a semejanza de como en el plano nacional, se significan en la figura del Presidente del Gobierno. Resulta por tanto la autoridad idónea, para realizar en la demarcación provincial, una auténtica tarea de gobierno, de dirección e impulso, con criterio de unidad y visión de conjunto.

Al mismo tiempo, su carácter de supremo órgano administrativo en la provincia, le condiciona inmejorablemente, para procurar, que también resulte uno el criterio y coordinada la forma, no sólo de concepción, sino también de ejecución de la actividad administrativa, que los distintos órganos des-concentrados y servicios de la Administración Central llevan a cabo.

Ambas razones, le potencian inequívocamente, para presidir el organismo colegiado, que en forma de mesa redonda, deben integrar todos los jefes de los diversos servicios estatales en la provincia y cuya inexistencia en tiempos pasados, poníamos de relieve, líneas atrás.

Nuestro ordenamiento legal, establecía que: «El Gobernador civil es la primera Autoridad de la Provincia como representante del Gobierno y Delegado permanente del Poder Central, y le corresponden los honores y facultades inherentes a este carácter representativo» (Artículo 212 del Texto ref. de la Ley de Régimen Local). De otra parte, también señalaba, que «El Gobernador civil ejercerá en la Provincia las facultades que le delegue el Gobierno y las que le correspon-

dan con arreglo a las leyes como representante superior del Poder central en el respectivo territorio» (Artículo 259 del mismo cuerpo legal).

Mas en la práctica, venía aconteciendo que no era el delegado del conjunto del Gobierno y de cada uno de los Ministros, sino —y esto lo determinaba en gran parte su dependencia orgánica— el delegado y representante del Ministerio de la Gobernación. Esta subordinación jerárquica a un ministerio más, le colocaba al mismo rasero que a los restantes delegados del poder central en provincias, y le capitidisminúa su posición de «primus inter pares», mermándole de hecho para presidir el órgano colegiado coordinado y coordinador que deben constituir las autoridades estatales a nivel provincial.

No puede olvidarse tampoco, la resistencia bien de forma activa o pasiva de los Ministros a que sus funcionarios o delegados sean controlados por los Gobernadores dependientes en definitiva de otro Ministro. La realidad ofrece abundantes muestras de fricciones de este orden, en ocasiones muy aristadas.

De otra parte, el mantenimiento y la preocupación por el orden público —entendido éste en la dilatación operada modernamente en el concepto— tarea principal en un estado de autoridad como el nuestro, juntamente con la ejecución de los servicios que administrativamente dependen del Gobierno Civil, —prolija misión de detalles— absorbían gran parte de la actividad de nuestros Gobernadores restándoles dedicación a las tareas propias del gobierno general de la provincia y al planeamiento y la reflexión, indispensables en el ejercicio de su alta función.

Finalmente, la existencia para algunos Ministerios y para ciertos servicios, de circunscripciones administrativas que sobrepasan considerablemente el cuadro provincial, debilitan la posición del Gobernador, respecto a la jefatura de aquéllos, localizados fuera de su jurisdicción.

Todas estas razones, abogaban suficientemente, por determinados cambios en la configuración y estructura de nuestros Gobiernos y Gobernadores civiles.

- b) *El nuevo perfil del Gobernador civil en orden a la coordinación.—Gobernador más que administrador.—Reformas tal vez convenientes respecto a su encuadre orgánico y estructural.*

El Decreto de 10 de octubre de 1958, plantea muy interesantes aspectos, de muy variada índole, en orden a la figura y atribuciones del Gobernador, todas ellas dignas de ser comentadas pormenorizadamente.

Bástenos en este trabajo, detenernos en la forma como se enfoca en aquél, el problema de la unidad y coordinación de la política y administración estatal.

La preocupación unitaria y coordinatoria de los servicios estatales a nivel provincial, subyace diáfananamente a través de todo el texto de la disposición que comentamos.

La necesidad de que más que una Jefatura honorífica, el Gobernador Civil, constituya una representación viva del Gobierno y sea titular de facultades efectivas, para que ningún órgano desconcentrado actúe de modo inconveniente o inconexo, sino por el contrario de forma coordinada, intenta satisfacerse de distintas formas en la disposición que examinamos.

Ante todo, se pretende que sea más gobernador que administrador. Así se refuerza su misión y carácter político, para que de esta manera, pueda realizar con mayor facilidad una tarea de gobierno propiamente dicha, de planificación, impulso y dirección de toda la actividad administrativa en provincia. En este sentido el Decreto, recoge y reafirma el concepto de Gobernador del D. de 24-VI-1938, que atribuía a la competencia de los Gobernadores «la dirección y el control en materia de acción política, entendiéndose por ésta, las actividades que conciernen a la aplicación positiva de las directrices generales del Gobierno...».

Pero además, concretamente, en aras de la unidad y coordinación se le concede una serie de atribuciones «ad hoc».

Por la técnica utilizable en cada caso, podríamos sistematizarlas bajo dos aspectos:

1.º Coordinación que denominamos de carácter positivo, con la finalidad de que toda la acción administrativa

marche al unísono y converja hacia los mismos fines. La realiza el Gobernador civil en los siguientes casos:

a) En cuanto preside la Comisión provincial de Servicios Técnicos, a la que se le encomienda en la regulación de octubre de 1958, la finalidad de coordinar la actividad desconcentrada que dentro de la provincia lleva a cabo la Administración Central. (Artículo 52).

b) En cuanto le corresponde el impulso, fiscalización y orientación *precisamente conforme* a las directrices de los Ministerios respectivos, de todos los Servicios y Delegaciones de los Organos de la Administración Central (artículo 13-3.<sup>o</sup>). Con ello consigue que la actividad administrativa coordinada en la cabeza de la jerarquía, sigue la línea originaria y continúe también coordinada en el plano de su ejecución a nivel local por los distintos órganos desconcentrados de los respectivos Departamentos.

2.<sup>o</sup> Coordinación que con Chenot, titulamos de técnica negativa. («Organisation economique de l'état». París, 1951, pág. 96); realizada mediante la fórmula de suspensión de los acuerdos o resoluciones de las antes expresadas entidades y Delegados o representantes de los Departamentos Ministeriales. Todos ellos habrán de poner en conocimiento del Gobernador dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su fecha, los acuerdos o resoluciones adoptados (cuando así lo haya dispuesto con carácter general para determinadas materias o con referencia a un expediente concreto), por la relación que aquellos asuntos tengan para el buen régimen de la política provincial (Artículo 13-3.<sup>o</sup>).

Dicha suspensión tiene la finalidad entre otras, de evitar los defectos neutrales o a veces asimétricos de la acción administrativa, cuando sean contradictorias las distintas medidas administrativas puestas en juego.

El propósito del Decreto, de coordinar la Administración Estatal a nivel provincial, resulta evidente. No obstante, y a nuestro juicio, falta aún dar dos pasos para la plena realización de este ideal.

De una parte, el abordar la cuestión de la circunscripción administrativa «polivalente», es decir, común para todos

los servicios administrativos, deliberadamente dejada al margen de regulación —como se colige de la propia exposición de motivos— aunque ciertamente se vislumbra un atisbo de su resolución con la creación del Gobernador civil general.

De otro lado, el acometer un adecuado encuadre orgánico y funcional de los Gobernadores y Gobiernos civiles, dentro de la contextura de la Administración Central.

Ambos siguen dependiendo directa y orgánicamente del Ministerio de la Gobernación, aunque ello no se señale expresamente en la nueva normativa, como lo hacía la Ley de Régimen Local (artículo 213. Texto Ref.).

Sin embargo, además de que el Gobernador Civil —como muy bien recalca la exposición de motivos— no es representante de cada uno de los Departamentos ministeriales, sino el Gobierno en pleno, el examen detallado de muchas de sus funciones, algunas ya atribuidas y otras nuevas que se le encomienden, pone de relieve, que junto a tener delegaciones de los distintos Departamentos, para materias específicas, se le asignan otras delegaciones y atribuciones, que rebasan la esfera privativa y peculiar de un servicio y poseen carácter común y genérico a todos los departamentos Ministeriales. A más se le configura como un órgano de fiscalización e inspección de todas las obras y servicios de la Administración estatal en provincias.

Así, examinemos las siguientes:

Presidencia en *nombre del Gobierno* de las recepciones públicas y de todos los actos a que concurra en la provincia de su mando, salvo algunas excepciones. (Artículo 8).

La tutela e inspección de las Corporaciones, Asociaciones e Instituciones de carácter público. (Artículo 13-2.º). Dichas Corporaciones de muy diversa factura y que en el plano nacional, se encuentran sometidas a la tutela e inspección de distintos Departamentos ministeriales, por razón de sus fines y profesión de sus componentes, en el plano provincial son tuteladas sin distinción por el Gobernador Civil. Algo en cierto aspecto análogo, acaece con las Asociaciones.

La Jefatura *de todos* los servicios públicos de su provincia y la obligación de poner en conocimiento del Minis-

tro del Ramo a que aquellos pertenezcan cualquier anomalía que en los mismos aprecie (Artículo 15).

La inspección y vigilancia respecto al desenvolvimiento *de todas* las obras civiles que se realicen por el Estado y Organismos públicos en el territorio de la provincia. Con las consiguientes facultades de suspensión en caso de urgente necesidad. (Artículo 16).

El conocimiento *de toda* actuación inspectora en los distintos organismos civiles del Estado de la respectiva provincia. (Artículo 16).

El cuidado de aplicar, circular, ejecutar y hacer que se cumplan en la provincia de su mando, las disposiciones de general observancia y las que al efecto le comunique *el Gobierno* (Artículo 17), atribución típicamente general.

El elevar *al gobierno* (no se dice específicamente a cada Ministerio) cada año, una memoria expresiva de la gestión por él mismo realizada proponiendo las medidas que a su juicio puedan contribuir al fomento de los intereses de la provincia y al mejoramiento de los Servicios que en ella radiquen. (Artículo 20).

La tramitación a las Autoridades civiles del territorio de su mando de las quejas que se formulen y la petición con relación a las mismas y en *nombre del Gobierno*, de las informaciones que estime precisas. (Artículo 19).

Obsérvese y lo subrayamos para mayor diafanidad, cómo incluso la propia redacción que se utiliza, alude siempre al Gobierno, y no a departamento ministerial concreto. En este sentido el artículo 19, señala gráficamente que «las comunicaciones relacionadas con el servicio, pidiendo datos a distintos Organismos de la Administración Pública en el orden civil, que el Gobernador dirija, se encabezarán con la fórmula siguiente: «De Orden *del Presidente del Gobierno* comunico a...» o «intereso de...».

La nueva Ley de Procedimiento administrativo, de otra parte, señala en su artículo 33, que la función informativa que debe realizar todo Departamento ministerial, Organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil, se realizará en los Gobiernos civiles respecto de todas las

Delegaciones y Dependencias civiles de la Administración Central de su provincia. Asimismo en el artículo 66, se dispone que los Gobiernos civiles recibirán *toda* instancia o escrito relacionado con el procedimiento administrativo *dirigido a cualquier órgano* de la Administración civil del Estado que radique en la provincia o en distinta provincia.

El artículo 35 del Decreto que comentamos, señala, que el Gobernador promoverá cuestiones de competencia a los Jueces y Tribunales de todos los órdenes, y suscitará conflictos de atribuciones a otras autoridades administrativas.

La Ley de Conflictos jurisdiccionales (Artículo 7.º), en concordancia con el precepto anterior, dice que podrán promover cuestiones de competencia a los Tribunales ordinarios y especiales, *los Gobernadores Civiles, como representantes de la Administración pública, en general, dentro de sus respectivas provincias.*

Según el mismo artículo 35, *al Gobernador civil corresponderá con carácter general, la representación ordinaria del Estado* como titular de la potestad expropiatoria en los expedientes de esta clase...

Finalmente, se establece en el artículo 13-1.º, una cláusula de competencia residual a favor del Gobernador civil, de *la resolución de todas aquellas cuestiones* que no estén específicamente atribuidas al Delegado de un Departamento ministerial.

Las anteriores consideraciones, que ciertamente evidencian el significado general de las delegaciones de los Gobernadores civiles, el carácter común de muchas de sus atribuciones; su configuración como órganos de fiscalización e inspección de todas las obras y servicios de la Administración estatal en la provincia; el hecho de que desempeñen al mismo tiempo las Jefaturas provinciales del Movimiento, dependiendo en este sentido de la Secretaría general del Movimiento; en fin el propio estilo de la redacción del Decreto, nos lleva a la conclusión, de si tal vez, no sería conveniente, realizar, precisamente en nombre de la unidad y coordinación que tanto se invoca, algo que late en todo el espíritu de la disposición que estudiamos, a saber, que los

Gobiernos y Gobernadores civiles pasarán a depender orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, manteniéndose en las Delegaciones provinciales del Ministerio de la Gobernación los servicios específicos de dicho Departamento.

Evidentemente, ello supondría romper con una tradición de nuestro Derecho administrativo orgánico y adoptar una solución no similar a la que en general ofrece el derecho comparado. ¿Pero no estamos en el momento de la reforma administrativa y en la época de la eficiencia y racionalización?

Pudiera sin embargo argüirse algunas objeciones a esta tesis, además de la señalada del criterio tradicional.

a) Que todos y cada uno de los órganos del Estado, y no sólo la Presidencia del Gobierno actúan por el Estado entero. Esto es evidente. Pero cosa distinta y al mismo tiempo congruente con la anterior, es que unos órganos tengan competencias específicas y delegaciones singulares y otras competencias genéricas, comunes y delegaciones generales, y sin embargo, nadie puede poner en duda de que todos actúan por el Estado entero. Como hemos visto, la mayoría de las atribuciones y delegaciones que posee el Gobernador son de esta última clase, como acontece con la casi totalidad de los competencias que le corresponden a la Presidencia. Además habría que agregar, el carácter que se le atribuye, de órgano de fiscalización e inspección de todas las obras y servicios de la Administración estatal en provincias.

b) Que el Gobernador representa la reserva política. Razón de más para que se encuadren en la Presidencia. Porque el Gobernador civil debe ser, a nuestro entender —ya lo hemos señalado— más gobernador que administrador provincial. Administradores son «per se» los delegados en provincias de los distintos ministerios y servicios. Esta es por otra parte, la intención del Decreto, diáfana y marcada en su exposición de motivos. «Su labor —se dice en ella— no es fundamentalmente técnica, como acaece con la de los diversos Delegados ministeriales, sino predominantemente política». Y si a algún órgano del Estado, le corresponde por autonomía, la dirección política, —por encima de toda con-

sideración o cometido administrativo—, es inequívocamente a la Presidencia del Gobierno.

c) Que se vaciaría en parte de contenido al Ministerio de la Gobernación. A más de que posee otras dilatadas e importantes competencias, debe tenerse en cuenta, que tanto este Ministerio, como el viejo de Fomento, son ministerios madres de los que lógicamente emergieron y tendrán aún que surgir —por una ley lógica de la especificación de funciones y de división del trabajo— nuevos ministerios. Mas en este caso, no se trata de mermarle nada específico del mismo, como pudiera ser por ejemplo el orden público. En modo alguno, debemos dejarnos arrastrar por una razón más o menos sentimental ante una realidad evidente de eficacia y conveniencia cuando de los intereses públicos se trata.

Por supuesto nuestra tesis, en modo alguno hiere lo más mínimo la autonomía y competencia de nuestros entes locales y entidades infrasoberanas. El Gobernador es una pieza de la Administración estatal e insinuamos un reajuste dentro de la propia organización estatal, sin el menor aumento de su poder e intervención respecto a aquéllos.

d) Finalmente, que todo ello supondría sobrecargar al Presidente del Gobierno con una nueva y gran tarea a unir a las numerosas y graves que ya gravitan sobre él. Por lo que respecta al Derecho español, precisamente nuestra contextura de la Presidencia, salvaría esa posible dificultad y le haría encontrar una solución viable. El hecho de que exista un Ministro Subsecretario de la Presidencia y de que el Presidente del Gobierno esté asistido de él (artículo 3.º Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado), podría hacer recaer toda la función más prolija y administrativa de despacho, sobre el propio Ministro Subsecretario si bien supervisada y dirigida en última instancia por el Presidente del Gobierno.

Con la fórmula propuesta, los Gobernadores recibirían directamente la orientación política y administrativa coordinada ya, desde la Presidencia, facilitándose con ello la coordinación en el plano local, a través de la Comisión provincial de Servicios Técnicos. En la práctica sería la única forma de que al igual que la Presidencia del Gobierno posee

una superioridad no jerárquica pero sí de *supremacía* sobre los demás Ministerios, el Gobernador goce también *servata* distancia de supremacía análoga y real sobre los órganos desconcentrados de la Administración Central a nivel local. Ello evitaría el recelo de los Ministros de sentirse controlados en el plano local por un funcionario que en la práctica es delegado de otro Ministerio. El Ministerio de la Gobernación debería poseer un Delegado provincial para todos sus servicios al igual que lo tienen los demás Ministerios.

Piénsese que además, y de esta forma, quedarían localizados en los Gobiernos civiles, los servicios que en el plano nacional dependen actualmente de la Presidencia, algunos de ellos dedicados al suministro de datos de conocimientos de la realidad social y administrativa, todos ellos importantísimos en una administración conformadora como la de nuestra época. El Gobernador dispondría en el plano local de dichos medios, imprescindibles para la tarea de auténtico gobierno que se le ha encomendado. Incluso podría pensarse en que los funcionarios de los Gobiernos civiles tuvieran la preparación propia y el carácter de verdaderos funcionarios interministeriales. En cierto modo el Decreto tantas veces citado, atisba algo parecido, con la creación de la categoría especial de Diplomados dentro del Cuerpo Técnico Administrativo del Ministerio de la Gobernación (Disposición final 4.<sup>a</sup>).

José ORTIZ DÍAZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE OVIEDO

# LA FORMA Y LA INTERPRÉTACION DEL NEGOCIO JURIDICO

---

## LA FORMA DEL NEGOCIO JURIDICO

### CONCEPTO

**F**ORMA es el *modo* de ser del negocio, la *manera* (palabra, escrito, ceremonia, etc.) de realizarse. Así, la forma de la compraventa es *verbal*, si tal contrato se celebra haciéndose *oralmente* la oferta y la aceptación.

La forma no es un elemento más del negocio (como lo son la declaración de voluntad u otros), sino que es la *vestidura exterior* de estos elementos, o los ritos o solemnidades que se han de observar para darles vida. Por ejemplo, las palabras pronunciadas en la compraventa verbal, o escritas, en la escrita, no son otro *elemento* del contrato, sino que son la *fisonomía* (forma) del elemento declaración de voluntad. O bien, la *presencia* del juez municipal y de los testigos, no es un *elemento* más del matrimonio, sino que ambiente -- forma -- en el que debe necesariamente tener lugar la emisión de las declaraciones de los contrayentes: ante el juez y los testigos (C. c. art. 100).

## NEGOCIOS FORMALES Y NO FORMALES

Todos los negocios son formales, puesto que de alguna *manera* (*forma*) han de verificarse los elementos que los compongan. Mas, a tenor de la forma, los negocios se dividen en formales (o solemnes) y no formales, no porque unos tengan forma y otros no, sino porque unos puedan adoptar *cualquier* forma y otros deban realizarse de determinada forma, o de una de entre varias formas determinadas (por ejemplo, el testamento puede otorgarse, no en *cualquier* forma, sino en una de entre las distintas que la ley admite: C. C. arts. 676 y sigs.). El *fundamentum divisionis* es, pues, el que la forma sea libre o no.

En los negocios formales, la declaración de voluntad (o cualquier otro elemento), que, aún realizada, lo haya sido sin observar la forma debida (o una de las formas debidas), es inválida y no puede menos de serlo, ya que precisamente se consideran como formales, aquellos negocios en los que la inobservancia de la forma prescrita por la ley, da lugar a su invalidez. En ellos se dice que la forma es *esencial*: *ad essentiam*, *ad solemnitatem*, *ad substantiam*, o *ad validitatem*.

### FORMA DE LA DECLARACION

La doctrina suele afirmar que la forma del negocio es la forma de la declaración de voluntad.

Esto, sin embargo, no puede ser aceptado sino haciendo las siguientes salvedades:

1.ª Pudiendo un negocio tener otros elementos, además de la declaración, también éstos tienen una forma.

No obstante, ello no impide que la importancia de la forma se centre en la de la forma de la declaración de voluntad, ni impide tampoco que la calificación de la forma

del negocio se haga habida cuenta de la forma de su declaración (así, se habla de negocio con forma verbal o escrita, según que la declaración se haga oralmente o por escrito). Y, por otro lado, no cabe negar que es para la declaración, generalmente, para la que la ley prescribe —en los negocios formales— una forma determinada, que suele alcanzar a todas las declaraciones, si el negocio tiene más de una, pero que puede exigirse, aunque el negocio conste de varias, sólo para alguna o algunas (por ejemplo, si en la donación —como ocurre en otros Derechos— sólo se requiriese determinada forma para la declaración del donante, pero no para la aceptación del donatario).

2.<sup>a</sup> La *forma* del negocio no es siempre ni sólo forma de *emisión* de la declaración, es decir, no es siempre forma de *actuación del declarante*, sino que también puede ser *forma* (circunstancias) que *rodea* —en medio de la cual se emita— la declaración, o *solemnidades* que deban *seguir* a esta emisión, para entender que hay declaración perfecta (*formal*). En tales casos ocurre algo análogo a cuando la declaración es recepticia. Entonces, aún emitida, no se perfecciona sino por la recepción, e igualmente, en el caso presente, aún emitida, la declaración formal no se perfecciona sino cuando la emisión se vio rodeada de las solemnidades necesarias, o cuando, después de la emisión, se le agregan las solemnidades precisas.

### FORMA DEL MEDIO DECLARATORIO Y FORMA QUE NO ES DE ESTE

Lo expuesto permite distinguir propiamente dos categorías de formas:

1.<sup>a</sup> Unas que son formas del *medio declaratorio* utilizado (forma *verbal*, si se declaró *mediante* palabra hablada; forma *escrita*, si se declaró *mediante* palabra escrita); que existen necesariamente en todo negocio —pues no es pensable haya declaración sin *medio* declaratorio—.

2.<sup>a</sup> Otras que no son formas del *medio declaratorio*, sino que se dan aparte de éste. Por ejemplo, la celebración del matrimonio *ante* el juez y los testigos (C. c. artículo 100) el otorgamiento del testamento en inminente peligro de muerte, *ante* cinco testigos, y, en caso de epidemia, *ante* tres (arts. 700 y 701), etc. A veces la forma —o parte de la misma— exigida es la documentación del negocio (o de la declaración). Documentación que consiste en crear un documento que recoja la celebración de aquél (y, quizá, otros extremos). En estos casos, no se cumple la exigencia de *forma* hasta que el negocio se ha documentado. Por ejemplo, contrato de donación de inmuebles, concluido en escritura pública (art. 633) o testamento abierto otorgado ante Notario (arts. 694 y sigs.). Sin embargo, esto no quiere decir que toda documentación de un negocio sea *forma* del mismo, pues bien puede ocurrir que éste quede perfecto, y la forma observada, antes de aquella documentación, que se limita, después, a recoger el negocio ya concluido. A veces esta clase de documentación la impone el propio Derecho objetivo. Más que en algún caso concreto se requiera con el carácter de *forma* o con el de simple *documentación*, es cosa que puede ser dudosa.

En el caso de estas formas de la segunda categoría, cabe distinguir *la forma del negocio*, del *medio* (forma) utilizado para emitir la declaración.

La forma del medio declaratorio no puede sino existir en todo negocio (aunque éste no sea solemne). Por eso se puede decir —como hace la doctrina— que todo negocio tiene una forma, siendo la clave de que el negocio sea o no formal, no la existencia de forma, sino la libertad o no de la misma. Pero la forma que no es del medio declaratorio, sino del negocio, no existe necesariamente en todos los negocios, sino que sólo es precisa en los formales.

Sin embargo, en definitiva, la forma o las solemnidades que no son del *medio declaratorio*, pueden entenderse como forma o solemnidades de la *declaración*, en el sentido de que ésta, para que sea válida, debe realizarse de aquella manera o ante aquel funcionario o aquellos sujetos; o en el sentido de que —una vez realizada— su validez, requiere solemnidades

posteriores, sin las cuales, tal declaración no se perfecciona (como no se perfecciona la declaración respectiva, sin la recepción).

### FORMA Y ELEMENTOS DEL NEGOCIO

Hemos dicho (1) que la forma no es un *elemento* del negocio, sino que es la vestidura exterior de tales elementos (o de alguno de ellos). Ahora bien, de hecho, en ciertos casos puede ser discutible (y con frecuencia se discute por la doctrina), si no nos hallamos ante un requisito de forma o frente a un requisito de sustancia (otro elemento, y no forma de un elemento). Ello ocurre porque no siendo siempre la forma exigida por la ley, forma del *medio declaratorio* empleado, sino, con frecuencia, solemnidades, ritos o procedimientos (que hay que observar para que se entienda perfeccionada formalmente la declaración de voluntad), éstos, a veces, puede ser dudoso si se exigen como forma de la declaración o como elementos autónomos nuevos. En particular, es frecuente que se consideren como requisitos de formas determinadas intervenciones en el negocio, de autoridades y funcionarios, que realmente son constitutivas de otro elemento de aquél. Así, la intervención judicial en la adopción (Código civil arts. 178, 179 y L.E.C. arts. 1.825 y sigs.).

Para otros supuestos de aprobación judicial, de determinados actos, admitimos que pueda discutirse si son elementos del negocio o requisitos de eficacia externos al mismo (por ejemplo C. c. arts. 164, 322, etc.), pero, en todo caso, no se trata de requisitos de forma.

Para decidir si nos hallamos frente a un requisito de forma o frente a un requisito de sustancia (elemento del negocio) hay que atenerse a la concepción del Ordenamiento jurídico, y no pretender resolver la cuestión sólo a base de la naturaleza objetiva de la cosa de que se trate (2), ya que, como hemos visto, realmente existen determinados requisitos que no siendo en sí forma de algo (sino, siendo

otro algo substancial) son, sin embargo, pensados por la ley como meras formas o solemnidades que deben rodear a los estrictamente considerados por aquélla como elementos del negocio.

El interés práctico de la exacta distinción entre requisitos formales y substanciales puede residir en la aplicación del art. 11 (*locus regit actum*).

### REQUISITOS EXTRINSECOS AL NEGOCIO

Por último, hay determinados requisitos que la ley exige con relación a un negocio, que no son realmente ni requisitos formales ni sustanciales (otros elementos) de dicho negocio, sino que son, con seguridad, extrínsecos, externos al mismo. Unas veces son precisos para que el negocio no devenga inválido, otras para su eficacia, o sólo para que produzca ciertos efectos o para que los que produzca puedan oponerse a terceros, etc.

No estamos, entonces, frente *forma* del negocio (3). Ejemplos de lo dicho se encuentran en arts. como los 689, 703, 2.º, 704, etc., en numerosos casos de publicidad del negocio, sin la que éste no perjudica a terceros, etc.

### FORMA Y DOCUMENTOS

La exigencia de forma queda cumplida con la realización o ejecución de la solemnidad (emisión de la declaración mediante el medio declaratorio ordenado, o emisión de la misma rodeada de las circunstancias dispuestas, o seguida de las formalidades establecidas por la ley). El negocio vale desde entonces. Pero puede ocurrir que el cumplimiento de la forma deje o no rastro. Este no queda, si aquella es verbal (*verba volant*); sí queda, si es es-

crita (*scripta manent*), porque, al cumplirla, se crea una cosa nueva: el documento, sea público o privado.

Ahora bien, hay que distinguir el cumplimiento de la forma, del documento. Este no puede menos de resultar creado como consecuencia de aquel, puesto que precisamente la forma consiste en una actividad que tiene como resultado el documento. Pero, cumplida la forma, el negocio es válido, y ya no se requiere la posterior subsistencia del documento, cuya desaparición o destrucción no altera aquella validez, ya que, aunque se destruya, no se puede destruir la forma del negocio, es decir, el hecho de haber observado la conducta que creó el documento.

Puede ocurrir que para algo (ejercicio de derechos procedentes del negocio, o para hacer valer otros efectos de éste, o para probarlo, o, incluso sería pensable que para la propia validez del mismo), un Derecho positivo exija la existencia, o la posesión del documento. Mas, sin embargo, tal exigencia no tiene nada que ver con la *forma*.

### VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA EXIGENCIAS DE FORMA

Históricamente se ha ido evolucionando hacia la libertad de forma. Los Derechos antiguos estaban aprisionados por el formalismo. El principio de libertad es una conquista del progreso jurídico. Tal principio rige en nuestro Derecho, aunque con excepciones.

Tanto uno como otras se abonan por una serie de razones que el legislador ha considerado preferibles; lo que no excluye que en contra las haya también de peso.

En esta materia luchan dos puntos de vista: 1.º La seguridad de las relaciones jurídicas, que frecuentemente reclama la inoperancia de la voluntad que no se declara solemnemente. 2.º El fin perseguido por el negocio jurídico, como figura puesta a disposición del sujeto para que éste regule sus relaciones jurídicas *según su voluntad*, voluntad

que, cuando es conocida con certeza, repugna despreciar por el hecho de que no haya sido expresada solemnemente.

Ante ello, el legislador ha de ser ecléctico, pues no resulta acertado aplicar a todos los casos, sin más, la misma solución.

Por un lado se acoge la libertad de forma, apoyada en la segunda de las razones expuestas, y en la consideración de que lo contrario —forma solemne, como principio— sería un entorpecimiento enorme para la vida jurídica y, en última instancia, dejaría —en numerosos casos— de ser observado en la práctica, además de favorecer a las personas menos escrupulosas, ya que las más rectas se consideran ligadas incluso por el negocio sin forma, y aquellas no tienen obstáculo en alegar la falta de ésta como causa de invalidez.

Por otro lado se aceptan excepciones al principio de libertad de forma, apoyadas en la primera de las razones expuesta, y persiguiendo en concreto fines como los siguientes: 1.º Proteger contra las decisiones precipitadas, contribuyendo a que se medite el negocio de que se trate. 2.º Procurar generalmente una declaración negocial más clara y completa. 3.º Establecer una distinción neta entre los tratos o proyectos y el verdadero negocio. 4.º Facilitar la prueba de la celebración de éste. 5.º Hacer posible una más segura vigilancia sobre el desarrollo de la vida jurídica. En los casos concretos se suele perseguir, no aisladamente uno de tales fines, sino todos o varios, aunque alguno destaque sobre los otros.

### *EL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE FORMA Y SUS EXCEPCIONES EN NUESTRO DERECHO*

El principio de libertad de forma no está expresado en nuestro Derecho en ninguna norma general, pero ello no es preciso (4), pues justamente habría de haberse formulado el principio contrario, de haberlo acogido. Aho-

ra bien, con relación a los contratos, se aplica, al disponer el art. 1.287 que «los contratos serán obligatorios cualquiera que sea la forma en que se haya celebrado...». Sin embargo, en sectores como el Derecho familiar y el sucesorio, tiene, el susodicho principio, menor valor práctico, ya que, en éste, su figura central, el testamento, es siempre formal, y, en aquel sólo se admiten negocios típicos, que son generalmente formales también.

Principales excepciones (5) al mencionado criterio de libertad de forma, son:

1.º La opción por la nacionalidad española y la manifestación de querer recuperar o conservar la misma que, a tenor de los arts. 18, 24, 25 y 26, han de hacerse ante el oficial del estado civil o, la última, también en documento debidamente autenticado dirigido al Ministerio de Asuntos Exteriores. La concesión de la emancipación, que debe hacerse por comparecencia ante el juez municipal o por escritura pública (art. 316). El matrimonio, que requiere la comparecencia ante el juez municipal y los testigos y el rito prescrito en el artículo 100 (6). La repudiación de la herencia, que ha de hacerse por escrito presentado ante el juez competente, o en instrumento público o auténtico (C. c. art. 1.008). El testamento (que admite diversas formas, pero todas solemnes: C. c. arts. 676 y ss.), y la revocación del mismo (C. c. art. 738).

2.º Requieren, al menos, escritura privada: el contrato de seguro (C. c. art. 1.793), la donación no manual de cada mueble (C. c. art. 632) y el compromiso (Ley Arbitrajes Derecho privado de 22 de diciembre de 1953, art. 16 2.º). Aparte de que los negocios mencionados en el número anterior, puedan, a veces, adoptar la forma de escritura privada (así, el testamento ológrafo: C. c. art. 688).

3.º Requieren escritura pública: la donación de inmuebles (C. c. art. 633), las capitulaciones matrimoniales (C. c. art. 1.321, salvo lo dispuesto en el art. 1.324, que permite otorgarlas ante el Secretario del Ayuntamiento y dos testigos), el censo enfiteútico (C. c. art. 1.628), la sociedad a que se aporten bienes inmuebles (C. c. art. 1.668), la hipoteca inmobiliaria (L. H. art. 145, 1.º), la hipoteca

mobiliaria y la prenda sin desplazamiento (Ley de prenda sin desplazamiento e hipoteca mobiliaria, de 16 de diciembre de 1954, art. 3, salvo lo que éste dispone respecto de la posibilidad en ciertos casos de constituir prenda mediante póliza intervenida por Agente de Cambio y Bolsa o Corredor de Comercio). Aparte —como hemos visto— de que algunos de los negocios mencionados en el número primero pueda concluirse mediante escritura pública; y de que los mencionados en el número segundo pueden celebrarse no sólo en escritura privada, (que sólo es un *mínimum* exigido), sino también pública (cfr. arts. 1.793, del C. c. y Ley Arbitrajes de Derecho privado, arts. 5 y 16, 1.º), aunque la ley no lo diga explícitamente (7).

### CLASES DE FORMA

De lo dicho se sigue que la forma, en general, puede ser oral o escrita, precisándose, además, en determinados supuestos, la concurrencia, a efectos formales, de testigos, de autoridades o funcionarios, que reciban o autoricen el acto, etc.

El examen de la forma de cada negocio corresponde verificarlo al estudiar éstos en particular. Aquí sólo indicaremos —por ser las más comunes— que:

La forma escrita privada consiste en el otorgamiento por escrito de la declaración negocial, que los declarantes asumen mediante su firma (8). Generalmente no es preciso que el texto esté escrito de puño y letra del declarante, pero, sin embargo, puede serlo: así, testamento ológrafo (Código civil art. 688).

Cuando la forma escrita es pública, el documento que perfecciona la declaración de voluntad formal es autorizado por notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley (C. c. art. 1.216), solemnidades que no son iguales en todos los casos.

## LAS LLAMADAS FORMAS AD APROBATIONEM

## A) CONCEPTO

No hay sino una sola clase de forma exigida por la ley a efectos formales: la forma *ad solemnitatem*. En cualquier otro caso, siendo la forma libre, el negocio puede adoptar cualquiera, sin que, por no adoptar una determinada, sea inválido.

Sin embargo, se habla, junto a la forma *ad solemnitatem*, de otra: la forma *ad probationem*. Esta sería una forma, no exigida para la validez del negocio, que no es inválido si no la observa, sino establecida con el fin de permitir que el negocio pueda ser probado únicamente a través de la forma prescrita (*ad probationem*). Se establece pues, no a efectos formales, sino con fines probatorios. De modo que del negocio nacerían todas sus consecuencias, podría ser cumplido voluntariamente, etc., y la forma *ad probationem* sólo dejaría sentir su influencia cuando, al reclamar ante los Tribunales, por cualquier razón ligada con el negocio, hubiese que probar la existencia de éste.

Naturalmente, semejante «forma» no tiene nada que ver con la forma verdadera, sino que sólo tiene que ver con la prueba de los negocios. Y campos completamente distintos son el de la forma y el de la prueba. De manera que el negocio existente y válido, tropiece, por cualquier orden de causas, —y, entre ellas, por la de no haberse celebrado en forma apta para prueba— con dificultades para ser probado, es cosa que *prácticamente* tendrá toda la transcendencia que se quiera, pero que *teóricamente* no afecta para nada a su existencia validez y eficacia civilmente plenas.

Pues bien, quienes admiten las formas *ad probationem*, suelen estimar que tales son las prescritas por el art. 1.280 de nuestro C. c. Punto, éste, sobre el que después volveremos.

## B) FORMA *AD PROBATIONEM* Y DOCUMENTO *AD PROBATIONEM*

Debe advertirse que cosa distinta de la llamada forma *ad probationem*, es la necesidad de probar documentalmente un negocio. En efecto: celebrado el negocio observando la forma escrita, por ejemplo, puede, sin embargo, destruirse después la escritura. De modo que si un Derecho positivo exige la forma escrita *ad probationem*, el negocio celebrado observándola podrá ser probado de cualquier manera (por ejemplo: testigos) con tal de que se demuestre un hecho: que el negocio se celebró con la forma escrita. Ahora bien, si lo que el Derecho positivo exige es la prueba *mediante* el documento, entonces, destruido éste después de haber observado la forma, el negocio no puede probarse.

En el primer caso todavía sería exacto —dentro de la inexactitud— hablar de forma *ad probationem*; pero en el segundo, lo que se exige *ad probationem* no es la forma, sino el documento.

Forma *ad probationem* —admitida, por usual, la terminología— debería significar: No se admite prueba si no se ha observado la forma *ad probationem* al celebrar el negocio.

Documento *ad probationem* debería significar: No se admite prueba si no es mediante el documento, que es o producto de haber observado la forma al celebrar el negocio (9) o producto de haberlo recogido después documentalmente.

Pero, en conclusión, lo que ocurre es que cuando la prueba no es libre, sino tasada, se llaman formas *ad probationem* a aquellas tendentes a crear un medio de prueba admitido (así, a crear el documento para la prueba documental).

## C) SENTIDO DEL ART. 1.280 DEL C. C.

De cualquier manera, y volviendo a nuestro artículo 1.280, no se encierran en él formas *ad probationem* ni tampoco los documentos públicos o privados en que —según

dice — «deberán constar» los negocios que enumera, son documentos excluyentes de cualquier otro medio de prueba: por ejemplo de la testifical. Respecto de ésta, debe aceptarse —según reza el art. 1.244— siempre que no esté expresamente prohibida (lo que no ocurre, en globo, para los supuestos del art. 1.280); y, por otro lado, sólo se dispone, en el art. 1.248 que «la fuerza probatoria de las declaraciones de los testigos será apreciada por los Tribunales conforme a lo establecido en la ley de Enjuiciamiento civil, cuidando de evitar que por la simple coincidencia de algunos testimonios, a menos que su veracidad sea evidente, queden definitivamente resueltos los negocios en que de ordinario suelen intervenir escrituras, documentos privados o algún principio de prueba por escrito».

Luego no cabe duda de que, en nuestro Derecho positivo, los negocios a que se refiere el art. 1.280:

1.º *Son válidos*, aunque se hayan celebrado sin observar las formas que dicho art. establece.

2.º *Pueden ser probados* aunque no sea mediante la escritura pública o privada (documento).

3.º *Pueden ser también probados* aunque se hubiesen celebrado sin observar la forma escrita (documental).

En nuestro Código, el papel del art. 1.280 no es el de establecer formas *ad probationem*, sino el más modesto, de permitir (según se desprende del 1.279, interpretado por la jurisprudencia que los contratantes, desde que «hubiese intervenido el consentimiento y los demás requisitos necesarios para la validez» del contrato, puedan recíprocamente *compelerse* a hacer constar por escrito el negocio, ya celebrado y perfecto.

## FORMA A OTROS EFECTOS

En ciertos casos el Derecho establece la forma con un carácter distinto de los hasta ahora vistos (no se trata, pues, de formas *ad substantiam* ni *ad probationem*, ni —como las del art. 1.280— exigibles por las partes). Por ejemplo,

cuando se dispone que el negocio no puede oponerse a terceros si no adoptó determinada forma (cfr. C. c. art. 1.230). En tales casos —en los que no siempre la forma tiene igual naturaleza— el negocio, aunque no hubiese adoptado la forma de que se trate, es válido y eficaz, en principio, con exclusión del sector a que se extienden las consecuencias de la falta de forma.

### FORMA LEGAL Y FORMA VOLUNTARIA

La forma del negocio, cuando no sea exigida por disposición de la ley, puede serlo por voluntad de los particulares. Por ejemplo A y B convienen que los futuros contratos de compraventa —contratos para los que la ley no exige forma— que se celebren entre ellos, deben concluirse en escritura pública. Entonces se califica a la forma de *voluntaria* (voluntaria, se sobreentiende, en cuanto a su *origen*; no en cuanto a su observancia, que ya no lo es).

La posibilidad de la forma voluntaria se deduce del principio de autonomía de la voluntad (cfr. art. 1.255), y, naturalmente, ha de operarse dentro de los límites de esa autonomía. Por eso, no es admisible la forma voluntaria cuando es imperativa la norma que establece la libertad de forma.

¿Cabe voluntariedad en la forma cuando la ley establece forma para un negocio?

En este caso, en ciertos supuestos, la norma legal sobre forma es de tal naturaleza que no sólo no puede estatuirse por las partes forma otra alguna distinta de la legal; sino ni siquiera otros requisitos formales, además de los legales (así, matrimonio, art. 100), o que no es posible renunciar al empleo de alguna de las formas que la ley admite, cuando autoriza varias para un negocio (por ejemplo, es inadmisibles la cláusula testamentaria en la que se disponga ser revocable el testamento sólo mediante otro testamento *notarial*; argumento *ex arts. 737 y 738 a contrario*).

Pero, en otros supuestos, es pensable:

1.º Que la ley establezca la forma como un *mínimum* aumentable. En ellos, los sujetos pueden establecer, sobre los legales, otros requisitos formales (por ejemplo, la ley exige escritura privada, y los sujetos, disponen, además, la necesidad de la presencia de testigos).

2.º Que se pueda disponer, para un negocio, la necesidad de observar, al celebrarlo, no cualquiera de las formas que la ley permite, sino, exclusivamente, alguna de ellas (por ejemplo, la ley autoriza la escritura privada o la pública, y las partes acuerdan que ha de celebrarse necesariamente en esta última).

No se pueden *suprimir* ni *disminuir* las formas prescritas por la ley. Mas realmente, tal cosa no sería *establecer* una forma (solemnidad) voluntaria —que es lo que ahora estudiamos—, sino abolir una solemnidad legal. Lo cual es cosa diferente.

La forma voluntaria puede establecerse por quien tenga poder de disponer del negocio de que se trate. Puede proceder de acuerdo de los interesados o de voluntad unilateral: por ejemplo, contrato en el que se establece la necesidad de forma escrita para los futuros contratos que se celebren entre las partes, o concesión de poder de representación, imponiendo forma escrita para los negocios que el representante celebre para el poderdante.

Lo dicho vale para las formas voluntarias, sean *ad substantiam*, sean de las exigibles por las partes (en el sentido de nuestros arts. 1.279-1.280), sean a otros efectos. En cuanto a las llamadas formas *ad probationem*, no sería admisible reconocer autonomía a la voluntad privada, pues ésta entonces modificaría la regulación legal del sistema probatorio, que no es Derecho privado. Con razón el T. S. ha dicho, en materia de prueba, que la actividad judicial ha de ejercitarse con arreglo a las normas legales y según un determinado sistema procesal, y no según la voluntad de las partes (sentencia de 18 de octubre de 1941).

Puede ser dudoso, en casos concretos, si la forma voluntaria es querida *ad substantiam* o simplemente como exigible por las partes (arts. 1.279 y 1.280). Se trata de una *quæstio voluntatis*.

El negocio celebrado sin observar la forma voluntaria *ad substantiam* es inválido.

La no observancia de la forma, puede, sin embargo, a tenor de las circunstancias, suponer una derogación tácita de la necesidad de la misma, y, en tal caso, es válido el negocio puesto que dicha observancia ya no era precisa. Que en un supuesto concreto haya de estimarse la existencia de tal derogación o no, depende de las mencionadas circunstancias, pero debe tenerse en cuenta que, de por sí, la celebración del negocio sin observar la forma preestablecida, no implica derogación de la misma.

El negocio celebrado sin observar la forma voluntaria querida simplemente como forma a la que las partes pueden *compelerse*, es válido, pero éstas pueden constreñirse después a «llenar aquella forma» (argumento art. 1.279), es decir a elevar a ella el negocio. Salvo que sólo se hubiese querido como forma en la que celebrarlo *inicialmente*.

El negocio celebrado sin observar la forma voluntaria que hemos denominado «a otros efectos» es válido y eficaz, salvo en lo que a éstos respecta.

La forma voluntaria *ad substantiam* ha de establecerse por acto necesariamente anterior al momento de conclusión del negocio para el que se prescribe tal forma (10).

La forma voluntaria querida simplemente como forma a que las partes pueden *compelerse*, es posible establecerla: bien antes de la conclusión del negocio de que se trate, bien en este mismo (cosa frecuente en la práctica: a) cuando se acuerda en un contrato celebrado por escritura privada, que las partes se comprometen a elevarlo a escritura pública cuando lo pida cualquiera de ellas), bien después de él.

La forma voluntaria «a otros efectos» puede establecerse en cualquier momento anterior a éstos.

En cualquier caso en el que la forma voluntaria de un negocio no se establezca antes de celebrado, se tratará realmente de *revestirlo a posteriori* de dicha forma. Que sea en el fondo ese *revestimiento* es punto que pasamos a examinar, con referencia a todas las cosas en que el mismo proceda.

## REPRODUCCION DEL NEGOCIO EN OTRA FORMA Y RECONOCIMIENTO FORMAL DEL MISMO

Presupuesto que la forma es la manera de realizarse el negocio, no es posible dar al negocio ya realizado una forma nueva, de modo que subsista *aquel mismo*, pero con otra *vestidura*. Y no solamente eso, sino que siendo elemento del negocio la declaración de voluntad, cuando se emite la segunda declaración, en la forma segunda, se está celebrando otro negocio, en cuanto que se está ante *otra* declaración de voluntad; siendo totalmente equivocado pensar que por tratarse de declarar idéntico *contenido volitivo*, el negocio es único, aunque con dos declaraciones.

Así pues, —utilizando la terminología usual, y salvo lo que después diremos— al «elevar el negocio a otra forma» o al «llenar» ésta, después de celebrado aquel en otra, o al «revestirlo» de la misma *a posteriori*, se celebra un nuevo negocio, aunque éste encierre contenido idéntico al del anterior, o sea, exprese igual voluntad.

Se habla, entonces, de negocio reproductivo, o de reiteración, repetición, renovación, etc., del negocio.

No deben confundirse con el negocio reproductivo ninguno de los dos siguientes supuestos:

1.º El de que habiéndose celebrado, sin observar la forma debida, un negocio solemne, se concluya otro después, observándola. Por ejemplo, se *dona* una casa inmueble por escritura privada; más, después se dona en escritura pública. Ahora bien, exigiendo ésta, *ad solennitatem* el artículo 633 del C. c., realmente la *primera donación* no existió (*forma dat esse rei*); luego la *segunda* no es su *r. producción*, sino la única donación existente.

2.º El de que habiéndose celebrado válidamente un negocio, se facilite su prueba mediante el *reconocimiento* de tal celebración. Por ejemplo A, verbalmente vende a B el objeto X, y, posteriormente, acuden al Notario haciendo constar que *anteriormente* han celebrado dicho contrato, manifestando, asimismo, las condiciones en que tuvo lugar. No se trata; pues, de que emitan en otra forma nuevas declara-

ciones de comprar y vender (el mismo objeto, en las mismas condiciones y por el mismo precio), sino de que reconocen haber comprado y vendido *antes y en la forma* en que lo hubiesen hecho. Se trataría —en el ejemplo puesto— de haber reconocido ante Notario la celebración de una compraventa verbal, que es cosa distinta a otorgar una nueva compraventa —reproductiva— en escritura pública.

En nuestra ley, el art. 1.224 —*salvo in fine*— se refiere al presupuesto, examinado en el anterior caso segundo, de escritura de reconocimiento.

Por lo que atañe a los arts. 1.297 y 1.280, el llegar la forma exigida por la ley —hábita cuenta del fin que esos artículos persiguen— creemos que se puede cumplir lo mismo celebrando, en dicha forma exigida, un nuevo negocio *reproductivo*, que *reconociendo*, en tal forma, el negocio celebrado anteriormente en otra (11).

Cuando las partes voluntariamente establezcan la facultad de compelerse a «elear» un negocio a una forma determinada, creemos que se trata de una *quaestio voluntatis* al decidir si basta posteriormente con *reconocer* en tal forma el negocio (que será lo normal) o si es preciso *reproducirlo* en esa forma.

El negocio reproductivo viene a ocupar el sitio del anterior, derogándolo; por eso, si realmente no hay pura reproducción, sino que uno y otro discrepan en algo, prevalece el segundo. El art. 1.224, *in fine* contempla este caso.

## NOTAS

(1) *Supra*, «Concepto».

(2) El mismo criterio debe seguirse cuando, a veces, la validez del negocio requiere que se cumplan o se hagan constar determinados datos o circunstancias, que en unas ocasiones pueden ser, y en otras no, concebidos por la ley como requisitos de forma (solemnidad). Por ejemplo, la expresión hecha por el testador, en el testamento ológrafo, de la fecha del otorgamiento (C. c. art. 688). Así, la ley habla de «solemnidades» y de «formalidades» (arts. 699, 705, etc.).

(3) Las llamadas formalidades fiscales (emp'eo de papel timbrado, etc.) no son requisitos de **forma** del negocio. Por tanto éste, si no las cumple, no es inválido por defecto de forma. Pero la ley puede establecer —aparte de consecuencias de orden fiscal— ciertas limitaciones a los efectos del negocio en el que aquéllas no se hayan observado, e incluso privarle en ciertas esferas en las que el negocio que no las observó no puede ser tomado en consideración (centros, dependencias, organismos estatales, etc.).

(4) Ni cuadra a nuestro Código, que no contiene disposiciones generales sobre el negocio jurídico.

(5) Bastaría —si no hubiese ninguna otra razón para apoyarlo— advertir que los negocios solemnes los establece la ley como excepción, para demostrar la existencia del principio de libertad de forma.

(6) También es negocio solemne la adopción, para quien no mantenga que el otorgamiento de la escritura es **posterior** a la adopción (cfr. art. 179), y que el desarrollo del procedimiento, con intervención judicial (C. c. artículos 178 y 179, y L.E.C. arts. 1.825 y sigs.) es, no forma, sino **totalmente otro elemento** del negocio.

Asimismo es negocio solemne el reconocimiento (art. 131 C. c.), para quien no le niegue el carácter de negocio.

(7) Por excepción, la escritura ha de ser necesariamente privada en algún caso, como el del testamento ológrafo (C. c. art. 688). Pero, se trata de que queriendo utilizar la escritura pública —cosa posible— se adoptaría **otra** forma testamentaria.

(8) La firma es necesaria cuando la forma escrita se precisa **ad solemnitatem**. En los documentos privados, unas veces es presupuesta

por la ley, y otras la exige (cfr. Código civil artículos 1.223, 1.225, 1.226, 1.227, 688, 1.793, etc.). Cosa distinta es que, cuando el negocio no requiere forma escrita, pueda, no obstante, servir como prueba del mismo un documento sin firmar (cuando, por ejemplo, de la grafía se deduce quién lo escribió, y del texto se sigue que se celebró el negocio al que el documento se refiere).

(9) No es un caso de prueba mediante documento, pero sí da acreditar mediante documento, ante un funcionario, el del art. 48. Algunos autores, equivocadamente, lo citan como ejemplo de forma **ad substantiam**.

(10) Quien piense que es posible establecerla coetánea o posteriormente al negocio, olvida que:

1.º Es contradictorio querer **a la vez** la validez del negocio sin forma y la forma **ad substantiam**, sin la que el negocio es inválido.

2.º Una vez celebrado el negocio, y ya válido, si después se establece para él una forma **ad substantiam** (sin la que no se quiere su validez), es tanto como derogarlo y manifestar que se quiere celebrar **en el futuro** otro negocio del mismo contenido que el anterior, pero con forma **ad substantiam**.

(11) Véase sentencia del T. S. de 28 de octubre de 1944.

## INTERPRETACION DEL NEGOCIO JURIDICO

### CONCEPTO

La declaración de voluntad, una vez realizada, debe ser objeto de interpretación.

La interpretación es la actividad tendente a fijar el sentido de la declaración, es decir a precisar cuál es la voluntad negocial que la declaración exterioriza.

Cuando se quiere declarar algo, se buscan las palabras, signos, etc. que lo expresen adecuadamente. Una vez encontrados, se utilizan —en el proceso emisor— para exteriorizar lo querido. Pues bien, hábida cuenta de esto, el proceso interpretativo, parece que debería consistir en realizar a la inversa la anterior operación: partiendo de los signos, palabras, etc. empleados, buscar la voluntad que con ellos se quiso expresar. Mas, como quiera que en la declaración no es posible hallar la voluntad interna, sino en cuanto se declaró (o sea, para hallarla, debe estar recogida en la declaración —así el art. 675, 1.º, *in fine*, habla de que «se observará lo que aparezca más conforme a la intención del testador según el tenor del mismo testamento»—, haberse expresado de alguna forma, o poder deducirse de ella de alguna manera), resulta que la interpretación no se puede orientar interna, o que el fin de la interpretación es hallar la voluntad declarada que presumiblemente coincida con la interna. Ahora bien, por brevedad, se suele decir que se investiga la voluntad interna, o que el fin de la interpretación es hallar la voluntad interna.

Presupuesto lo anterior, es indudable que *en materia de*

*interpretación*, no pueden enfrentarse dos voluntades, la interna y la declarada, ni decidirse por aquella en vez de por ésta, sino que sólo se pueden enfrentar los posibles sentidos (las posibles voluntades) que la declaración admita, decidiéndose por uno o por otro.

### PROBLEMAS CON QUE SE ENFRENTA LA INTERPRETACION

Si las declaraciones no admitiesen nada más que un sentido, y para hallar éste no hubiese nada más que un camino, la interpretación no presentaría problemas. Pero éstos surgen: 1.º Porque la declaración puede admitir varios sentidos. 2.º Porque para fijar el sentido ideal, se pueden seguir varios caminos.

### SENTIDOS QUE PUEDEN ATRIBUIRSE A LA DECLARACION

Si se opta por el sentido que —admitiéndolo la declaración— le dió presumiblemente el declarante (1), se puede calificar tal interpretación de subjetiva o voluntarista; si se opta por el sentido que la declaración tiene según la opinión común del tráfico, la interpretación es calificable de objetiva o declaracionista.

Además, cabe también pensar que pueda darse a la declaración el sentido en que fue entendida o debió serlo por quien la recibe.

### SENTIDO QUE DEBE ATRIBUIRSE A LA DECLARACION

Y el primer problema de la interpretación es: ¿cuál de esos sentidos debe atribuirse a la declaración?

Este problema debe resolverse (habida cuenta del fin

que se aspira a llenar con el negocio —regular las propias relaciones a tenor de la voluntad real del sujeto— y habida cuenta también de que el negocio es declaración de voluntad, y no voluntad meramente interna) a base de los principios de voluntad, responsabilidad y confianza. Es decir, aplicando el principio de voluntad con los límites que derivan de la responsabilidad del declarante y de la confianza de los demás. A base del susodicho principio, a la declaración, si lo admite, se le atribuirá el sentido que presumiblemente quiso expresar el declarante. A base de la responsabilidad de éste y de la confianza de los demás, cuando una declaración tenga determinado sentido, según la opinión del tráfico, y los demás hayan confiado razonablemente en que ese fue el que le dio el sujeto, que provocó dicha creencia para utilizar culpablemente expresiones inadecuadas, prevalecerá tal sentido sobre el otro, siempre que, en caso contrario, derive, para los demás un perjuicio de aquella confianza (2).

Así, pues, si por ejemplo, en un contrato el oferente emite una declaración en un sentido que cabe en la declaración, pero que es diferente del que le daría la opinión del tráfico, mas el destinatario la toma en aquel, y la acepta, al negocio, al ser interpretado, hay que atribuirle el sentido que le atribuyeron las partes (intención común de los contratantes: art. 1.281 (3). Pero si el destinatario la toma justificadamente en el sentido que le daría la opinión del tráfico, y la acepta, la interpretación debe atribuir al negocio el sentido que le daría esa opinión (no hay aquí *intención común*, pero la responsabilidad del oferente: —espíritu art. 1.258, y artículo 1.288— hace *concordar* las declaraciones de oferente y aceptante).

( Por lo demás, mientras que de cualesquiera datos no se deduzca lo contrario, no hay razón para pensar ni que el declarante dió a su declaración un sentido distinto del que le atribuye la opinión del tráfico, ni que los demás la tomaron en otro diferente de éste.

Quando se compruebe, por cualesquiera medios, que el sujeto quiso realmente algo, que a tenor de la declaración no es posible considerar como declarado en ella, el camino a seguir no es el de embutir —a través de una sedicente

interpretación— esa voluntad en la declaración, afirmando que, interpretada subjetivamente, tal declaración manifiesta algo que no manifiesta, aunque fuese lo que realmente quiso el declarante; sino que el camino a seguir es impugnar— cuando proceda, y siempre salvando que deba ser mantenida por los principios de responsabilidad y confianza— la declaración, por discrepar de la voluntad interna.

En los negocios bilaterales, fijado el sentido de cada una de las declaraciones, según el principio de voluntad y los límites de la responsabilidad y la confianza, puede ocurrir que aquellas concuerden o no. Si concuerdan hay negocio jurídico, si no, no lo hay realmente, pues existe un caso de disenso.

### ARGUMENTOS EN PRO DE LA TESIS EXPUESTA

Las opiniones expuestas sobre el problema del sentido que debe atribuirse a la declaración, se apoyan:

1.º En que nuestra ley acoge el principio de voluntad, limitando por los de responsabilidad y confianza. Que esto es así, corresponde examinarlo, en otro lugar, al tratar de la discrepancia entre voluntad y declaración; y en el caso de la interpretación, hay igual razón que en el de tal discrepancia, para aplicar los mencionados principios.

2.º En que, de los propios artículos dedicados a la interpretación, todos los que pueden afectar a la cuestión tratada, encajan en los moldes expuestos. Son aquellos el 675 y 1.281, que recogen las directrices de la interpretación, artículos que ahora examinaremos, y el 1.288 que recoge los límites que al principio de voluntad ponen los de responsabilidad y confianza (4).

En efecto, dice este art. que «la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato, no deberá favorecer a la parte que haya ocasionado la oscuridad». Y ello significa que la declaración —o la parte oscura de ella— que ha sido tomada en un sentido (admisible) por la otra parte, vale

en este sentido —aunque el declarante le hubiese atribuido otro—, por causa de la responsabilidad de ese declarante y de la confianza razonable (creencia de ser otro el sentido) que suscribió en el receptor. Mas dicho art. no implica que la declaración oscura no pueda ser interpretada en el sentido que le dio el declarante, si el receptor la entendió en el mismo sentido; ni implica, tampoco, que siempre haya de interpretarse en el sentido que le dio el receptor, si este sentido no es adecuado (es decir, si su confianza no es razonable). En resumen, lo dispuesto en el art. 1.288 supone, no, como pudiera parecer a primera vista, una interpretación necesariamente desfavorable al declarante que provocó la oscuridad, sino la acogida de la responsabilidad de éste y de la confianza justificada del receptor, como límites al sentido que aquél atribuyó a su declaración.

### CAMINO PARA PRECISAR EL SENTIDO QUE DEBE ATRIBUIRSE A LA DECLARACION

Sentado ya lo referente al sentido que debe atribuirse a la declaración, nos queda un segundo problema: ¿qué camino seguir para determinar ese sentido?

Hemos hablado de dar, *en principio*, a la declaración el sentido presumible que le atribuyó el declarante. Ello, por salvar, si es posible, su voluntad verdadera. Pero no se olvide que no se trata de que conozcamos esa voluntad, y, después, tomemos la declaración, para tratar de encajar aquélla en ésta, sino que la voluntad la averiguamos *a través* de la declaración. Y lo que queremos poner de relieve es que, como no siempre las palabras corresponden literalmente al espíritu, hay que procurar encajar en las palabras de la declaración el espíritu que, *a través de ésta*, se averiguó.

O sea, lo decisivo es el espíritu, es decir, el camino a seguir para determinar el sentido de la declaración, es el camino de su espíritu; siendo a tenor de éste, y no de las

palabras, como se fija el sentido de tal declaración, según se sigue de los arts. 675, 1.281 y 1.283, dedicados respectivamente a regular la interpretación de testamentos y contratos, pero cuya doctrina es, en general, aplicable al negocio jurídico.

En efecto:

1.º Prevalece el espíritu *contrario* a las palabras: «Si las palabras pareciesen contrarias a la *intención* evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas» (art. 1.281, 2.º). «Toda disposición testamentaria deberá entenderse en el sentido literal de sus palabras, a no ser que aparezca claramente que fue otra la *voluntad* del testador», en cuyo caso, prevalecerá ésta (art. 675, 1.º, primera mitad). «Cualquiera que sea la generalidad de los términos (palabras), no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquéllos sobre los que los interesados se propusieron (espíritu) contratar» (art. 1.283).

2.º Prevalece el espíritu *recogido* en las palabras: «Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas» (art. 1.281, 1.º). «Toda disposición testamentaria deberá entenderse en el sentido literal de sus palabras», cuando no aparezca que fue otro el espíritu (artículo 675, 1.º, primera mitad).

3.º Prevalece el espíritu, *en caso de duda* sobre si las palabras lo recogen o no. «En caso de duda, se observará lo que aparezca más conforme a la intención del testador, según el tenor del mismo testamento» (art. 675, 1.º, *in fine*).

En estos artículos no se dispone el triunfo de la voluntad interna sobre la declarada —cosa que es imposible, como hemos dicho—, sino el triunfo del *espíritu* de la declaración (aunque a este espíritu se le llame «voluntad», como en el art. 675, 1.º, primera mitad, y en el 1.289, 2.º; se le llame «intención», como en el propio art. 675, 1.º, *in fine*, en el 1.281 y en el 1.289, 2.º; o se le llame «propósito» («*propusieron*»), como en el art. 1.283, *in fine*) sobre las palabras o términos de ésta, cobijándose en aquélla *la voluntad negocial*.

Por eso a los que toman contacto con la declaración no les es lícito pararse en las meras palabras de ésta ni aferrarse a la *letra*.

### DECLARACION ININTELIGIBLE

Hasta aquí las normas de nuestro Código regulan la labor de *interpretación* de la declaración. Mas cuando, a tenor de ellas, no pudiese asignarse un sentido a una parte de aquéllas, la propia ley determina cuál se le atribuirá, mediante otra norma. Entonces, ya no se está dentro del campo de la interpretación.

Dispone el art. 1.289, 1.º: «Cuando absolutamente fuese imposible resolver las dudas por las reglas establecidas en los artículos precedentes, si aquéllas recaen sobre circunstancias accidentales del contrato, y éste fuese gratuito, se resolverán en favor de la menor transmisión de derechos e intereses. Si el contrato fuere oneroso, la duda resolverá en favor de la mayor reciprocidad de intereses».

La parte segunda del art. 1.289 no se refiere a la interpretación, y ni siquiera dispone el sentido que habrá de atribuirse a la declaración, sino que se limita a decretar la nulidad de ésta por ininteligible: «Si las dudas de cuya resolución se trata en este artículo recayesen sobre el objeto principal del contrato, de suerte que no pueda venirse en conocimiento de cuál fue la intención o la voluntad de los contratantes, el contrato será nulo».

### INTERPRETACION, FIJACION DE LOS HECHOS, CALIFICACION JURIDICA Y SUBSUNCION

La interpretación debe ser distinguida de la fijación de los hechos. Tal fijación es un estadio previo al interpretativo. Consiste en precisar los realmente acontecidos y de

qué forma se produjeron. Así, determinar cuáles fueron exactamente los actos constitutivos de la conducta declaratoria del sujeto del negocio. Es después de fijar esos hechos (actos), cuando, como componentes de la declaración, se pueden interpretar, atribuyéndoles un determinado sentido.

La interpretación sigue a la fijación de los hechos, y, a su vez, es seguida por la calificación jurídica y la subsunción del negocio bajo las normas. Una vez determinado el sentido de la declaración, llega el momento de adscribir el negocio celebrado a uno de los tipos o categorías que la ley regula. Es decir, de calificar jurídicamente aquello que la interpretación estableció ser voluntad del declarante (o de los declarantes). Por ejemplo, precisar si el convenio celebrado entre A y B, cuyo contenido volitivo nos mostró la interpretación, es un contrato de arrendamiento o una enfiteusis o una aparcería. Esto es necesario porque los sujetos, persiguiendo usualmente fines económicos o prácticos, se desentienden, a veces, de la técnica jurídica, y porque, aunque no lo hagan, sin embargo, la calificación que den al negocio no puede aceptarse, si no es la que debe ser. Así, pues, la calificación jurídica se realiza no a base de los nombres dados (por ejemplo, no ha de calificarse de arrendamiento a un negocio porque por las partes haya sido llamado así), ni tampoco por la voluntad de los sujetos, de encuadrar al negocio celebrado, dentro de una u otra categoría, sino porque realmente lo que la interpretación fija como querido, caiga objetivamente dentro del marco que la ley traza de lo que sea éste o aquel negocio, o esta o aquella clase de negocios.

La calificación jurídica es necesaria, para, a base de ella, aplicar al negocio celebrado las normas legales propias del negocio (o categoría de negocios) a cuyo tipo —después de la calificación— se estima pertenecer aquél.

Esta nueva fase se denomina subsunción del negocio bajo las normas. Subsunción que da lugar a unos u otros efectos, según se apliquen al negocio unas u otras normas. A este respecto conviene advertir, aunque la cuestión se trate específicamente después, que dichas normas propias de la categoría jurídica en que queda encuadrado el negocio, ser-

virán para suplir las deficiencias de la regulación establecida por las partes en todas aquellas cuestiones en que los sujetos no suelen pensar cuando celebran el negocio. Y de ahí la importancia de la calificación jurídica, y subsiguiente subsunción, que al realizarse bajo un grupo de normas o bajo otro —según que la calificación haya adscrito al negocio celebrado a una u otra categoría— hará que de éste se sigan unos u otros efectos.

### INTERPRETACION E INTEGRACION

Mediante la interpretación únicamente se establece el sentido de lo declarado, pero en la declaración puede no haberse regulado todo lo necesario. En tal caso hay que acudir a la ley en cuyas normas supletorias (normas precisamente dictadas para completar la deficiente regulación establecida por los declarantes) se cubre aquel vacío. Ahora bien, puede ocurrir: 1.º Que en la ley, que tampoco lo puede prever todo, falte una disposición sobre el particular (5). 2.º Que, aún existiendo, sin embargo, la declaración contenga un tipo de regulación no compaginable con la que aquella establezca para el punto no regulado en ésta. Pues bien, en ambos casos hay que completar la declaración de voluntad, llenando las lagunas que ofrezca, a base de deducir del sentido de tal declaración (obtenido por la interpretación) cuál es la regulación que se habría dado —de haberlo previsto— al punto vacío. Y lo así descubierto, se considera como formando parte de la declaración.

Esto se llama integración de la declaración, y aunque, en rigor, es cosa distinta de la interpretación; sin embargo, en un sentido amplio, se entiende que forma parte de ella, calificándose de interpretación integradora.

Apoyo legal positivo para aceptarlo, es el espíritu que se induce del art. 1.258.

## LABOR DE INTERPRETACION Y ELEMENTOS UTILIZADOS EN ELLA

La aplicación de las normas de interpretación —al verificar la tarea interpretativa— es una labor jurídica. La fijación de los hechos (período previo al interpretativo) acaba con la determinación de las palabras, signos, etc., que constituyen la declaración de voluntad; y la investigación del sentido (interpretación) que para el Derecho tienen tales hechos, es cuestión de Derecho y no de hecho.

Tal labor ha de estar presidida por la buena fe, como se sigue, no sólo de la inadmisibilidad de que cualquier Ordenamiento acepte lo contrario, sino de que en nuestro Derecho hay preceptos —como el art. 1.258— en que se puede apoyar concretamente semejante afirmación.

Objeto de dicha labor de interpretación lo es la declaración, pero conviene añadir que la declaración en el *medio*, en el ambiente en que se emite: es decir, no puramente las palabras de que, por ejemplo, consta, sino las palabras dónde, cómo y cuándo se pronuncian; porque esas circunstancias pueden hacer uno u otro su significado. Sin embargo, cuando se trata de una declaración que llega después al receptor desconectada de las circunstancias que rodearon su emisión (por lo que éste las desconoce), en el sentido que le atribuya no puede exigirse que jueguen aquellas circunstancias.

Esa labor, como ya hemos dicho, tiene *por objeto* la declaración de voluntad, y parte o arranca de ésta; pero hay que advertir que para realizarla se utilizan una serie de *medios* que son distintos del *objeto*. La interpretación versa sobre éste, pero se vale no sólo del mismo sino también de otros elementos. El sentido que, en definitiva, se atribuya a la declaración, debe estar recogido en ésta, pero para averiguarlo es posible recurrir a cosas externas a ella (6).

Por elementos de la interpretación, se puede afirmar que se entienden cualesquiera *datos* que sirvan para precisar el sentido de la declaración —aún no siendo parte de ella— y cualesquiera criterios que orienten en la búsqueda de es-

sentido (7). Lo son, pues: los actos de los sujetos, anteriores, coetáneos y posteriores a su declaración (C. c. art. 1.282 y T. S., sentencias de 8 de abril de 1931, 7 de diciembre de 1944 y otras muchas) (en cuanto pueden servir para esclarecer ésta), así como el uso o costumbre del país (que se tendrá en cuenta para interpretar las ambigüedades: artículo 1.287, elemento llamado consuetudinario), el fin perseguido con el negocio (se refleja este elemento en los artículos 1.283, 1.284, 1.286), los motivos que hubo para celebrar éste (motivos de los sujetos, irrelevantes en otros aspectos, pero útiles para interpretar sus declaraciones), las palabras o expresiones utilizadas (arts. 675, 1.º y 1.281, 1.º: elemento llamado gramatical), la conexión entre las diversas partes o cláusulas de la declaración (art. 1.285: elemento llamado sistemático), las reglas de la lógica (artículos 1.284 y 1.286: elemento llamado lógico), el disfavor con que la ley mira al culpable de la expresión oscura (artículo 1.288: elemento llamado sancionador), etc.

Todos estos elementos se manejan conjuntamente, o se utilizan en cada caso los que sean precisos o quepa utilizar; però no son ellos constitutivos de distintas clases de interpretación, clases que deban aplicarse cada una en distintos supuestos. Ahora bien, la interpretación —que es unitaria como proceso de búsqueda del sentido de la declaración, y que debe servirse en cada caso de todos los elementos que den luz sobre tal sentido— se suele *calificar* de literal, sistemática, etc., según el elemento que en el caso concreto haya sido decisivo.

### INTERPRETACION DEL SILENCIO

En primer término, como ya hemos dicho, *objeto* de la interpretación lo es la declaración en medio del ambiente o circunstancias que la rodean, y aunque esto no sólo es así en el caso del silencio, sin embargo, en dicho caso presenta una mayor importancia la apreciación de esas circunstancias,

ya que al silencio sólo puede atribuirse el sentido que se deduzca de su relación con ellas.

Si en cualquier caso el sentido atribuido al silencio, a tenor de las circunstancias y según las reglas que a continuación precisamos, discrepa de lo internamente querido por el sujeto, el negocio es inválido, salvo que deba ser mantenido a base de los principios de responsabilidad y confianza.

El sentido que se debe atribuir al silencio se obtiene aplicando los principios de voluntad, responsabilidad y confianza —como hemos visto en general para la interpretación—.

A base del primero, debe dársele el sentido presumible en que, a tenor de las circunstancias, es guardado por quien lo observa (así, pues, se le interpreta por ejemplo, bien como denegación, bien como aquiescencia a una oferta recibida). Mas, limitado el principio de voluntad por los de responsabilidad y confianza, puede ser preciso asignarle un sentido (que incluso después conste que no es el querido) cuando el que calló pudo y debió hablar, si no quería que su silencio se interpretase como fue razonablemente interpretado, a tenor de las circunstancias (*qui tacet consentire videtur ubi loqui debuit et potuit*) (8).

Ahora bien, junto a lo que acabamos de decir, debe advertirse: 1.º Que, en principio, no existe ningún deber general de hablar en todo caso, aunque en algunos pueda hallarse establecido por la norma jurídica o por la opinión del tráfico en armonía con la buena fe. 2.º Que lo que, desde luego, es inexacto es afirmar, sin más, bien que el que calla otorga (*qui tacet consentirae videtur*), bien que el que calla ni afirma ni niega (*qui tacet neque negat neque utique fatetur*).

Generalmente las circunstancias en que el silencio debe valer como aceptación se dan más frecuentemente entre presentes que entre ausentes, y más entre los que ya tienen relaciones, que entre quienes no las tienen.

Independientemente de la opinión del tráfico, en ciertos casos, los sujetos pueden preestablecer, para un negocio, determinado sentido a expresar mediante el silencio (por ejem-

ple, los futuros comprador y vendedor acuerdan que el no contestar a la oferta de aquél supondrá aceptación expresa, mediante el silencio puesto en coacción con el acuerdo previo. Y ello es consecuencia de la posibilidad de asignar a una conducta un valor declaratorio del que ésta puede carecer en sí.

Pero, un valor declaratorio distinto del que tenga según la opinión del tráfico, no puede ser asignado, sin más, por uno solo de los sujetos del negocio, al silencio (9), sea éste suyo o sea de otros interesados. El caso que más frecuentemente ofrece la realidad cotidiana es el segundo: así alguien hace una oferta y manifiesta en ella que el silencio del destinatario lo interpretará como aceptación. Pues bien, no se puede imponer a los demás el deber de responder (cuando no lo tengan por otras razones). E incluso en el caso de que se realice, por ejemplo, el envío del objeto a que se refiere el proyectado negocio, advirtiendo que si no se devuelve dentro de cierto tiempo, se considerará adquirido, no se sitúa al destinatario en el deber de reexpedirlo si no desea tal adquisición.

### CLASES DE INTERPRETACION

Habida cuenta del resultado de la interpretación, ésta puede ser extensiva, restrictiva y declarativa.

Es extensiva cuando el sentido atribuido a la declaración, es decir su espíritu, resulta más amplio (extenso) que su letra (*minus dixit quam voluit*). Por ejemplo, cuando, aún hablándose sólo de «hijos», sin embargo, se comprende también a los nietos, y se entiende así aquel término.

Es restrictiva si el sentido —espíritu— de la declaración es más reducido que las palabras empleadas (*plus dixit quam voluit*). Por ejemplo, si, aun hablando de «bienes», de otros datos conexos al negocio, se sigue que éste se refiere exclusivamente a «bienes inmuebles».

Es declarativa, en el caso de que espíritu y letra coincidan.

Por el sujeto de quien procede, la interpretación puede, principalmente, ser auténtica y judicial.

Es auténtica aquella que se realiza por los propios sujetos del negocio. Por ejemplo, el comprador y el vendedor precisan, de común acuerdo, el sentido de una cláusula de la compraventa.

Es, sin embargo, inexacto que los sujetos del negocio puedan (aunque haya acuerdo entre ellos) atribuir el sentido que quieran a sus declaraciones, dándoles uno distinto del originario. Únicamente ocurre que —cuando la ley no disponga otra cosa, y salvos los intereses de terceros, que hubiesen confiado en el sentido normal que la declaración tenía en el tráfico jurídico— al poder *modificar* el negocio, pueden llevar a cabo una *llamada interpretación* que realmente *cambie* el sentido de sus declaraciones anteriores.

Es interpretación judicial la llevada a cabo por el juez, y vincula a las partes en el juicio.

### NATURALEZA DE LAS NORMAS DE INTERPRETACION

Presupuesto que nuestro Derecho positivo contiene una serie de normas de interpretación (y dejando de lado la cuestión de si es o no conveniente que los Códigos contengan tales normas), cabe preguntarse cuál es la naturaleza de las mismas.

Desde luego, es seguro que son distintas de aquellas otras que se encaminan a ligar efectos jurídicos a un hecho, puesto que las de interpretación se limitan a marcar el camino para averiguar el sentido que encierra la declaración de voluntad. Mas esa diferencia entre unas y otras ni, a nuestros efectos, significa nada (porque hay normas jurídicas de categorías distintas), ni siquiera es éste el lugar adecuado para estudiarla, pues lo es aquel donde se trata de la norma jurídica y de sus clases.

La cuestión que se debate sobre la naturaleza de las

normas de interpretación, y que importa ahora, es la de si son realmente preceptos rigurosamente imperativos, o son quizá simples reglas orientadoras, no obligatorias para el intérprete.

En nuestra opinión, son verdaderas y propias normas jurídicas, imperativas, como tales (10), cuyos destinatarios lo son todos los ciudadanos, y no sólo los jueces, y cuya infracción es motivo de casación, ya que el recurso de casación ha lugar, por infracción de ley, cuando el fallo contenga violación, interpretación errónea, (interpretación errónea, no de la declaración, sino de la norma de interpretación) o aplicación indebida de las leyes (L.E.C. art. 1.692, 1.º), y los arts. del C. c. referentes a la interpretación de los negocios, con *leyes*, que resultan infringidas cuando la declaración de voluntad no se interpreta como mandan esos artículos (11).

### NORMAS DE INTERPRETACION E INTERPRETATIVAS

Las normas de interpretación deben distinguirse de las interpretativas. Así como aquéllas fijan cómo ha de realizarse la búsqueda del sentido de la declaración, éstas —interpretando, ellas mismas, tal declaración o alguna de sus expresiones— indican el sentido que debe atribuírsele. O sea unas —las de interpretación— dan la pauta para interpretar; otras —las interpretativas— partiendo de la base de una labor de interpretación que el legislador se planteó antes de dictar la norma interpretativa, no; dan la conclusión conseguida, es decir el sentido hallado —y que, por haberlo hallado, manda que se atribuya— a determinadas declaraciones, o a determinadas expresiones, que forman parte de aquéllas.

Ejemplos de normas interpretativas lo son los artículos 346, 347, 749, 751, 770, etc.

Ahora bien, generalmente el sentido que la norma interpretativa manda atribuir a la declaración, no es un sentido

*necesario*, sino solamente *presumible*: es el que *suelen* tener esa clase de declaraciones. Por ello se adopta la solución (muy conveniente, sobre todo desde el punto de vista práctico) de suponer que lo tiene, en el caso concreto, salvo que de la propia declaración se deduzca otro distinto.

Si el sentido atribuido es *necesario*, de forma que la ley no acepta otro, en ningún supuesto, se está frente a un caso de atribución *ex lege* de determinado sentido a una expresión. Caso en el que sin embargo no cabe excluir que pueda calificarse de interpretativa a la norma que lo establece, ya que, de cualquier manera, se fija un sentido a la expresión o declaración, y es por fijar este sentido por lo que se conceptúa como interpretativa a la norma.

En aquel caso (sentido *presumible*), la norma interpretativa no revela al sujeto que toma contacto con la declaración, de la tarea de interpretarla (observando, para ello, lo dispuesto en las normas de interpretación), pues, para atribuirle el sentido fijado en la norma interpretativa, es preciso, antes, excluir que de la declaración se deduzca otro; lo cual es ya una labor de interpretación: investigación del sentido de la declaración.

En conclusión, el sentido obtenido por la interpretación, se antepone al sentido fijado por la norma interpretativa, salvo en el caso de que éste sea necesario.

### NORMAS DE INTERPRETACION DE PRIMER Y SEGUNDO GRADO

Las normas de interpretación pueden ser de primer o de segundo grado. Aquéllas son las que se aplican siempre que es preciso interpretar, porque disponen cómo se ha de interpretar en todo caso (por ejemplo, C. c. arts. 1.281 a 1.283 y 1.285). Estas son las que entran en juego, si la interpretación realizada observando lo dispuesto en aquéllas, deja aún dudas sobre el sentido de la declaración (por ejemplo, C. c. arts. 1.284, 1.286 y 1.287).

*NORMAS DE INTERPRETACION EN  
NUESTRO CODIGO*

En resumen, después de lo que hemos expuesto, se puede concluir, sobre las normas de interpretación que contiene nuestro Código: existe el art. 675 especialmente dedicado a la interpretación de los testamentos. Por lo demás —y salvada la prevalencia del mismo para el caso contemplado—, en la interpretación de cualesquiera otros negocios serán aplicables, en cuanto posible, y con las adaptaciones convenientes, el art. 675 y los 1.281 a 1.290, en defecto de otros particulares de algún negocio concreto, pues, hay dispersas por el Código algunas normas de interpretación dictadas para negocios determinados, normas también aplicables a otros, con referencia a aquellos artículos cuando, por razón de analogía, proceda.

MANUEL ALBALADEJO GARCÍA

CATEDRÁTICO

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

## NOTAS

(1) Si el negocio se celebra mediante representante, el sentido a investigar en la declaración, es el que presumiblemente le dio éste. Mas si, no habiendo representación, la declaración la redacta no el declarante, sino un tercero, siendo éste sólo el ejecutor material, aunque se encargue de dar forma técnica adecuada a lo que el sujeto del negocio quiso expresar, el sentido que ha de buscarse es el que presumiblemente quiso el sujeto del negocio.

(2) Pero puede ocurrir que algunos de esos demás den a la declaración un sentido, y otros, otro. No obstante, esa declaración debe entenderse en el sentido que le atribuyó el declarante, si las otras partes en el negocio o el destinatario, la toman en él. Pero, aunque todas las partes hayan dado igual sentido a la declaración, ésta no puede perjudicar a terceros que hayan confiado razonablemente en que tenía un sentido distinto, pero que es el que le atribuye la opinión del tráfico.

Sobre esto cfr. *infra* «Clases de interpretación», *in fin*.

(3) Realmente el art. 1.281 no utiliza la expresión «intención común» de los contratantes; pero sin duda, cuando habla de «intención» se refiere a la común, entre otras cosas, porque es la «intención de los contratantes», la cual (en singular), siendo de los dos (o más), no puede ser sino común.

(4) La jurisprudencia no discrepa de las líneas generales que hemos expuesto, salvo que a base de algunas sentencias, (así de las de 6 de marzo de 1944, 19 de junio de 1948, etc.) quizá es posible afirmar que la responsabilidad del declarante y la confianza de los demás limitan al principio de voluntad en las declaraciones recepticias, pero no en las no recepticias, donde ha de prevalecer la voluntad del declarante siempre que de alguna forma pueda entenderse expresada en la declaración. Esta opinión la profesa también parte de nuestra doctrina; y la consideramos inexacta, estimando preferible la que defendemos, por dos razones:

1.ª Hay declaraciones no recepticias que evidentemente no pueden interpretarse habida cuenta sólo del principio de voluntad: por ejemplo ciertas renunciaciones, fundación, etc. 2.ª Incluso en aquellas declara-

ciones no recepticias que se consideran interpretables sólo a base del principio de voluntad (testamento, por ejemplo), la cortapisa puesta a aquél por los de responsabilidad y confianza, no será obstáculo para que en la mayoría de casos prevalezca totalmente la voluntad del declarante (expresada de alguna forma en la declaración), pues no habrá en ello perjuicio para nadie que confíe en el sentido que la opinión del tráfico daría a la declaración.

(5) A veces la ley no regula ella directamente el punto sobre el que recae la laguna de la declaración; pero remite a otra regulación. Tal es el caso del art. 1.287, al disponer que el uso o la costumbre del país se tendrá en cuenta para suplir la omisión de cláusulas que, de ordinario, suelen establecerse en los contratos.

(6) Habida cuenta de esto, si la declaración es formal o solemne, el sentido obtenido mediante la interpretación, debe caer dentro de las palabras, o del escrito, etc., que guardaron la forma requerida, porque ellos son la declaración (formal). Sin embargo, el intérprete, puede utilizar para fijar tal sentido los elementos interpretativos comunes a todos los negocios, sean o no formales, porque una cosa es que el sentido atribuido a la declaración, se refleje en la conducta observada guardando la forma prescrita, y otra que tal sentido sólo pueda ser buscado con elementos que se hallen dentro del **actos formal**.

En las declaraciones no formales, como la conducta declaratoria no tiene un límite inflexible (el de la forma), pueden ser conducta declaratoria (y, por ello, **objeto** de interpretación, y no meramente **elementos** interpretativos externos a la declaración) actos distintos, por ejemplo, de las meras palabras de tal declaración. Con lo cual hay mayor amplitud (al poder ser más **amplia** la declaración) para estimar que el sentido averiguado cabe dentro de aquélla.

(7) El T. S. define los elementos como medios o instrumentos que el intérprete ha de poner en juego dentro de un proceso interpretativo unitarios (Sentencia de 6 de marzo de 1944).

(8) Que ha tenido y todavía conserva gran difusión, dice el T. S., del punto de vista que se encierra en este aforismo. Sin embargo, lo acepta sólo en hipótesis, y recalcando que implica dos elementos: uno subjetivo (posibilidad de contradecir) y otro objetivo (obligación de contestar, o, cuando menos, que el que calle fuese natural y normal que manifestase su disentimiento si no quería aprobar los hechos o propuestas de la otra parte); sentencia de 24 de noviembre de 1943; cfs. también la de 10 de diciembre de 1952.

(9) Cosa distinta es que cuando, independientemente del valor declaratorio que se le asignó unilateralmente, el que calle desee expresar con su silencio igual voluntad que la otra parte entiende que expresa, el negocio resulta celebrado.

(10) Es falso el argumento, en pro de que no sean imperativas, según el cual carecen de este carácter ya que, si los sujetos del ne-

gocio están de acuerdo en dar a sus declaraciones un cierto sentido, no se aplican, para hallar tal sentido, las normas de interpretación.

Sobre esto cfr. lo que se dice, **supra**, «Clases de interpretación».

(11) En este sentido se pronuncia la jurisprudencia: cfr., entre otras, especialmente las sentencias de 29 de noviembre de 1934, 29 de noviembre de 1944, 1 de diciembre de 1944, 27 de marzo de 1945, 12 de julio de 1946, 16 de abril de 1947, 7 de noviembre de 1947, 9 de octubre de 1951, etc...

## BIBLIOGRAFIA

## D. ADMINISTRATIVO

**ALVAREZ-GENDIN, Sabino.** "Tratado General de Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Bosch, Barcelona 1957. 566 páginas.

El profesor Alvarez-Gendin acaba de publicar el tomo I de una nueva obra intitulada «Tratado general de Derecho administrativo».

La obra de que hoy damos noticia está realizada sobre la base de «Manual de Derecho Administrativo», que el autor publicó en 1941 y que actualmente se encuentra agotado. Sin duda pensó el maestro Alvarez-Gendin que mejor que una nueva edición era la publicación de una obra más extensa y cuidada, donde junto con la doctrina y legislación modernas, se recogiera la bibliografía más importante sobre cada tema.

No vamos a intentar descubrir y presentar aquí la personalidad y el pensamiento jurídico-administrativo del autor, hartos conocidos a través de sus múltiples publicaciones y dedicación profesional, primero en la Cátedra y hoy día en la Magistratura. La postura original del autor en muchos puntos —y digo original por apartarse de la línea generalmente sostenida por nuestros administrativistas—, como

es en materia de contratos públicos, dominio público, etc., resulta de sobra conocida por los estudiosos de esta disciplina.

El método usado por el autor es el histórico-jurídico. El Derecho administrativo es estudiado sobre la base de unos principios o dogmas generales que deben informar toda la organización y acción administrativa, completados con las normas de Derecho positivo. Pero al lado de este estudio estrictamente jurídico, no se olvida Alvarez-Gendin del estudio histórico de las instituciones, para la mejor comprensión de las mismas tal como hoy se las conocen. Siente el autor, como él mismo reconoce, una marcada devoción hacia los estudios históricos que puso de manifiesto en su trabajo «Colmeiro historiador» y en general en todas sus obras.

En cuanto a la sistemática o método de aplicación de la obra, se distingue entre una **parte general** y **otra especial**. El tomo primero, que es el que ahora se pu-

blica, está dedicado a la **parte general**, en la cual son estudiados los conceptos fundamentales de la disciplina y las instituciones principales, sin entrar en el estudio del Derecho positivo ni de las distintas especies de esas instituciones, que es reservado como contenido del tomo segundo o **parte especial**. Así por ejemplo se estudia el concepto de contrato público, pero las distintas modalidades de tales contratos (Obras públicas, Suministro, Mutuo, etc.) y la legislación aplicable a las mismas, es materia propia de la **parte especial**; igual podríamos decir del dominio público y de otros muchos temas.

Viene así, este tomo primero, a sentar las bases o principios del Derecho administrativo, ya que en él se estudian los conceptos centrales de la disciplina señalando sus ideas cardinales y características genéricas, que luego van a ser ampliados y completados, con el Derecho positivo, en la **parte especial**.

Se divide la obra en dos partes. La primera está dedicada a «La Administración, su derecho y su actividad». Comienza el profesor Alvarez-Gendín con el examen de la **división de poderes**, sin que esto quiera decir que caiga en el error de los primeros administrativistas que consideraban al Derecho administrativo estudiando exclusivamente a uno de los Poderes del Estado. Se hacen, por Alvarez-Gendín, las oportunas aclaraciones en lo que a esto se refiere, a fin de no identificar Administración y Poder ejecutivo.

Después de estudiar a la Admi-

nistración subjetiva, esto es como persona o institución, y a la Administración objetiva, es decir como actividad, se pasa al concepto de Derecho administrativo, partiendo de la noción de Derecho público, ya que se considera como primera característica de la disciplina estudiada, el tener sus normas la consideración de públicas.

Se define el Derecho administrativo como «ciencia jurídica que estudia los principios que inspiran y las normas que regulan la organización, las funciones y la jurisdicción administrativa». Se puede considerar que el autor tiene un concepto subjetivista del Derecho administrativo, ya que para él esta rama jurídica va a estudiar los órganos que son Administración y también las funciones administrativas, «especialmente las que competen a la propia Administración».

Sabida es, la doble postura—subjetivista (Jordana, Garrido) y objetivista (Ballbé, Clavero, González Pérez)— que se puede adoptar respecto del contenido del Derecho administrativo: ¿Regula esta disciplina a la Administración y a todas las funciones por ella realizadas? (criterio subjetivo) o por el contrario ¿regula las funciones administrativas materialmente consideradas, cualquiera que sea su autor? (criterio objetivo). De esta doble postura ya hemos indicado que Alvarez Gendín se inclina por la primera, que a nuestro juicio es la más acertada.

A continuación se estudia la evolución del Derecho administrativo y la relación existente entre esta disciplina y otras Ciencias jurídicas y sociales.

Los cinco capítulos siguientes están dedicados a las fuentes del Derecho administrativo, con especial atención del Reglamento en cuanto fuente típica, que es, de esta rama jurídica.

Seguidamente se desarrolla el estudio de las personas jurídicas de Derecho público, con especial detenimiento en la Administración institucional y en los órganos de tales personas jurídicas. En el examen del órgano echamos de menos el concepto de funcionario público. Creemos —aún contando con la postura de Alvarez-Gendín que considera la relación de empleo como un contrato público—, que el lugar adecuado de estudio de los funcionarios públicos es el capítulo dedicado al órgano y no, como hace el autor, el capítulo dedicado a los contratos públicos.

En capítulo separado se estudian las relaciones jurídicas y técnicas existentes entre los órganos de la Administración (jerarquía, centralización y descentralización, tutela, etc.).

Los dos capítulos siguientes están destinados al examen de los actos administrativos y sus irregularidades jurídicas, siendo de notar, en lo que a esto último se refiere, que Alvarez-Gendín admite la inexistencia como irregularidad distinta de la nulidad, en contra de la opinión de un gran sector de la doctrina.

El último capítulo de la primera parte tiene por título «De la Administración legal». En él se estudian las obligaciones de la Administración y los derechos públicos de los particulares.

La segunda parte, que lleva por

título «Doctrina de las instituciones jurídico-administrativas», comienza con el estudio de los contratos públicos, que desde un punto de vista sistemático, quizá correspondería mejor a la primera parte, al lado del estudio del acto administrativo.

A continuación se examinan las principales prerrogativas de la Administración, dedicando capítulo especial a la Expropiación forzosa. Volvemos a repetir que todas las instituciones están examinadas desde un punto de vista general, sentando los principios informantes de las mismas, pero prescindiendo de la legislación, que, ya indicamos, es contenido de la parte especial.

Seguidamente se desarrollan dos modalidades de la función administrativa: policía y servicio público, siendo de destacar, en lo que a este último se refiere, el capítulo XXX donde se exponen las distintas modalidades de prestación de los servicios públicos. Notamos la falta, en este lugar, de un capítulo dedicado al fomento, es decir, a la tercera forma o modo de la función administrativa, según la clasificación divulgada, en nuestra patria, por Jordana y aceptada por la casi totalidad de los tratadistas, entre los cuales se encuentra el autor de la presente obra.

Entre el capítulo dedicado a la policía y el relativo al servicio público, se estudian, en dos capítulos, los conceptos generales referentes al dominio público, ya que las distintas modalidades del mismo (Aguas, Minas, etc), según la sistemática del autor, serán estudiadas y desarrolladas en la par-

te especial. No comprendemos bien por qué el dominio público es tratado a continuación de la policía y antes del servicio público.

Los tres últimos capítulos están dedicados a la responsabilidad de las personas jurídico-públicas y a las garantías de los administrados frente a la actuación de la Administración. Especialmente se detiene el autor en las garantías jurídicas; los principios informantes de la jurisdicción contencioso-administrativa, se encuentran expuestos en forma precisa y clara, que-

dando reservado su desarrollo, según la sistemática que el autor sigue, a la parte especial.

La aparición de esta obra del profesor Álvarez-Gendín, debe ser motivo de felicitación y satisfacción, no ya para el propio autor, sino para cuantos nos dedicamos a los estudios jurídico-administrativos, pues significa que aún alejado de las funciones docentes, no abandona la investigación y el estudio continuando siendo para sus discípulos ejemplo y guía.

J. L. de la Vallina

---

### **MARQUES G., Luis. "Gobierno y Administración local en EE. UU."**

Barcelona 1957. 330 páginas.

Sabida es, la dificultad con que se tropieza cuando se pretende estudiar el régimen local de los Estados Unidos de América. Para el mismo ciudadano americano la empresa es ardua por la infinita variedad de instituciones locales y de métodos de administración, debido a una serie de circunstancias y motivos que nacen fundamentalmente de ser competencia de los Estados miembros y no de la Unión, todo lo relativo al Gobierno local (1), por lo que puede con entera libertad, cada Estado, señalar su sistema de Administración local, que hace que instituciones locales fundamentales de un Estado sean desconocidas en otro. Siendo ello así, piénsese que no sucederá, con el estudioso que se acerca a la realidad del sistema local de

Norteamérica con una formación jurídico-administrativa europea. Las dificultades suben de punto debido a ser dos sistemas totalmente diversos, y los conocimientos que se puedan tener, en principio, no servirán más que para aumentar la confusión.

Estas dificultades hacen que los estudios de Derecho local de los E.E. U.U. se hayan caracterizado, bien por ser meras generalizaciones

---

(1) Se fundamenta esta competencia de los Estados, en la Enmienda constitucional X, que dice así: "Los poderes no delegados a los EE. UU por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, están reservados, respectivamente, a los Estados o al pueblo"; supuesto en que se encuentra la competencia referente al gobierno y administración local.

de los principios comunes más importantes o bien por estudiar con detenimiento y a fondo únicamente el régimen local de un Estado determinado, que es lo que hace por ejemplo Glover en su trabajo publicado en «*Caniers de L'U. I. V.*» (La Haya, marzo-jun. 1957).

Todas estas dificultades, en la medida de lo posible, han sido superadas por Luis Marqués, en el libro de que hoy damos noticia que es el fruto de sus estudios realizados en la Universidad de Filadelfia. Con el título de «*Gobierno y Administración local en E.E. U.U.*» publica Marqués una obra en la cual ha sabido alejarse tanto de las excesivas generalizaciones como del estudio de la Administración local de un solo Estado, de tal forma que resulta un trabajo sumamente interesante para el conocimiento tanto de los principios como de las realidades características del régimen local que se estudia. Como dice Jordana en el prólogo de la obra, «este libro es, a mi juicio, el mejor que se ha escrito en lengua española sobre el Gobierno y la Administración local en E.E. U.U.; no sólo por tratar extensamente todos los aspectos y partes del tema, sino por hacerlo valiéndose de fuentes directas y utilizadas sobre el terreno».

Tras un capítulo inicial donde se exponen una serie de consideraciones previas, para la mejor comprensión del estudio que se propone, pasa Marqués al examen de las distintas Entidades locales que alcanzan un número realmente grande y para cuya existencia, en opi-

nión del autor, son precisos tres requisitos: 1.º Existencia de una entidad organizada; 2.º Carácter gubernativo y 3.º Autonomía apreciable. Se comienza por el Condado (County), unidad administrativa superior, existente en 46 Estados (sólo es desconocida en el Estado de Rhode Island y denominado Parish —Parroquia— en el de Louisiana), que tiene por caracteres el ser creación estatal, ser sus funciones delegadas del Estado y tener un marcado tinte político. Después de examinar sus funciones, organización y formas de gobierno, pasa el autor a estudiar el «Town» y el «Township» que tampoco existen en todos los Estados, sino solamente en los de Centro-Norte y Nordeste del país. La diferencia entre estas dos Entidades es difícil precisarla; en el sentir de Marqués pudiera verse en ser el «Town» una Entidad más natural, por lo que tiene mayor fuerza y mejor porvenir que el «Township».

Otra Entidad local, ésta ya sí generalizada, es el Municipio, aunque en torno a él existe un gran confusiónismo, puesto que tal denominación engloba a multitud de Entes locales que ni siquiera tienen una misma designación (cities, boroughs, villages, etc.), siendo la Entidad municipal más importante la «City», caracterizada por el principio de auto-gobierno, aunque en general toda Entidad municipal es creación del Estado e instrumento activo del mismo.

Al lado de las anteriores Entidades locales, todavía nos encontramos con los distritos escolares y los Distritos especiales, que exa-

mina Marqués a continuación, considerando los como verdaderas Entidades territoriales, aunque por perseguir la prestación de un servicio concreto y determinado, pudiera pensarse que se trata de Entidades institucionales, de establecimientos públicos (dando a esta expresión el significado que tiene en la doctrina del régimen-administrativo francés).

El vertiginoso crecimiento de algunas ciudades americanas, ha presentado graves problemas en relación con su gobierno local, punto éste que examina Marqués en el capítulo III bajo la rúbrica «Las áreas metropolitanas». Con el nombre de metrópoli, en general, se conoce una ciudad que por su crecimiento se ha confundido con zonas de población pertenecientes a otras Entidades. La solución de los problemas presentados en estos casos puede hacerse por diversas formas (anexión, «City-County», «Borough plan», «extramural plan», convenios de cooperación entre municipios, «Región plan» y «Federation»), todas las cuales son desarrolladas por Marqués.

En el capítulo IV se examina la relación existente entre las Entidades municipales y el Estado, relación que se caracteriza por la supremacía estatal, con tan sólo algunas leves garantías que en favor de los Municipios se establecen en la Constitución de la Unión. Aunque en principio y de «iure» las Entidades locales son autónomas, de «facto» es cada vez mayor el control estatal.

Capítulo sumamente interesante es el dedicado al estudio de las **Cartas** municipales, que dan una fisonomía propia y especial al régi-

men local de los E.E. U.U., puesto que cada Estado sienta sus principios a este respecto. Cuidadosamente examina Marqués el concepto, contenido y clases de **Cartas**.

El capítulo VI estudia las formas de gobierno local y en capítulos separados se examina todo lo relativo a la figura del Alcalde y del Consejo Municipal (The Council).

A continuación se examinan los poderes o potestades municipales, distinguiendo el poder legislativo, el poder de policía, el poder de poseer y el de contratar en cuanto personas jurídicas que son los Municipios, el poder de expropiación y el poder impositivo. Todas estas potestades son delegadas del Estado dada la situación de supremacía estatal a que antes aludíamos, y se encuentran normalmente recogidas, en forma expresa, en las **Cartas** municipales. En época anterior las Entidades locales gozaban de poder judicial, sin embargo, hoy día, todo Tribunal está encuadrado y depende de la organización judicial estatal.

También con detenimiento están estudiadas las distintas funciones públicas propias de las Entidades locales (beneficencia, sanidad, vivienda, etc.) y los servicios públicos a su cargo, distinguiendo, dentro de éstos, entre «public works» y «public utilities», siendo los primeros los que por tener un carácter esencial en cuanto a la existencia de la comunidad deben ser asumidos directamente por la Administración municipal (en terminología de nuestra Ley de Régimen local serían servicios que implican ejercicio de autoridad).

Capítulo del máximo interés es el dedicado al estudio de los funcionarios, dada la concepción de la **función pública** (en sentido subjetivo) propia de los países del **Common law**. Después de unas ligeras consideraciones sobre los distintos sistemas que históricamente han prevalecido en esta cuestión («Spoils system», «Civil service system», «Merit system» y «Career service system»), examina Marqués todo lo concerniente a la organización en materia de personal, clases de funcionarios, sistemas de reclutamiento y selección, derechos (económicos, de ascenso, etc.), deberes, sanciones y perfeccionamiento de funcionarios.

Seguidamente expone Marqués el control y fiscalización de la actividad municipal, distinguiendo, en capítulos separados, entre el control popular, que tiene cuatro formas (iniciativa, «referendum», «recall» o revocación de mandato y protesta) y el control judicial que realizan los Tribunales ordinarios, puesto que en los E.E. U.U. son totalmente desconocidos los organismos judiciales especiales encargados de un examen revisorio de los actos de la Administración pública. Tratándose del control de los actos administrativos lo más que existe son acciones extraordinarias («extraordinary remedies»).

Igualmente la cuestión de la responsabilidad de las Entidades locales está examinada por el autor, siendo solamente el Municipio la única Entidad local susceptible de ser demandada por los daños que sus funcionarios causen a los particulares, puesto que respecto del Estado y de las «quasi-corporations» (Condados; «Town» y Distritos) ri-

ge el principio de la irresponsabilidad. Ahora bien, dado que el Municipio en numerosas ocasiones obra como agente del Estado y el Estado es irresponsable (no puede ser demandado sin su consentimiento), en tanto y cuanto que el Municipio obra en representación estatal tampoco puede serle exigida responsabilidad, y por ello, a este respecto, se hace preciso distinguir dentro de las funciones municipales las realizadas en nombre del Estado de las propias y exclusivas de la competencia municipal.

La última parte de la obra está dedicada al estudio de la Hacienda municipal (ingresos, presupuesto, recaudación, contabilidad pública, control de gastos), excepto los dos últimos capítulos en los cuales se examinan la influencia de la política (partidos políticos, grupos de presión) en el gobierno local y se hacen unas consideraciones finales respecto del camino recorrido y a recorrer por Norteamérica en lo relativo al régimen local.

Como se puede comprender por la noticia que damos, el libro de Marqués es de verdadero interés cuando se trata de conocer las instituciones y principios más importantes de la Administración local en E.E. U.U. Escrito con sencillez, su lectura se hace fácil, y tiene el mérito que ya denuncia Jordana, en el prólogo, de haber sabido encontrar una «*via media*» que le permite huir tanto de las excesivas generalizaciones como del extremado casuismo, lo cual no resulta fácil si tenemos en cuenta las características de la Administración local que se estudia.

J. L. de la Vallina

**GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio.** "Principios jurídicos de la organización administrativa". Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1957. 259 páginas.

Como en alguna ocasión ha denunciado Garrido Falla (1) la literatura jurídico-administrativa española, no se ha preocupado con el debido detenimiento de los estudios relativos a la organización administrativa. Tan solo conocemos en nuestra bibliografía el estudio de Ortiz Díaz sobre «El principio de coordinación en la organización administrativa» y algún otro trabajo de Revista como el de Gascón Hernández «Unidad, competencia y jerarquía como principios de organización administrativa». Ello no puede ser debido a que el estudio de la organización administrativa carezca de interés, ya que tanto desde el punto de vista técnico como jurídico —que es el primordial para el Derecho administrativo— dicho estudio entraña consecuencias fundamentales y decisivas. No cabe decir, como hacen por ejemplo Duez y Debeyre (2), que el estudio de la organización administrativa es la parte más simple del Derecho administrativo, que su objeto principal es el análisis de los textos legislativos y reglamentarios que han creado dicha organización. La organización administrativa está presidida por unos principios jurídicos, aparte de los puramente técnicos, que no es posible desconocer, pues tienen decisiva importancia para la vida jurídico-administrativa. Es preciso tener un conocimiento claro de dichos principios para que ellos presidan las normas referentes a la organiza-

ción administrativa, sobre todo en momentos como los actuales en que tanto ocupa y preocupa el problema de la reforma de la organización administrativa del Estado.

Al estudio de esos principios está dedicada la obra del joven administrativo, Letrado del Consejo de Estado, García-Trevijano, de la cual hoy damos noticia, redactada sobre la base de un Curso por él explicado en el Instituto de Estudios Políticos durante el Año Académico 1955-56.

Buena prueba da que la postura sostenida por Duez y Debeyre es inadmisibile, nos la ofrece la obra de García-Trevijano, en la cual la organización administrativa es estudiada con un criterio rigurosamente científico y jurídico, no utilizando los textos legales y reglamentarios más que en la medida en que les resultan precisos para apoyar los principios teórico-jurídicos por él expuestos. No se trata, pues, la obra que estamos comentando, de una mera y fría exposición de los textos legales que regulan nuestra organización administrativa, como parece quedarían reducidos dichos estudios según el

(1) V. La recensión del estudio de Ortiz Díaz "El principio de coordinación en la organización administrativa" (Sevilla 1959) en la Rev. de Administración Pública, n.º 20, página 312 y ss.

(2) "Traité de Droit administratif". París 1952, página 5.

criterio de los autores antes citados.

Deja ver García-Trevijano al estudiar la organización administrativa y sus principios jurídicos, su asombrosa y exquisita mentalidad jurídica, formada por las enseñanzas de los maestros italianos del Derecho administrativo, que han dedicado gran atención a la materia que el autor trata en el libro que comentamos.

Para estudiar la organización administrativa se parte del examen del ordenamiento jurídico, siguiendo la línea de Santi Romano, ya que se considera la organización como un elemento del mismo, juntamente con la pluralidad de sujetos y el conjunto de normas. Considera la organización administrativa, con un criterio quizá demasiado amplio como reconoce Guasp en las líneas que prolongan la obra de Trevijano, como «la armonización de lo heterogéneo» mediante una serie de normas entre las cuales se encuentran las jurídicas, que pueden ser instrumentales o de organización fundamental, primarias (constitucionales o leyes ordinarias) y secundarias (reglamentos orgánicos).

Como caracteres de la organización administrativa cita García-Trevijano los de unidad o uniformidad, independencia, responsabilidad, subordinación y presencia.

Del capítulo que lleva por título «Amplitud del concepto», interesa destacar la postura eminentemente subjetivista del autor, respecto al concepto de Derecho administrativo, frente a la postura objetivista defendida en nuestra patria entre otros por los profesores Ballbé, Clavero y González Pé-

rez. Considera García-Trevijano, siguiendo la línea doctrinal repetidas veces expuesta por Garrido, que el concepto de Derecho administrativo y consiguientemente el de acto administrativo, es eminentemente subjetivo y formal y no material, por lo que existen actos perfectamente administrativos desde el punto de vista material u objetivo (los realizados por órganos distintos de los de la Administración) que escapan del contenido y regulación del Derecho Administrativo.

Después de estudiar las distintas clases de organización administrativa y la posición de verticalidad u horizontalidad que las organizaciones pueden adoptar, pasa Trevijano al estudio del órgano, exponiendo las distintas teorías sobre el particular y la distinción entre **relación orgánica** y **relación de servicio**, de lo que el autor ya se había con anterioridad ocupado en un artículo publicado en el número 13 de la **Revista de Administración Pública**.

En el capítulo X se estudia la posibilidad de que los órganos tengan personalidad jurídica, considerando que normalmente ello no debe ser así —postura que es la de nuestro ordenamiento jurídico— y se distingue entre órgano dotado de personalidad jurídica y órgano dotado de régimen especial pero sin personalidad (entes económicos primordialmente), solución esta última frecuentemente adoptada respecto de los órganos encargados de la intervención pública en la vida económica. Acaba este capítulo con una crítica de la postura, normalmente admitida por los autores, de considerar que una per-

sona jurídica puede ser titular de un órgano (que es cosa completamente distinta de la posibilidad que veíamos anteriormente de que un órgano pudiera estar dotado de personalidad jurídica) ya que los supuestos que se citan de tal, en realidad no se tratan de una relación orgánica sino normalmente contractual.

Seguidamente se hace un examen de las distintas clases de órganos según un criterio estructural y un criterio funcional, para acabar este capítulo con el estudio de una serie de posibilidades de órganos como son los «comunes simultáneos», los «comunes sucesivos», etc.

Antes de entrar en el estudio concreto de los principios jurídicos propios de la organización, todavía examina el autor el concepto de persona jurídica de derecho público y las clasificaciones de la misma según nuestro Derecho positivo.

La última parte de la obra está dedicada a examinar en varios capítulos los principios jurídicos propios de la organización administrativa, que para el autor se concretan en los de competencia, jerarquía, centralización, descentralización y colegialidad. Cada uno de

estos principios es estudiado con detenimiento, poniendo de relieve sus características y su significación jurídica.

Por lo que llevamos dicho fácilmente se puede comprender la importancia de la obra de García-Trevijano. Se tratan en ella una serie de cuestiones centrales y por tanto de vital importancia para el Derecho administrativo, que estaban poco menos que olvidadas en nuestra patria. De ahí el indiscutible mérito de la obra que estamos comentando, ya que su autor se encontró con la dificultad que siempre supone la carencia de bibliografía patria, cuando se estudia científicamente un tema.

Pero si la presente obra de García-Trevijano es importante por lo que dice, no se puede olvidar tampoco su interés por lo que no dice, por lo que sugiere. Efectivamente, algunos de los puntos tratados por García-Trevijano son susceptibles de un mayor aprovechamiento, de un estudio más detenido del cual poder sacar importantes consecuencias. Viene así a constituir una obra decisiva, como punto de partida, para un estudio completo y acabado de la organización administrativa.

J. L. de la Vallina

# SEMINARIO DE ECONOMIA POLITICA



**P**UBLICAMOS en este número de la Revista las conferencias desarrolladas en el presente curso en el Seminario de Economía. No ha podido cumplirse plenamente el ciclo previsto, en el que se pretendía examinar los aspectos más importantes de la economía de nuestra región, por imposibilidad de conseguir de diversas personalidades directivas de la misma, el concurso que les habíamos solicitado, al no poder conciliar su buen deseo con sus disponibilidades de tiempo, dentro de las fechas, forzadas, que les habían sido ofrecidas:

Ello ha sido compensado con tanta brillantez como eficacia, y con un desinterés que debidamente queremos resaltar, por los ilustres colaboradores, cuyas conferencias reproducimos, y a los que hacemos patente públicamente nuestro sincero agradecimiento.

La Universidad tiene la noble misión de instruir a todos cuantos sienten deseos de saber. Para ellos están abiertas nuestras Aulas y a ellos van destinadas, especialmente, nuestros ciclos de conferencias y lecciones magistrales, pero al mismo tiempo se preocupa en acoger la enseñanza y el magisterio de quienes puedan ofrecer, con generoso propósito, su más noble patrimonio, el de sus conocimientos.

Nuestro Seminario persigue esta doble finalidad. En Cursos sucesivos seguiremos en este mismo esfuerzo. Que nuestro Seminario obtenga un resultado positivo es nuestro ilusionado propósito y poder ofrecer así a nuestros discípulos las enseñanzas de quienes mejor puedan exponerles problemas y soluciones, y contribuir de esta manera, en la medida que nos sea posible, al deseo de nuestra Facultad, de dar la mejor formación a nuestros futuros Licenciados.

## ASPECTOS TÉCNICO-ECONÓMICOS DE LAS MINAS DE CARBÓN DE ASTURIAS

**H**E de hacer la observación que todo cuanto diga en mi breve charla se refiere exclusivamente a las minas de carbón de Asturias, en donde he ejercido mi profesión de ingeniero desde que salí de la Escuela de Minas.

Comenzaremos haciendo un poco de historia sobre la explotación del carbón en Asturias: Según datos que obran en poder de la Jefatura de Minas, comenzó hacia 1840 y desde esa época hasta 1956 se han explotado 252 millones de toneladas de hulla vendible. Casi todo el carbón explotado pertenece a la Cuenca Central Asturiana, perteneciente al piso medio, o sea al Westfaliense, del sistema carbonífero; el cual dividido en cuatro subtramos (inferior, medio, supra-medio y superior) comprende los principales paquetes de capas, dando un total de unas 65 capas de las cuales aproximadamente unas 45 son explotables.

No se han hecho, que nosotros sepamos, estudios recientes sobre las reservas de carbón en Asturias. Los datos que obran en nuestro poder arrojan una cifra de unos mil millones de toneladas de carbón vendible, cubicadas en profundidades que llegan hasta quinientos metros en un sesenta por ciento de la cuenca y el resto a profundidades que oscilan entre mil y dos mil metros.

En esta cubicación no está comprendida la cuenca que se extiende desde Gijón a Villaviciosa, parece ser de gran importancia, pero cuya evaluación es todavía prematura, por ser muy escasos los reconocimientos, que hasta ahora se

límitan prácticamente a las explotaciones de «La Camocha», sita en las proximidades de Gijón, y que en la actualidad constituye una de las mejores minas de Asturias. No están comprendidas tampoco las cuencas al Este y Oeste de la Central, que, aún cuando son de escasa importancia, suman entre todas un tonelaje nada despreciable.

En cuanto a sus características de aplicación, tenemos en Asturias los diversos tipos de carbón para vapor, coque y gas, y antracitas. En las cuencas de Riosa, Mieres, Figaredo y Turón se producen muy buenas clases de carbón para coque. En la cuenca de Langreo existen las tres variedades. Las cuencas de Aller producen excelentes carbones de vapor y Teverga buenos carbones para gas. La antracita está concentrada en la parte alta de Aller hasta las proximidades del Puerto de Pajares. Recientes estudios del Instituto del Carbón en Oviedo han dado como resultado que mezclando carbones no coquizables con los que realmente lo son, se obtiene un coque de inmejorables condiciones para su utilización en el horno alto.

En cuanto a la modalidad de explotación, todos ustedes saben que en las minas pueden clasificarse en explotaciones a cielo abierto, es decir, similares a las Canteras, que casi todo habrán visto, explotaciones de montaña y de pozo. En Asturias no hay minas de carbón a cielo abierto, todas son de montaña o explotadas por medio de pozos. Aún cuando todavía quedan algunas minas de montaña de cierta importancia productora, el grueso del carbón asturiano se extrae por medio de pozos.

Desde un punto de vista económico, las explotaciones a cielo abierto, que desgraciadamente no poseemos, como antes dijimos, son las más productivas debido a que con la evolución experimentada en la mecanización minera se consiguen rendimientos muy superiores a los de las minas subterráneas. Como dato concreto diremos que en E.E. U.U. las explotaciones a cielo abierto tienen un rendimiento tres veces mayor que las explotaciones subterráneas, de ahí el interés en explotar este tipo de minas que desde el año 1925 al 1955 la producción a cielo abierto sufrió un incremento del 3,2 por ciento al 23 por ciento.

La explotación por pozos presenta grandes ventajas económicas con relación a las Minas de montaña, en donde en la mayoría de los casos es difícil hacer una concentración adecuada de los trabajos. Aún cuando no poseemos datos concretos sobre la producción en Asturias de estos dos tipos de minas, de una manera aproximada puede estimarse que la producción por pozos es un 70 por ciento de la producción total.

En general el método de explotación de nuestras capas, con frecuencia inclinadas y de escasa potencia o espesor, es el de testers. Desgraciadamente, dadas las características de nuestras explotaciones, a penas son susceptibles de mecanización como no sea el empleo de martillos picadores o en muy raros casos el de rozadoras ligeras. El empleo de robots y de los sistemas especiales para arranque con explosivos, tales como el Cardox, Chemisol, etc., etc., son por el momento prácticamente imposibles.

En cuestión de transportes es donde realmente se ha avanzado más, aún cuando todavía no estamos a la altura de las minas extranjeras. Hasta hace unos años apenas había locomotoras en el interior de las minas; afortunadamente hoy rara es la mina que no tiene el transporte principal mecanizado, aún cuando en muchos casos no se le saca el rendimiento adecuado por falta de concentración de las explotaciones. El transporte secundario generalmente sigue haciéndose con mulas y en algunos casos con pequeñas locomotoras o cabrestantes de aire comprimido. No creemos que se haga en ningún sitio con cintas transportadoras, pues éstas exigen un tonelaje para su amortización que hoy por hoy no lo producen las explotaciones asturianas.

En el transporte por pozos la mayoría de las máquinas de extracción son eléctricas, bien por el sistema de bobinas o tambores. Apenas hay instalaciones de poleas Koepe, sistema que, aún cuando da un excelente rendimiento, es imposible aplicarle por la falta de concentración en un piso único, del conjunto de los talleres de arranque.

En lo que respecta a preparación, al igual que en el transporte, hemos prosperado bastante merced a la mecanización, sin llegar a alcanzar en la mayoría de los casos los

rendimientos del extranjero, en parte debido a escasez de material y otras a deficiencias de organización. Este capítulo, que es fundamental en la rentabilidad de las minas, es de los que en Asturias evolucionan rápidamente y es de esperar que al cabo de unos años, si disponemos de material adecuado, nos pondremos a la altura de las minas extranjeras.

En rellenos, casi todo él se hace por gravedad, dada la inclinación de nuestras capas. En aquellas capas en donde, debido a su escasa inclinación no puede aplicarse este procedimiento, se realiza generalmente por procedimientos manuales, no se emplea que nosotros sepamos ni el relleno hidráulico ni el neumático.

En cuanto al sostenimiento, salvo en casos muy especiales, se entiba con madera tanto en las explotaciones como en las galerías. Algunas minas fortifican sus galerías con cuadros metálicos, pero al precio que está el hierro en la actualidad no nos parece el sistema más económico. Hay algunas minas que revisten sus galerías con bloques de hormigón vibrado dando excelentes resultados.

Respecto a energía para los servicios del fondo, por el momento es el aire comprimido la fuente fundamental, que alimenta a martillos picadores y perforadoras, ventiladores secundarios, cabrestantes, carga mecánica e incluso a locomotoras. En el extranjero la electrificación de las minas de hulla está en pleno desarrollo, y es de esperar que en Asturias, previa reforma del Reglamento de Policía Minera, dentro de unos años evolucione esta técnica en la medida de lo posible, lo cual se traducirá en una importante economía, pues sabido es que el aire comprimido es una de las energías de peor rendimiento.

En ventilación, muchas minas de montaña se ventilan naturalmente y los pozos disponen todos ellos de ventiladores eléctricos de potencias acordes a sus necesidades.

En cuanto a la preparación mecánica de los carbones, existen en la actualidad bastantes lavaderos antiguos, pero casi todas las minas se van renovando a base de modernas cajas de pistón, autodesquistadores, ciclones y sistemas por líquidos densos.

En materia de transportes exteriores la mayoría de las minas de Asturias se encuentran con el grave problema de acumular carbón en plaza por la falta de capacidad de transporte de los ferrocarriles, tanto nacionales como provinciales. Es justo reconocer que, aún cuando el problema subsiste, ha mejorado mucho en relación a años anteriores.

Hasta aquí nos hemos limitado a dar una breve idea de las minas de carbón de Asturias; no hemos querido extendernos más por no cansar al auditorio, pues comprendemos que resultaría pesado extenderse en profundidades técnicas que solamente resultarían interesantes a los ya iniciados en minería.

El verdadero fin de esta charla es intentar justificarles por qué somos deficitarios de carbón y qué posibilidades hay para el futuro.

Todos ustedes saben lo que representa el carbón en la economía de los países, hasta el punto de constituir uno de los principales pilares de tan complicada materia. En España, por desgracia, somos desde hace unos años deficitarios en carbón y no porque la producción no haya aumentado, sino más bien porque el porcentaje de aumento ha sido inferior al de evolución de la industria consumidora, lo que ha obligado a hacer importaciones de carbón de distintos países de Europa y de los EE. UU., en diversas ocasiones. Vamos a proyectar un gráfico en donde se ve la producción de carbón desde el año 1937 hasta 1957; el gráfico número 1 confirma los progresivos aumentos de producción de carbón a través de los años, lo cual da una idea, como más adelante explicaré, de los esfuerzos de la industria privada, apoyada en la mayoría de los casos por los organismos oficiales competentes para remediar tan penosa situación.

En el gráfico número 2 exponemos las importaciones en los distintos años. A primera vista pudiéramos pensar que, sumando la producción nacional con las importaciones dicha suma constituiría las necesidades de España. La realidad es bien conocida de todos; a pesar de las importaciones, nuestras necesidades no han sido cubiertas, debido a que éstas se han hecho con gran prudencia a causa de nuestra ya perenne escasez de divisas. De todas formas, sírvanos de con-

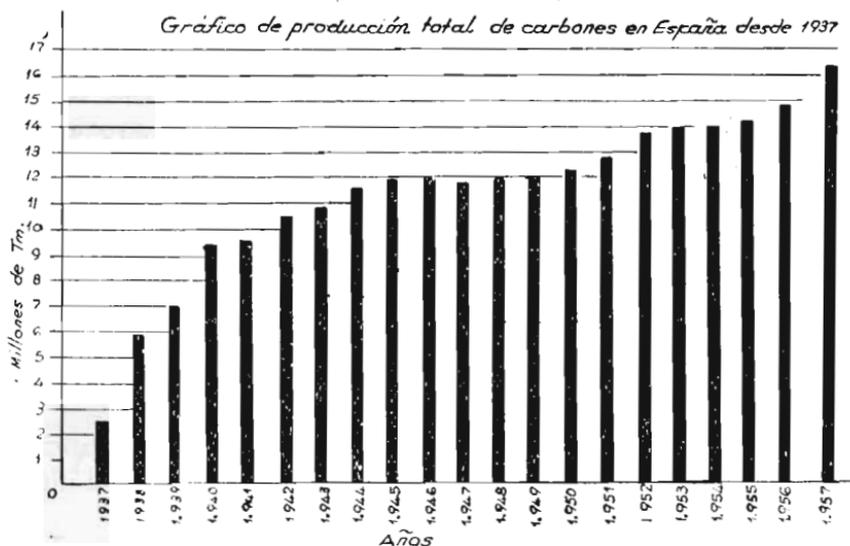


Gráfico núm. 1

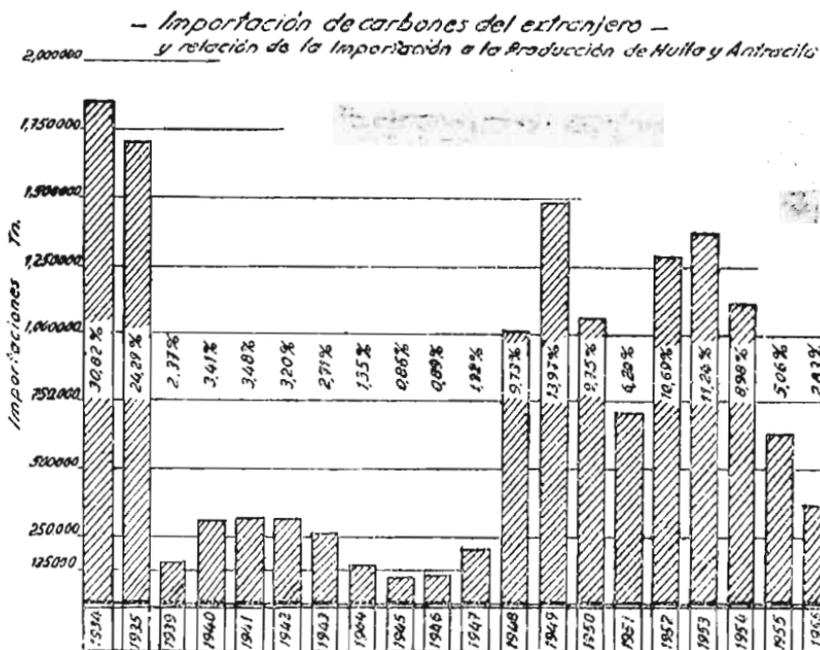


Gráfico núm. 2

suelo el pensar que aún cuando se importara libremente hasta cubrir íntegramente nuestras necesidades, el porcentaje de importación con relación a la producción nacional no sería del orden reflejado en los primeros años del gráfico.

En el gráfico número 3 se expresa la repartición de la producción nacional en sus distintas clases de carbón, lignito, hulla y antracita. En él vemos con satisfacción cómo Asturias lleva el peso de la industria carbonera y por ende el papel que desempeña nuestra provincia en la economía nacional.

Para darnos una idea de lo que representa nuestra producción nacional con relación al extranjero, en el gráfico número 4 mostramos la producción de diversos países en comparación con la nuestra; en él vemos, por ejemplo, basándonos en las cifras de ese año, que la producción de un trimestre en Norteamérica equivale a la producción de España en *nueve* años y a quince años de la producción de Asturias.

En el gráfico número 5 exponemos el tanto por ciento de aumento de producción, en los diferentes países en comparación con España. En él se puede apreciar que mientras en algunos países ha disminuído la producción en estos años, en España ha ido continuamente en aumento, incluso con porcentajes nada despreciables.

Examinemos brevemente las posibilidades de consumo de carbón en el futuro. Considerando la evolución del balance de consumo de energía en los principales países industriales de Europa y América desde 1930 a 1955, observamos una rápida regresión del consumo de carbón que aproximadamente pasa del noventa al cincuenta y ocho por ciento, y un desarrollo considerable del fuel-oil, que ha hecho de este combustible el más peligroso competidor del carbón en el mercado de la energía.

Las necesidades a largo plazo de la energía en el mundo entero crecen del orden de un tres a cuatro por ciento por año. Ahora bien, sobre la totalidad de las fuentes de energía, el carbón interviene en un porcentaje que ya hemos visto va disminuyendo. Las previsiones sobre el futuro consumo no pueden ser efectuadas más que en condiciones aleatorias de-

Producción de carbones en Asturias y resto de España así como porcentajes de la producción total.—Año 1956.

	HULLA	POR 100	ANTRACITA	POR 100	LIGNITO	POR 100
ASTURIAS ..	7.175882	97,85	330.000	14,51	0	0
RESTO DE ESPAÑA :	3,400387	35,15	944.954	85,49	1,934735	100
TOTAL .....	10,576269	100	2,274954	100	1,934735	100

Gráfico núm. 3

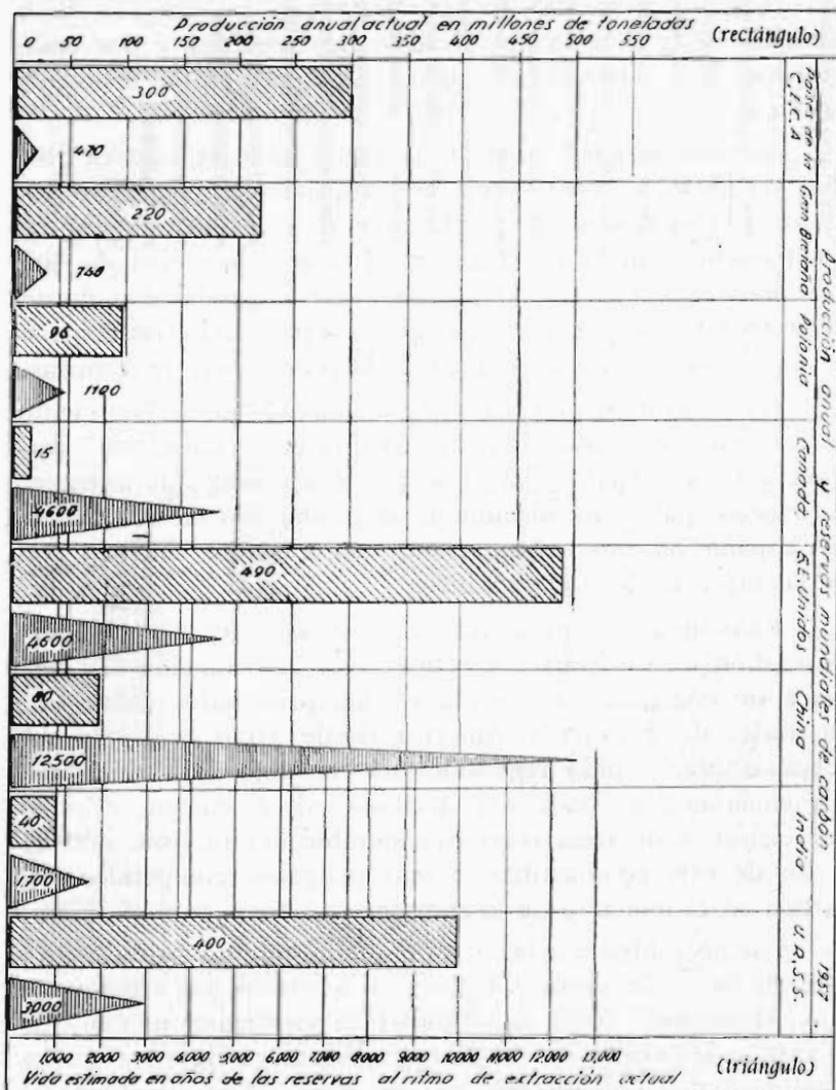


Gráfico núm. 4

bido a las incertidumbres de los factores políticos y económicos y a la imprecisión de los medios de análisis.

Los análisis de carácter estadísticos son difícilmente aplicables al carbón, pues no se puede fácilmente extrapolar las cifras de un período tan agitado como el comprendido entre 1914 y 1945.

En los próximos años se podrá ver una fuerte competencia entre las diferentes formas, en las cuales el factor precio jugará entre otros un papel esencial. Es todavía imposible prever si en el curso de las próximas décadas la energía atómica podría ser producida de manera generalizada y a un precio bastante bajo para modificar de una manera sensible la demanda de carbón. Creemos sinceramente que, a pesar de la fuerte competencia de otras fuentes de energía, los hechos y las perspectivas no confirman de manera alguna una concepción pesimista. Estamos persuadidos que el desarrollo industrial tendrá una creciente necesidad de carbón y energía y por consecuencia necesitaremos una industria minera capaz, como hasta el presente, de hacer frente a todas las necesidades mundiales. Como orientación, en el gráfico número 6 reflejamos la aplicación del carbón en las distintas industrias.

De lo dicho anteriormente se desprende el criterio del Gobierno de aumentar la producción. Para conseguir este objetivo no vemos otra solución que aumentar el número de campos de explotación, poniendo en marcha nuevos cotos mineros o aumentar nuestros rendimientos.

Como ambas soluciones son de por sí bastante complejas, las analizaremos por separado.

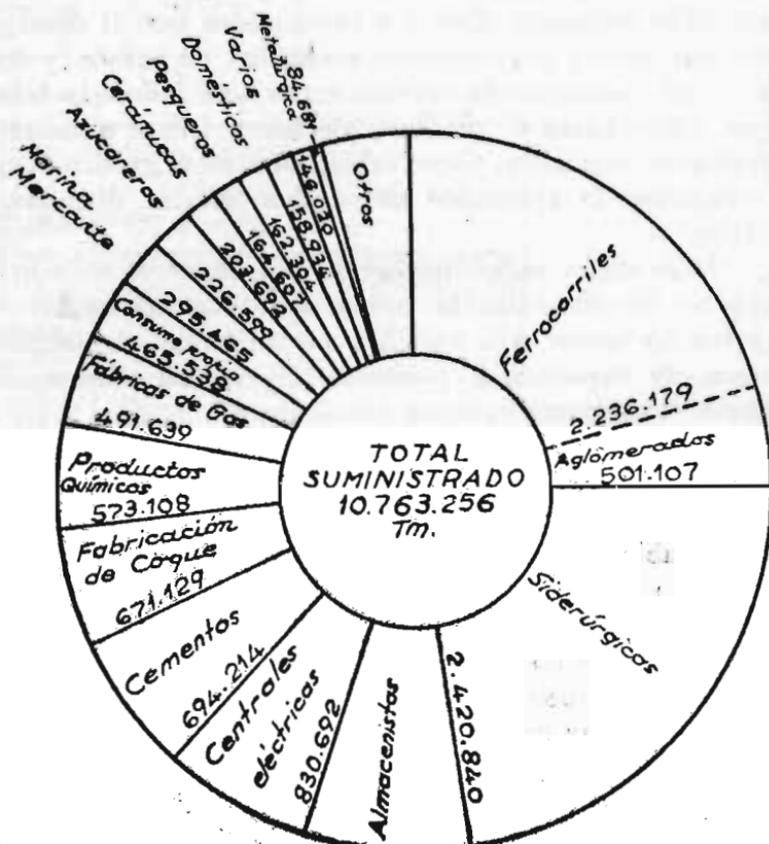
Para aumentar los campos de explotación es condición indispensable disponer de unas reservas adecuadas; ya hemos dicho que las reservas en Asturias ascienden a más de mil millones de toneladas, sin aventurarnos a decir la cifra exacta, pues no poseemos datos de las posibles reservas de la cuenca carbonífera que se extiende desde Gijón a Villaviciosa. Para dar una idea relativa de dicha cifra exponemos a continuación el gráfico número 4 en el cual se estipulan las reservas de carbón de diversos países, estimadas en años; al ritmo de la producción actual.

## HULLA Y ANTRACITA

Porcentajes de aumento sobre la producción del año anterior

AÑO	ALEMANIA	BELGICA	ESPAÑA	FRANCIA	INGLATERRA
1950	—	—	—	—	—
1951	7,37	8,71	2,76	4,18	3,04
1952	3,67	2,36	6,23	4,51	1,48
1953	0,96	-1,07	1,14	-5,01	-1,04
1944	2,78	-2,69	1,66	3,45	0,03
1955	2,10	2,48	0,22	1,71	-1,19
1956	0,05	1,25	3,42	-0,42	0,11

Gráfico núm. 5



A la vista de nuestras reservas se ve la posibilidad que tenemos de aumentar nuestra producción, sin temor a despojar rápidamente nuestros yacimientos, pero el aumentar los campos de explotación lleva consigo tres problemas fundamentales: Necesidad de grandes inversiones de dinero, disponer de mano de obra especializada y probabilidades de adquirir un material adecuado para obtener unos rendimientos decentes que puedan ser comparables a los extranjeros.

Se puede definir como financieramente rentable, una inversión que asegure una renta o un beneficio superior a la amortización de los gastos de inmovilización. Obtener una rentabilidad en las inversiones hechas en minería constituye en la actualidad un verdadero problema debido a nuestra escasa productividad que da origen a un elevado precio de coste, y como los precios de venta oficiales del carbón son relativamente bajos el beneficio es muy escaso. Si a esto añadimos que, dadas las condiciones particulares de la minería asturiana, pródiga en irregularidades y accidentes geológicos, en donde para mantener un ritmo de producción nos vemos obligados con frecuencia a forzar los trabajos de preparación en detrimento del precio de coste por tonelada, comprenderán ustedes por qué el capital se siente inclinado hacia otros negocios de más rentabilidad y más seguros.

En cuanto a la mano de obra especializada, se ve con verdadera alarma una corriente de desviacionismo hacia otros oficios menos penosos y muchas veces mejor remunerados. Este no es un problema nacional, sino mundial, pues los principales países carboneros del mundo padecen este mal. Para remediarlo no vemos otra solución que pagar mejor, abonando fuertes primas al rendimiento, y fomentar la construcción de viviendas para mineros, lo que en definitiva constituye un gravamen más para los actuales precios de coste, ya bastante castigados.

En herramental, aún cuando ya se encuentran algunas en el mercado nacional, las más importantes nos vemos obligados a importarlas y dada la flojedad de nuestra moneda se compran a unos precios que resulta verdaderamente difícil su amortización.

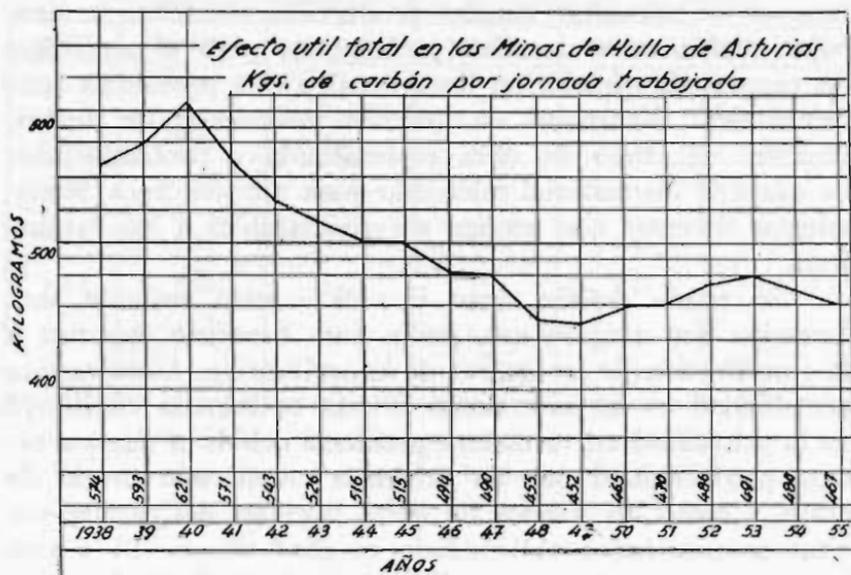


Gráfico núm. 7

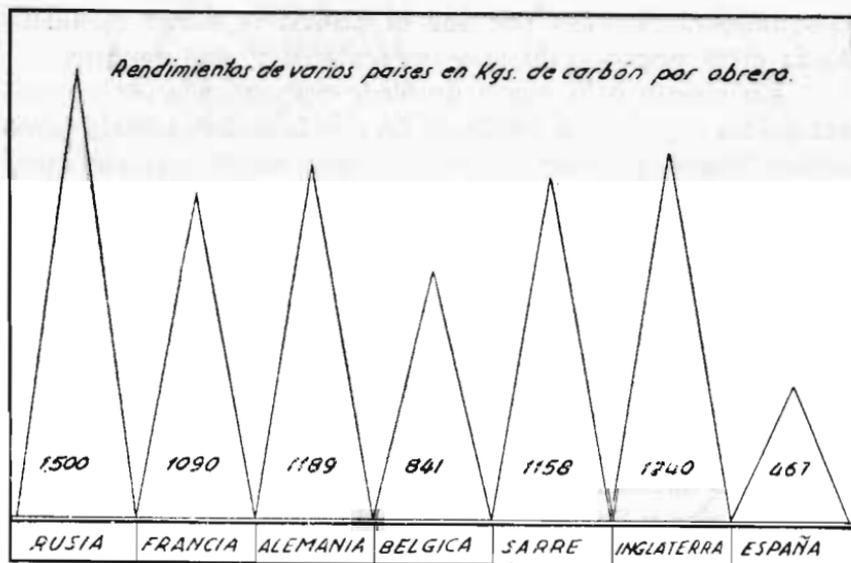
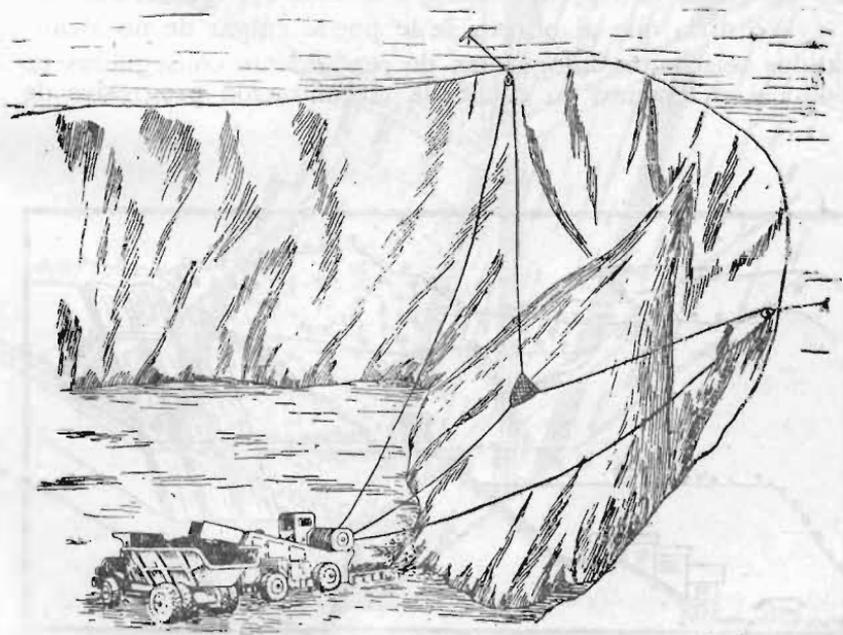


Gráfico núm. 8

Decíamos anteriormente que otra forma de aumentar la producción es elevando el rendimiento. El rendimiento actual de las minas de carbón de Asturias constituye una verdadera tragedia, pues no solamente no queda invariable, sino que disminuye de una manera alarmante como ustedes podrán observar en el gráfico número 7 que proyectamos a continuación. De haber mantenido el rendimiento de 1940 el año 1955 hubiéramos dado 1.779.517 toneladas, que traducido en pesetas hubiera representado unos seiscientos millones.

Para que ustedes se den una idea de lo que representa nuestro rendimiento, en el gráfico número 8 reflejamos los rendimientos de distintos países en comparación con el nuestro. Naturalmente no podemos pretender que nuestro rendimiento se iguale al ruso, alemán o inglés, pues las condiciones de nuestros yacimientos son mucho más inferiores que las de ellos, pero la realidad es que no tenemos por qué tener menos que Bélgica, por ejemplo. En Asturias, que yo



*Explotación a cielo abierto*

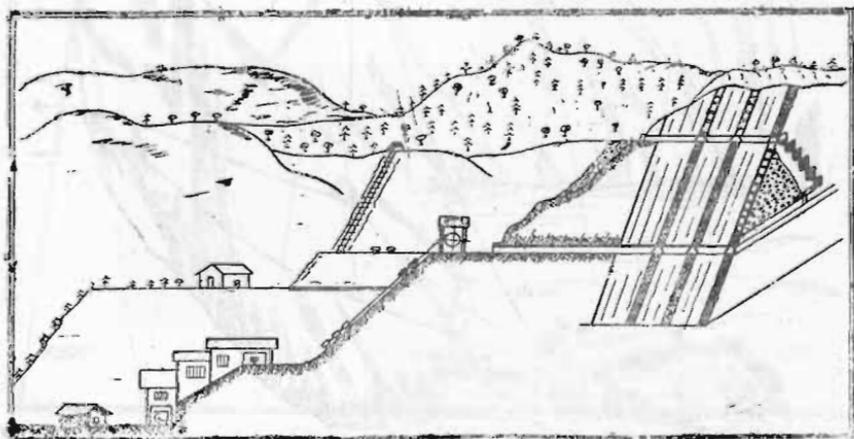
sepa, hay dos minas cuyo rendimiento sobrepasa los mil kilogramos por obrero total.

Para aumentar el rendimiento se necesitan varias cosas: Buenos yacimientos; mecanizar lo más posible, buscando una rentabilidad adecuada al material; una mayor productividad del obrero y por último reducir al mínimo el absentismo. La mejora de calidad del yacimiento, como no está en nuestras manos, no hablaremos de ello.

En cuanto a mecanización todavía se puede hacer algo más en materia de transportes y preparación, pero en las explotaciones, es decir, en los sitios donde se arranca el carbón, muy poco se puede hacer para mejorar el estado actual de mecanización, debido a las condiciones particulares de nuestras capas de carbón.

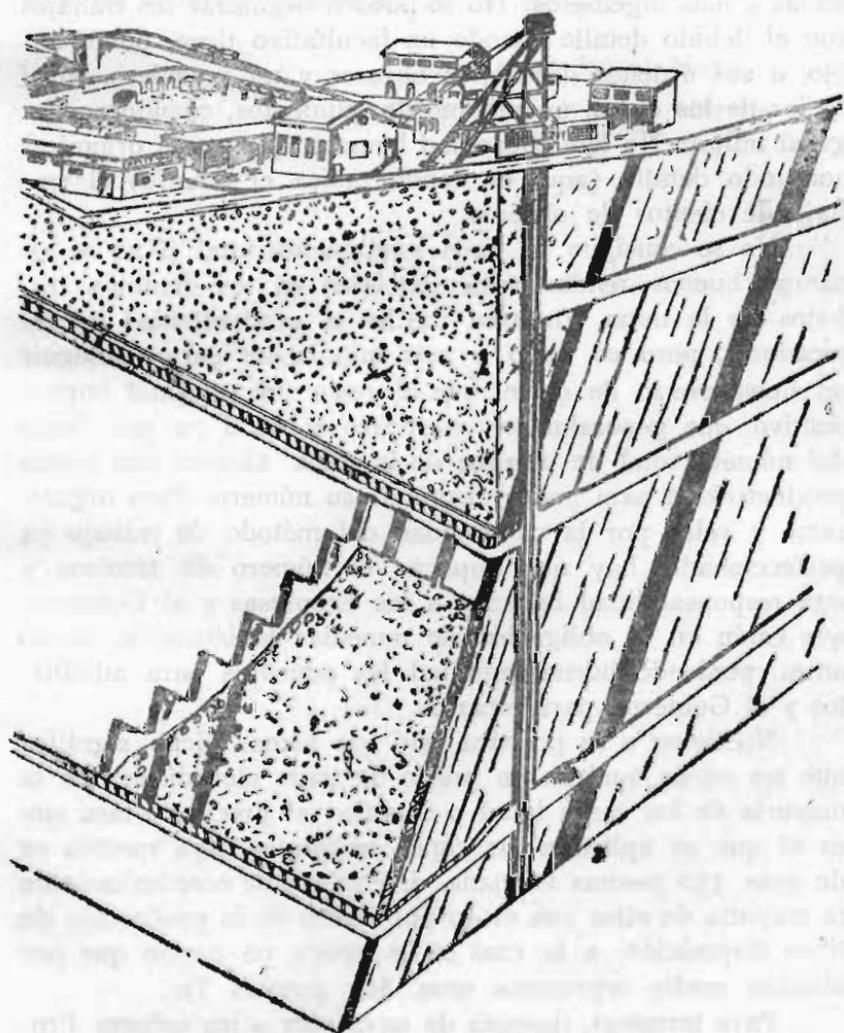
En donde realmente se puede hacer mucho es en la mejora de productividad del obrero. El minero asturiano nos está demostrando que rinde poco en comparación con el extranjero; pero a nuestro juicio el motivo de esta disminución de rendimiento no debe achacársele exclusivamente a él: La culpa la tienen, obrero, empresario y gobierno.

Yo diría que al obrero se le puede culpar de no alcanzar los seiscientos kilogramos de rendimiento conseguidos en 1940, y si tenemos en cuenta la mecanización progresiva de



*Aspecto general y corte de una mina de montaña*

las minas desde esa fecha hasta ahora, quizás pudiéramos llevar esa cifra hasta 650 kilogramos por obrero. Superar esta cifra ya no incumbe al obrero, es a la Empresa a quien corresponde organizar sus trabajos de acuerdo con ciertas normas de la productividad; ningún obrero se niega a rendir más con el mismo esfuerzo, si el trabajo está bien remunerado.



Corte de una mina explotada por pozo

Para que el obrero rinda más con el mismo esfuerzo hay que instruirlo y organizar sus métodos de trabajo, obligándole a salir de la rutina en que está metido.

Comprendo que es tarea muy difícil debido a la poca cultura que posee, pero poniendo todo el tesón necesario por parte de los técnicos es indudable que algo se consigue. Para esto, para instruir y organizar, es indudable que se necesitan más técnicos en las empresas, es decir, más facultativos de minas y más ingenieros. No se pueden organizar los trabajos con el debido detalle cuando un facultativo tiene, por ejemplo, a sus órdenes doscientos obreros y un ingeniero, en el mejor de los casos, un mínimo de quinientos, cuando no llega al millar. No hay capacidad humana que pueda organizar con todo detalle (aquí es donde radica el triunfo) el trabajo de cientos de obreros.

No se consigue un buen rendimiento total si no se alcanzan buenos rendimientos parciales en los distintos trabajos de la mina. Interesa mucho la productividad de los picadores, pero es tanto o más importante para conseguir un buen precio de coste, que el resto del personal improductivo, que generalmente constituye el 60 ó 70 por ciento del número total de obreros de la mina, alcance una buena productividad para poder disminuir su número. Para organizarse y velar por la continuidad del método de trabajo ya perfeccionado, hay que duplicar el número de técnicos y esta responsabilidad incumbe a las Empresas y al Gobierno, que están en la obligación de remediar la situación cuanto antes, poniendo buena voluntad las primeras para admitirlos y el Gobierno para crearlos.

No llevar a la práctica, esto que hemos dicho, significa que las minas tendrán un precio de coste elevadísimo, en la mayoría de los casos igual o superior al precio de tasa que es el que se aplica a los cupos obligados cuya medida es de unas 350 pesetas tonelada, defendiéndose económicamente la mayoría de ellas con el 30 por ciento de la producción de libre disposición, a la cual se le aplica un precio que por término medio representa unas 800 pesetas Tm.

Para terminar, después de agradecer a los señores Profesores el honor con que me han distinguido al invitarme

a dirigirles la palabra, quiero poner de relieve que la importancia de la industria minera no disminuirá en los años próximos, sino que por el contrario aumentará, siendo factor decisivo para ello que sigamos disfrutando de paz social.

Dios quiera que nuestro porvenir político se desarrolle de manera tranquila, para que nuestra industria minera pueda seguir evolucionando hasta alcanzar la meta prevista para bien de Asturias y de nuestra Patria.

BERNARDINO IBORRA NIETO

*Ingeniero-Director de Minas de Solvay & Cie.,  
en Lieres (Oviedo)*

## ALGUNAS IDEAS Y DATOS SOBRE LA ENERGIA ELECTRICA EN EL AÑO 1957

**S**I la esencia de una cosa es lo que hace que ésta sea lo que es y no algo diferente, esencial carácter de la civilización actual es el ser tributaria de la energía, y es elemental, por tanto, ya que por nadie es puesto en duda, decir que es la energía uno de los factores más importantes de los que condicionan el desarrollo económico de un país, y si por un designio providencial disminuye o desaparece nuestra actual disponibilidad de energía, no diré que desapareciese la vida y la civilización, pero sí variaría su forma, y habría de alterarse en términos cuantiosos la población humana de aquella parte de la tierra en la que se ha desarrollado la civilización industrial, de la manera que la historia de los últimos cien años sobre todo, nos muestra.

La técnica, es un arte fundado en el saber, nace con el hombre y su historia arranca de los orígenes de la humanidad, marcando en ella sucesivas etapas, la utilización de la energía como luz, calor y potencia mecánica. La sustitución de la madera por el carbón, el petróleo o el gas natural, la de la herramienta o el útil manual por maquinarias cada vez más complejas, movidas con motores de vapor, electricidad o combustión interna, van jalando el desarrollo de la civilización industrial. Y la humanidad que comienza su historia con el cuerpo del hombre como único motor, llega al día de hoy en que el trabajo humano en cuanto fuente de energía, es sólo el uno por ciento de la utilizada, pa-

sando a ser más bien un elemento de control y vigilancia, dejando de ser fuente de energía, tendencia que el desarrollo de la electrónica, con la automoción y la cibernética va a llevar a su límite.

La cantidad de energía disponible, es un dato de las riquezas naturales de un país, un factor coadyuvante no único ciertamente, pero que unido, a las reservas hidráulicas, la abundancia de materias primas, suavidad de clima, etc., condicionan su expansión económica. Y así vemos que en torno a las cuencas carboníferas, fuente preponderante de energía, de los países de Europa occidental y de Estados Unidos en los que el potencial industrial ha adquirido su máxima expansión, se desarrollan las industrias básicas pesadas, fundamentales en todo gran desarrollo industrial. La aparición del petróleo como nueva fuente de energía, marca ya una variante en aquella localización, y señala el punto de arranque de la gran expansión americana. La aparición de la energía nuclear marca otra posible variación importantísima, al ser su precio independiente del lugar de producción.

La curva que en forma gráfica recoge el consumo de energía en el mundo, sobre todo en los últimos cien años, suministra una imagen bastante completa de los progresos materiales durante los mismos realizados, y también de las catástrofes que durante ellos ha sufrido la humanidad.

En el amanecer de la historia, el cultivo de los cereales y la incorporación al trabajo, por el hombre, de los animales domesticados, supuso un cambio revolucionario; pero a partir de ese momento y hasta mediados del siglo XVIII poco fue lo que se hizo en ese aspecto, hasta que llegamos a la mitad del siglo XVIII poca o ninguna variación hubo, en el trabajo humano necesario para labrar un acre de terreno o un metro cúbico de piedra, son siglos que referidos a medida de energía utilizada son estáticos. Pero a partir de aquella época y sobre todo, de mediados del siglo XIX, cuando se incorpora la máquina de vapor como medio de utilización de la energía calorífica, el crecimiento se acelera y sometido a una ley de ritmo compuesto, llegamos a los tiempos actuales, sin que pueda preverse cuáles serán sus límites. Y si

en el año 1860, la producción mundial de energía fue de 1.100 millones de Mwh., en el año 1954 asciende a 23.400 millones, es decir en esos noventa y cuatro años ha crecido a una tasa anual acumulada de 3,5 por ciento. La curva de crecimiento fue regular y continua de 1860 a 1913, pero a partir de este año muestra bruscas fluctuaciones, de 1913 a 1919; de 1929 a 1932 y de 1932 a 1945, (la producción de energía queda estable o disminuye), épocas que coinciden con las dos guerras mundiales y con la gran crisis económica del año 29, pero pasadas las mismas, nuevamente el crecimiento se reanuda alcanzando siempre máximos superiores. Desde el año 1948 la tasa de crecimiento viene siendo en Europa de 4,8 por ciento, fiel reflejo de la fuerte expansión económica que ha seguido a la segunda guerra mundial a partir de la aplicación del plan Marshall.

Un hecho de interés en este breve bosquejo del desarrollo del consumo de energía, es la variación de la participación que en el consumo global va teniendo las diversas fuentes, muy variable también en los diferentes espacios económicos:

	<u>Carbón</u>	<u>Hidroeléctrica</u>	<u>Petróleo</u>	<u>Gas</u>
1860	99,4	0,6		
1954	51,3	8,2	29,2	11,3

Así vemos que la proporción que corresponde al carbón en el balance energético, va disminuyendo con el transcurso de los años, pasando de ser el 99,4 por ciento en 1860, al 51,3 por ciento en el año 54, interviniendo el petróleo, la energía hidroeléctrica y el gas que naturalmente no figuraban en el del año 1860 con proporciones crecientes.

Observando la tendencia en épocas más recientes, cuando ya la competencia entre las distintas fuentes lleva años establecida, vemos según un estudio realizado por las Naciones Unidas en marzo de 1957, que lo ocurrido es lo siguiente:

	<u>Carbón</u>	<u>Petróleo</u>	<u>Gas</u>	<u>Electricidad</u>
1951	55,3	27	10,2	7,5
1954	51,3	29,2	11,3	8,2

que confirman aquella tendencia de un aumento proporcionalmente superior en el petróleo y la hidroelectricidad que en el carbón.

Asimismo es interesante comparar la distinta participación porcentual que existe en Europa y en EE. UU. que en 1954 ofrece las siguientes cifras:

	<u>Carbón</u>	<u>Petróleo</u>	<u>Gas</u>	<u>Electricidad</u>
Europa	83,2	13,5	2,1	8,4
USA.	30,3	35,6	25,7	14,3

que claramente reflejan la influencia de la notable producción petrolífera de América y de su abundancia de gas natural, así como el gran desarrollo de la energía eléctrica.

Llegados ya a conocer el consumo de energía y a conocer también la participación que en ese consumo, corresponde a cada fuente, vamos a intentar ahora fijar, prever, cuáles pueden ser las necesidades futuras, y conocidas éstas pensar en qué posibilidades tenemos de satisfacerlas. Siempre es difícil prever el futuro, pero acaso en este dominio de la energía aunque sean muchos los factores a considerar las dificultades sean menores.

A menos de la existencia de un conflicto o crisis económica grave, la tasa de crecimiento anual del consumo en Europa es de esperar se sitúe en los próximos años por encima del cuatro por ciento. Los crecimientos en los diferentes sectores económicos pueden estimarse así:

Agricultura	.....	.....	.....	.....	.....	2%
Industria	.....	.....	.....	.....	.....	5%
Transporte	.....	.....	.....	.....	.....	5%
U. Domésticos	}	Calor	.....	.....	.....	2%
		F. Motriz	.....	.....	.....	6%

calculando que la tasa de crecimiento de la población se sostenga en el 1,5 por ciento por año. Ceñido el cálculo a los países de la OECE, partiendo de los 730 millones de toneladas equivalente carbón, consumidas en el año 1955, en

el año 1960 las necesidades serán de 840 millones y de 1.200 millones en el año 1975.

Frente a estas necesidades ¿cuál puede ser la producción de esos países de Europa?

En el año 1955, la producción fue de 584 millones de toneladas de equivalente carbón, presentando pues el balance un déficit de 146 millones que hubo de cubrirse con importaciones. Hemos de indicar que hasta el año 1924, Europa fue exportadora de energía.

En un estudio realizado por un grupo de expertos designados por la alta autoridad de la OECF, extraemos los siguientes datos.

La producción posible será: En el año 1965, de 645 millones de toneladas, y en el año 1975, de 755 millones de toneladas. Existe, pues, el peligro de un déficit creciente, que en esos años, a menos de incorporar otras fuentes, llegaría a 195 y 445 millones de toneladas respectivamente, que será una causa de debilidad económica para Europa y su balance de pagos, piénsese que a los precios actuales representa 5.000 millones de dólares en el año 1975, lo que por este concepto habría de pagarse. Vean ustedes si realmente está justificada la preocupación dominante ante este problema, y que la aparición de la energía nuclear haya suscitado las más ilusionadas esperanzas en los medios económicos europeos. El problema del desarrollo económico de esta rama de la actividad económica está íntimamente relacionado con su precio y con la forma de su utilización.

Considerando la utilización de la energía hemos de distinguir dos diferentes clases de la misma, una la que se incorpora al proceso de producción de bienes y su transporte, base de la riqueza de un país, y otra que facilita la vida, proporcionándole comodidad, bien bajo forma de alumbrado, bien de calefacción o viajes, etc. Si bien la distinción entre una y otra es a veces difícil de establecer, creo que la idea es fácilmente aprehensible y tiene extraordinaria importancia si tratamos de ponderar la importancia que cada una tiene en la expansión económica, y se trate de orientar el

consumo en una u otra dirección. La demanda de energía productiva, nombre dado a la primera, tiene muy poca elasticidad, es poco sensible a variaciones del precio siendo en cambio la segunda, la energía comodida, de mucha mayor sensibilidad ante aquellas variaciones y con ello apunta ya la posibilidad de dos políticas diferentes, o bien una política de energía productiva, barata, para los procesos productivos que permiten un enriquecimiento y una elevación de los salarios, sosteniendo la energía destinada a la comodida a un precio más elevado o bien sostener un precio reducido para esta energía, permitiendo sin una elevación de salarios, una cierta mejora en las condiciones de vida. La primera parece la mejor y deseable si se quiere conseguir auténtico enriquecimiento y elevación de la renta.

Aspecto importante a tener en cuenta en la economía de la utilización son las mejoras que la técnica va paulatinamente introduciendo en el rendimiento de las instalaciones. Se calcula que aproximadamente dos tercios del aumento del consumo es cubierto, por el ahorro que se obtiene merced a esta elevación del rendimiento, si bien cada vez se hace más difícil avanzar por este camino ya que nos aproximamos a los límites teóricos.

El precio constituye un dato esencial de todo estudio económico, no exento en este caso de muchas dificultades. Los precios son muy complejos y difícilmente comparables, dependientes en gran parte de la calidad en el caso del carbón y de las condiciones de suministro en el caso de la electricidad, y por ello todo estudio de esta naturaleza para que tenga algún valor ha de ir acompañada de unas explicaciones técnicas bastante amplias. El precio de la energía tiene una influencia cierta, importante e indiscutida sobre la economía general de toda colectividad e interviene en proporciones muy variables en los costos de los distintos productos y servicios. Cuando se afirma que la energía es más cara o más barata, es siempre en relación a una determinada referencia monetaria y con valor ilustrativo muy limitado. Por ello si tratamos de apreciar la incidencia que puede tener el consumo de energía y su precio en la potencia indus-

trial de un país es más útil y racional, comparar el precio de la energía con el de la mano de obra.

En efecto se consume tanta más energía cuanto más barata sea en relación con la mano de obra, mide su relación la posibilidad de sustituir una por otra, y al tiempo parece también, que esta relación es un índice para medir la eficacia de esa energía puesta al servicio de un país, indica el número de esclavos mecánicos que puede ofrecerse a un hombre que trabaja. Esta relación permite ya clasificar los países en tres clases o categorías. En la primera están los EE. UU. con un precio de la energía muy débil en relación con el salario de la mano de obra, y sus 175.000 kWh. a disposición de cada obrero, viniendo a continuación por sucesivas graduaciones ciertos países de Europa con cifras que oscilan de 68.000 a 100.000 kWh. y a continuación los que se han llamado países subdesarrollados. Hemos de deducir en consecuencia, que es preciso seguir una política de expansión pero ha de estar siempre presidida por un agudo espíritu económico.

Antes de fijar nuestra atención de manera detenida en España y su industria eléctrica, vamos a considerar, si bien brevemente, el lugar que ocupa la energía en la economía, y nos encontramos con que este sector básico que condiciona toda la expansión económica e industrial contribuye solamente con el seis por ciento al producto nacional bruto y sólo el 1,8 por ciento de la población activa total está empleada en el sector energético, exceptuando la extracción de carbón, no son fuertes utilizadoras de mano de obra. Un tercio de la producción es utilizado en los hogares domésticos y dos tercios en la industria.

Es difícil establecer un balance energético en nuestro país. La estadística, hasta tiempos recientes, era escasa y fragmentaria y además, se ha movido desde el año 1935 toda nuestra economía en condiciones tan anormales y variables, que no puede considerarse en un estudio que pretenda el mínimo rigor haya existido coincidencia entre la demanda y el consumo real, todos sabemos de la existencia de restricciones en el uso de todas las fuentes comerciales de energía. Hechas estas salvedades, la evolución del con-

sumo entre los años 1940 y 1954, período en el que hubo varios años muy secos que mermaron nuestra producción hidroeléctrica, se señala un aumento en el consumo que reducido a una ley exponencial, dan los siguientes aumentos porcentuales de las distintas fuentes:

Carbón .....	3,91
Madera .....	0,00
Petróleo .....	13,47
Gas .....	3,66
Electricidad .....	7,42
TOTAL .....	3,71

La estructura de nuestro balance energético, presenta la siguiente evolución o variación porcentual que las distintas fuentes comerciales de energía van teniendo en el consumo directo útil:

	<u>Carbón</u>	<u>Petróleo</u>	<u>Electricidad</u>	<u>Gas</u>	<u>Madera</u>
1940	64,36	12,14	3,27	3,38	16,85
1954	56,29	24,65	5,38	3,17	10,51

datos que muestran que al igual que la que hemos visto sucedió en el resto de Europa, disminuye el aumento relativo del carbón y combustibles sólidos, sometidos a una curva de precios siempre creciente y dificultades de extracción también crecientes, y aumento del consumo relativo de petróleo, con precios bastante estables, y de la energía eléctrica con precios siempre en baja. Como únicas variantes a lo ocurrido en el resto de Europa, tenemos la disminución en nuestro país del consumo relativo de gas, en alza en el resto de Europa, y la baja de la madera, cuyo valor absoluto de producción permanece estable.

Hemos de advertir que la conversión de las distintas clases de energía a una unidad común, no es problema fácil sino extraordinariamente complejo y muy sujeto por tanto a errores al juzgar los resultados finales, siendo también necesario considerar los rendimientos muy variables de cada fuente de energía y de cada utilización.

Vamos por ello a darles también a ustedes cifras absolutas de aquellas producciones y de su variación absoluta también:

	<u>Antracita</u>	<u>Hulla</u>	<u>Lignito</u>	<u>Petróleo</u>	<u>Electricidad</u>
1940	787.398 Tm.	8.106 000	402.600	943 000	3.111 $\times$ 10 <sup>6</sup> kWh.
1954	2.171.530 »	10.961.000	1 724 000	30 710.000	8.191 $\times$ 10 <sup>6</sup> kWh.
1957					14.000 $\times$ 10 <sup>6</sup> kWh

que muestran que dentro del aumento de producción del carbón el mayor aumento relativo corresponde a lignito y a la antracita, aumento que ha tenido su fundamento en la creciente generación de energía eléctrica, utilizando estos combustibles. Sin duda que a las centrales de Ponferrada y Escatrón corresponde gran parte de ese aumento.

Si entre las metas mínimas de nuestra política está el sostener el ritmo de crecimiento del resto de las economías europeas, se nos presenta un problema arduo, ya que nuestras fuentes de energía son limitadas y no de excelente calidad.

Nuestra producción carbonífera lucha por un lado con las dificultades generales que afectan a toda la industria del carbón, y que resumidas, son crecientes dificultades para el reclutamiento y permanencia de mano de obra suficiente y adiestrada, con el problema anejo de seguridad en el trabajo, alojamientos y condiciones económicas de estos trabajadores, y precio de extracción siempre en aumento, ya que dada la relación existente entre salarios y productividad, al ser ésta menor en las minas de carbón que en las otras actividades industriales, no le es posible absorber la diferencia que esto establece entre las retribuciones de unos y otros obreros, sobre todo, en época de empleo total. En cuanto a las dificultades específicas, de nuestros yacimientos y nuestra estructura social, especialistas con más autoridad que la mía os habrán hablado o os hablarán. Yo sólo he de decir, que tengo la impresión de que no será fácil intensificar su extracción en los términos necesarios. Dada la situación deficitaria de la Europa Occidental, sólo podremos cubrir el déficit con importaciones de América y de Europa Oriental, con el consiguiente gravamen de nuestro balance de pagos.

En cuanto al petróleo, todos sabéis que por el momento carecemos totalmente de él, y si bien no son las perspectivas totalmente negativas nada podemos fundar por el mo-

mento en las posibilidades de esta fuente de energía, y menos aún, claro está, en los años próximos.

Nos queda, por tanto, a considerar nuestras posibilidades de importación y las que ofrece nuestro potencial hidráulico. Las crecientes necesidades de importación exigen la vigorización de nuestras exportaciones, aumentando nuestras fuentes de divisas, y procediendo a una reorientación de nuestro desarrollo industrial, hasta ahora más orientado a evitar importaciones que a producir en términos de competencia y aumentar las exportaciones.

Hoy parece imposible y difícilmente comprensible que durante miles de años, haya ignorado el hombre la existencia de la electricidad, ignorado durante miles de años que ella se encontraba en todas partes y en él mismo, en todas las estructuras de la materia, en las que juega un papel de primer orden. Verdadero estupor nos causa hoy que hasta el siglo XVIII sólo algunas observaciones sobre los imanes naturales y groseras experiencias de la electrización por frotamiento, hayan sido los únicos conocimientos que se tenían, y aún éstos sin establecer entre ellos nexo o relación alguna. Hacia mediados del siglo XVIII se empezaron a observar con algún mayor detenimiento los fenómenos de la electrización por frotamiento de cuerpos aislantes, se construyeron máquinas eléctricas, y se almacenaron en condensadores, las conocidas botellas de Leyden, las cantidades de electricidad que aquéllas generaban realizando con ellas experimentos en cortes, círculos y salones, aun con mayor espíritu de divertimento que científico, dando origen a sin número de especulaciones y fantásticas ideas. Solamente a fines del siglo XVIII, va a constituirse una ciencia autónoma del magnetismo y de la electricidad. Los nombres de Volta con su pila, Davy y los procesos de electrolisis, Ampere-Faraday, Maxwell y tantos más, van enriqueciendo la suma de conocimientos que forman esta rama de la ciencia física, pero todavía con despreocupación por sus aplicaciones prácticas. Pero la técnica y el progreso que a ella va unido en el dominio y aprovechamiento de las fuerzas naturales, sigue siempre muy de cerca los progresos de la ciencia pura, y si en la Edad Media había surgido el empleo de la

brújula, de la observación de los imanes naturales, y un mejor conocimiento del fluido eléctrico, había llevado a Franklin al descubrimiento del pararrayos, es a partir del año 1850 cuando las aplicaciones de la electricidad se multiplican, y el telégrafo eléctrico, la iluminación por incandescencia, el teléfono y las primeras dinamos empiezan a emplearse. Todos los medios de producción, de transformación y de utilización de la energía eléctrica se multiplican y a la par de estas aplicaciones, progresa el desarrollo de la electrotecnia como ciencia autónoma, exigiendo la ayuda de medios matemáticos complejos y difíciles, como el cálculo operacional y la teoría de las coordenadas simétricas, viniendo a ser un ejemplo vivo y elocuente de la constante colaboración que la técnica necesita o debe pedir a la ciencia. De la investigación que los científicos realizaron sobre la naturaleza y estructura de la electricidad, que se reveló inseparable de la materia, nació esa magnífica aventura que es la física relativista, aventura cuyo final aún no vislumbramos y que constituye al más alto problema intelectual de los tiempos presentes. Toda esta trayectoria en la que nombres tan conocidos como los de Einstein, Dirac, Heisenberg, Schrödinger, están inscritos, todos esos descubrimientos que nos van llevando al dominio de la energía nuclear no hubieran sido posibles sin el progreso de la técnica eléctrica, nueva prueba, y permitidme que insista, de esa íntima dependencia que existe entre ciencia y técnica, permitiendo las invenciones de la ciencia pura, los progresos técnicos, y haciendo éstos a su vez posible nuevos saltos, adelante de aquélla. La electricidad forma noble de la energía, ha venido a ser instrumento indispensable para el conocimiento estructural de la materia, y a su vez primera forma de utilización pacífica de la energía que en cantidades inagotables guarda.

Con la modestia con que suelen tener principio todas las cosas, se inicia la industria eléctrica en España, con la instalación en Barcelona en el año 1879 de una central térmica de 200 HP, para la producción y distribución de energía eléctrica, si bien algunas máquinas Gramme, entre ellas una en Asturias en la Fábrica de Mieres, habían con

anterioridad constituido las primeras manifestaciones de esta técnica, limitada a ensayos de alumbrado. El año 1904 ve España con una línea a 30 kV., la primera aplicación de la técnica del transporte a alta tensión, pues esta tensión que hoy nos parece pequeña era entonces la más alta en el mundo.

El ritmo de desarrollo que ha tenido esta actividad en España, prescindiendo de estadísticas año a año, que serían en extremo fatigosas, vamos a darlo con las producciones de años espaciados entre sí cuatro lustros, esto es los años 1915, 1935 y 1955:

1915	Potencia hidráulica	.....	202.000 kW.	.....	60%
	Potencia térmica	.....	134.000 kW.	.....	40%
			<u>336.000 kW.</u>		
1935	Potencia hidráulica	.....	1.170.000 kW.	.....	75%
	Potencia térmica	.....	390.000 kW.	.....	25%
			<u>1.560.000 kW.</u>		
1955	Potencia hidráulica	.....	3.247.000 kW.	.....	80%
	Potencia térmica	.....	851.800 kW.	.....	20%
			<u>4.098.800 kW.</u>		

La producción en kWh. ha sido en igual período la siguiente:

1935	Hidráulica	.....	$3.150 \times 10^6$ kWh.	.....	91,5%
	Térmica	.....	$294 \times 10^6$ kWh.	.....	8,5%
			<u><math>3.444 \times 10^6</math> kWh.</u>		
1955	Hidráulica	.....	$8.991 \times 10^6$ kWh.	.....	75 %
	Térmica	.....	$2.931 \times 10^6$ kWh.	.....	25 %
			<u><math>11.922 \times 10^6</math> kWh.</u>		
1957	Hidráulica	.....	$9.650 \times 10^6$ kWh.	.....	66 %
	Térmica	.....	$4.845 \times 10^6$ kWh.	.....	34 %
			<u><math>14.601 \times 10^6</math> kWh.</u>		

Estos crecimientos, se ajustan a una ley exponencial del 7,5 por ciento anual, esto es, la energía producida se duplica cada diez años. Como realmente, desde el año 1931,

en virtud de las condiciones políticas y sociales, se había iniciado una regresión, que como es natural, se agravó con nuestra guerra y con la postguerra, y las consecuencias que ella trajo para España, al haber conseguido rescatar en el año 1955 aquellos retrasos y alcanzar una producción normal, adaptada a aquélla, ha seguido una ley muy superior a aquélla, en los años pasados, naturalmente que al no haber conseguido igual crecimiento en las potencias instaladas, parte de aquel crecimiento fue logrado por una mayor utilización, por un mayor número de horas de utilización.

Podríamos resumir así su desarrollo en España en las distintas épocas, hasta el año 1935 sigue en líneas generales, la ley de desarrollo del resto de los países de Europa, de economía similar, desarrollo creciente con pendiente moderada, y crecimiento más rápido en los dos períodos de expansión, correspondientes al final de la primera Guerra Mundial y a los años de 1923, 1929, pudiendo decirse que hasta el año 1935, la producción superó a la demanda, exceso que llegó a ser muy amplio en el año 35, en que entraron en servicio grandes instalaciones.

Nuestra guerra civil causó daños en nuestro equipo productor, si bien no fueron en sí muy importantes, sí lo fueron los años perdidos en cuanto al desarrollo de nuevas construcciones. En el año 1943, se inicia un desequilibrio entre producción y demanda, y se origina un régimen de restricciones, que llegó a ser muy fuerte en los años 1945 y 1949 muy secos, en que se calcula que los déficits ascendieron a  $1.400 \times 10^6$  kWh. y  $1.700 \times 10^6$  kWh. respectivamente. Los daños que ellos han causado a la economía nacional son incalculables, mucho mayores sin duda que los que pudieran deducirse de la consideración numérica del porcentaje de los mismos, no obstante haber llegado en aquellos años al 33 y 30 por ciento de la producción total. A partir del año 1945, se dedica atención preferente a este problema y se va paulatinamente sobre todo a partir de 1950 mejorando la situación, permitiendo incluso un año, el de 1952, vivir sin restricciones. Esta mejoría queda reflejada en lo ocurrido el año 1957, que a pesar de ser extraordinariamente seco, el régimen de restricciones fue no muy

grave y bastante localizado geográficamente. Pero si bien en los dos próximos años parece que al amparo de las importantes centrales que entraron en servicio, nos veremos aún con año seco, libres de restricciones, los temores de que a partir del año 61, nuevamente se inicia un desequilibrio son muy fundados.

Estas cifras indican que el número de kilowatios-hora puestos a disposición de cada español, pasaron de 140 en 1935 a 500 en 1957, cifras que si bien señalan un progreso, nos sitúa todavía en la escala inferior de los países de Europa Occidental, ya que sólo cuatro países de los integrados en la OECE (Irlanda, Grecia, Portugal y Turquía) figuran con cifras inferiores. A la cabeza y ya desde la iniciación casi de esta industria, figura Noruega con cerca de 6.500 kWh. por habitante. Nosotros estamos con un consumo superior en un 25 por ciento al que tenía Alemania en el año 1937. En la actualidad está esta nación en 1.500 kWh por habitante.

El índice o relación del consumo de energía eléctrica, por sí sola, no es indicador seguro de la potencia industrial ni del nivel de vida, lo que sí lo es, en mayor medida es el índice de consumo total de energía, en cuya cabeza va EE. UU., siguiéndole los países industrializados de Europa, pero a gran distancia.

El crecimiento del consumo de energía eléctrica viene condicionado por dos factores, por la extensión del ámbito de sus aplicaciones, que representa un 4 por ciento anual y por el aumento de la actividad industrial, a cada uno por ciento de aumento en la actividad industrial le corresponden 0,6 por ciento de aumento en el consumo de electricidad, y ambos sumados o compuestos dan el aumento total.

Por el origen de su producción, la energía eléctrica permitía hasta la fecha su clasificación en dos clases. Energía hidráulica y energía térmica con características diferentes y bien definidas que vamos brevemente a comentar. La producción hidroeléctrica está en estrecha dependencia con los fenómenos meteorológicos, de la cual es imposible escapar enteramente y por tanto los productores han de actuar según datos estadísticos para sus previsiones, que

pueden ser grandemente alterados, según sea año seco o húmedo. No se nos ocultará, por tanto, la gran cantidad de dificultades a que han de enfrentarse.

A medida que vamos avanzando en el desarrollo de la hidroelectricidad, está sometido su precio de coste a dos tendencias que empujan al alza que son, la peor calidad de los aprovechamientos, ya que aquí también estamos sometidos a la ley de los rendimientos decrecientes, y el mayor coste de las obras, por elevación en sus elementos componentes, mano de obra, hierro, cemento y maquinaria, y en un factor descendente debido al avance de la técnica que hace a su vez construibles aprovechamientos antes imposibles o muy difíciles. Ejemplo importante es el avance en la técnica de perforación de túneles.

La producción térmica está libremente regulada por la disponibilidad de combustibles, que permite un cálculo más cierto en las posibilidades de producción y una adaptación de la producción al consumo, si bien tiene otras servidumbres. La evolución de la producción térmica está sometida en cuanto a su coste a un proceso de elevación por la continua tendencia al alza del precio del carbón que ya hemos señalado, y a un mayor coste también de las centrales, por las mismas causas ya apuntadas en las hidráulicas, y a un proceso de abaratamiento, por el avance de la técnica, que con el empleo de mayores presiones y temperaturas ha pasado de un rendimiento de 10 por ciento en 1910 a un 22 por ciento en 1935, y a 37,7 por ciento en 1957, esto es, dicho en calorías, que de cada 7.000 KC se aprovechaba en el año 1910, 683 KC que producían 0,79 kWh. y en el año 1957 se utilizan 2.640 KC. que producen 3,07 kWh.; pero realmente estamos llegando a rendimientos muy difícilmente mejorables, y creemos que si bien el consumo medio ha de seguir disminuyendo con la sustitución de centrales viejas, cada vez ha de ejercer menor influencia.

Las centrales hidráulicas tienen mayor coste de instalación que las térmicas; el de éstas es de un 60 por ciento del de aquéllas. Pero en cambio los gastos de explotación son menos elevados. Del juego de esta serie de factores, viene a determinarse un punto económico que en cada país y

en cada momento señala en qué proporción es conveniente estén ambas producciones. Creo que una proporción del 70 por ciento hidráulica y el 30 por ciento térmica es una proporción adecuada, actualmente en España. Queda aquí este dato cuya justificación exigiría tiempo y por otra parte por su neto carácter técnico no interesa demasiado.

Uno de los problemas más delicados para fijar una política eléctrica, es el determinar con acierto la curva de crecimiento del consumo, si la producción es deficitaria, las restricciones con toda su escuela de perjuicios económicos y molestias hacen acto de presencia, si existe exceso de medios y posibilidades excesivas sin utilización, ha habido error realizando inversiones no justificadas y sin rentabilidad; por ello son numerosos los estudios realizados y grande la precaución con que han de ser tomados. Yo creo que partiendo de la producción de  $14.600 \times 10^6$  kWh. en 1957, las necesidades en 1967 serán de  $30.000 \times 10^6$  kWh. y de  $60.000$  kWh. en 1977.

Frente a estas necesidades, no alegremente calculadas, sino atendidos a un crecimiento medio modesto, que no nos llevaría a acortar la diferencia que nos llevan gran número de países en el consumo y energía disponible por hombre, vamos a considerar las posibilidades nacionales.

Nuestros ríos tienen una irregularidad en sus caudales verdaderamente extraordinaria y la producción tiene variaciones importantísimas de años seco a húmedo, y asimismo, grandes variaciones estacionales, y es éste un factor que desvaloriza grandemente nuestro potencial, que obliga a funcionar con débiles utilidades, o a dejar que gran parte del agua vaya al mar sin producir efectos útiles. Y esto, a pesar del gran esfuerzo realizado en la construcción de embalses, que acaso sea el mayor del mundo.

Recientísimas estimaciones del potencial hidroeléctrico español lo elevan a 16.500.000 kW. de potencia neta y a  $48.000 \times 10^6$  kWh. de posible producción neta.

Las posibilidades térmicas, si hemos de limitarnos a las que ofrece nuestra producción de combustibles, económicamente aptos para esta utilización, habríamos de señalar una cifra no muy superior a  $7,500 \times 10^6$  kWh.



SALTO DE SALIME

Es, pues, nuestra situación a este respecto en los próximos quince años de relativo desahogo y por ello no es angustioso o apremiante la incorporación de la energía nuclear o de otro origen, en tanto no lo sea en condiciones económicas de competencia.

Prescindiendo de la necesidad relativa en que determinados países se ven ante las considerables importaciones de energía que han de efectuar, es el precio del kilowatio-hora producido por las centrales nucleares en relación con el producido por las centrales clásicas, lo que constituirá elemento determinante del empleo de la energía nuclear y acaso en este aspecto, las esperanzas y el entusiasmo despertado sean algo prematuros.

En el desarrollo de la energía nuclear hay que distinguir cuatro fases. La de investigación científica, la de construcción de reactores experimentales, la de reactores prototipo de potencia y la de construcción de reactores comerciales de potencia. A esta última fase sólo Francia, Inglaterra y Suecia han pasado y en todos ellos más bien se trate de prototipos de la tercera fase. Sólo Inglaterra tiene un amplio programa que prevé en 1957 tener de 1.500.000 kW. a 2.000.000 kW. En eso se impone andar con mucha circunspección, pues la mayor parte de las informaciones reposan en un anticipo o en un optimismo no muy justificado. En cuanto al precio de esta energía los datos que se conocen son muy fragmentarios; se ignora la duración de los reactores, los gastos de entretenimiento, el costo de recuperación de las materias físi- **les, los de venta** de estos mismos productos. Es cierto que se dan precios muy alentadores, que no podemos discutir aquí; pero recientemente en un estudio de esta naturaleza se deducían dos precios, doble uno de otro. Esta diferencia muestra bien, cuánta incertidumbre reina en esta vital cuestión y yo creo sinceramente que las predicciones sobre el costo futuro de las centrales nucleares son en su mayoría predicciones basadas en **deseos** y esperanzas más que en cálculo concreto exacto. El primer reactor fue puesto en servicio en el año 1943; tenemos, pues, ya catorce años de experiencia y podríamos considerarnos satisfechos si el año 1972 la energía nuclear está en condiciones económicas

de atender los crecimientos desde aquella época e ir paulatinamente también sustituyendo la producción de parte de nuestras térmicas. Piénsese que también esa fecha coincide con el agotamiento de nuestras posibilidades hidroeléctricas.

Antes de esa fecha es probable sea aconsejable el establecimiento de alguna central de este tipo en determinadas zonas de la península y parece que pensar en un emplazamiento cercano a Bilbao y aún a Madrid no será desacertado.

En tanto, nuestra política ha de tender en mi opinión a llevar a términos de realidad nuestro potencial hidroeléctrico. No hay que temer que estas construcciones sean devaluadas con el tiempo, su construcción es un valor económico nacional, no sujeto a las devaluaciones monetarias y sus gastos de entretenimiento y conservación insuperables, y en tanto vamos realizando ésto procurar disponer del personal técnico necesario para no dejarnos sobrepasar en gran escala por otras naciones y poder incorporar esta nueva fuente de energía a nuestro sistema productivo en cuanto sea aconsejable económicamente.

Constituyen los precios elemento importante de cualquier estudio económico. La necesidad de una energía barata es condición favorable a todo desarrollo industrial. La energía eléctrica ha tenido tendencia constante a la baja, por el mejor rendimiento de las centrales térmicas, por la creciente interconexión de las redes, que disminuye las reservas necesarias, y por la concentración de la producción que reduce los gastos de explotación. Sin embargo creemos que esa tendencia que en el mundo tomando como base el año 1937 = 100 había descendido en el año 1953 al número índice 40, que da idea de la importancia de la baja y, que en nuestra patria a **precios reales** es aún mayor, ya que tomando el año 1913 como base, el precio de la energía eléctrica había pasado al número índice 122,6 en el año 1951, mientras el índice general de precios al por mayor había pasado al número índice 1.222,21, está bastante debilitada y es posible no juegue en el futuro de forma tan acusada.

Ahora bien, el llevar a realidad nuestro potencial, no está exento de graves dificultades, exige la inversión de fuertes capitales. La industria eléctrica que viene a conti-

nuación del transporte en la inversión de capital, no puede pararse ni frenar su desarrollo, exige cada vez, al estar sometida a una ley exponencial de crecimiento, crecientes inversiones de capital. Las inversiones de los pasados años han oscilado, alrededor de los 5.000 millones de pesetas, cifra que ha de ser fuertemente incrementada en los años venideros, y ha de suponer sostener en no más bajo del 11 por ciento del total de las inversiones la correspondiente a este sector, y elevar la inversión total por encima del 18 por ciento del producto nacional. No se les ocultará a ustedes que parece exceder algo de nuestras posibilidades, sin recurrir a un fuerte ahorro forzoso o a la obtención de créditos en el exterior, camino para mí el más deseable.

La necesidad de ofrecer una rentabilidad a este capital en las condiciones normales del mercado financiero, y constituir al tiempo fondos suficientes de amortización, son las condiciones mínimas necesarias para financiar las instalaciones y una política de precio bajo, no debe poner en peligro esta necesidad expansiva. Condición ésta que había de sernos exigida como lo fue a Austria, si hubiéramos de acudir al crédito de la Banca Mundial.

Y con ello llegamos a un punto difícil, pues está sometido a más factores políticos y sociales, que económicos; me refiero al precio de la energía eléctrica. Yo digo que debe de ser todo lo bajo que se pueda, pero sin que ponga en peligro su expansión, pues entonces el impacto sobre la economía es de daño infinitamente superior. Podríamos extendernos en variadas consideraciones sobre su estructura y su determinación. Hoy está en la palestra la teoría marginal de los precios y su aplicación a la energía eléctrica tiene como es natural partidarios y detractores; pero en el mundo entero se procura adaptar el precio de venta al de costo, si bien muchas consideraciones entran en juego al determinar aquel precio medio, ya que la energía eléctrica tiene en todos los países muchos y variados precios. He de indicar que el precio es un instrumento eficaz, si se necesita frenar el consumo por imposibilidad de atender toda la demanda, orientando su utilización en aquellas aplicaciones más rentables a la comunidad.

Unas cifras darán a ustedes una idea de la situación en el conjunto de la economía de esta rama de primordial interés.

En los diversos países, el producto de la energía varía de 2,5 por ciento a 4 por ciento del producto nacional. En España es el 1,75 por ciento. Es siempre inferior en aquellos países al 8 por ciento del importe de los salarios; en nuestro país es el 4 por ciento. Su influencia en el precio de los productos manufacturados no excede del 4 por ciento, es casi siempre inferior y solamente en determinados productos de la industria electrometalúrgica llega y pasa en algún caso del 20 por ciento.

Vamos, como punto final de nuestra charla, a dar una ligera idea del desarrollo y situación de la industria eléctrica en Asturias. Su primera manifestación acaso haya sido aquella dinamo Gramme que en el año 1879 se instaló en Fábrica de Mieres y daba luz con dos arcos voltaicos. Después Avilés, La Felguera y Oviedo vieron instalarse pequeñas térmicas que atendían al consumo de alumbrado de estas poblaciones.

En Oviedo, tras algunos ensayos publicitarios en épocas de San Mateo, una térmica aneja al Teatro Campoamor suministraba flúido a este coliseo y a varias viviendas de prohombres de la capital.

Su desarrollo en nuestra provincia no vamos a seguirlo día a día. Se diferencia poco del resto de España. Vamos a cifrar sólo, la situación actual referida al año de 1957.

Producción hidráulica .....	639.559 × 10 <sup>6</sup>
Producción térmica.....	518.325 »
	<hr/>
	1.157.884 »
Exportada .....	292.000 »
	<hr/>
CONSUMO .....	865.884 »

Cual puede ser el crecimiento del consumo en Asturias, es un problema de grandísimo interés. Esta región fue una excepción en el panorama industrial del mundo, al no tener localización en ella las industrias metalúrgicas pesadas, y aún las químicas, desplazadas a Cataluña y Vascongadas,

Hoy parece querer recobrar aquella posición que sus fuentes de energía le permitían y con la nueva Siderurgia, con la industria del Aluminio y del Cínz, va a alcanzar cifras tales que su consumo de electricidad no parece pueda ser analizado, sometido a ninguna ley exponencial, basado en estadísticas. Las previsiones han de ser extraordinariamente más fuertes.

Un previsor cálculo hecho, hace ascender el consumo previsible en 1967, a 2.500 millones de kWh., es decir hay que duplicar la producción del pasado año aún prescindiendo de las exportaciones que normalmente se hacen a Santander.

En frente de estas necesidades así cifradas ¿cuáles son nuestras posibilidades? Recientes estudios cifran nuestro potencial hidroeléctrico en 1.132.000 kW., de los que están instalados 224.000, en construcción 87.500, quedando, por tanto, como de posible instalación 821.000 kW.

En año medio, no el 57 muy seco, la producción de la potencia instalada puede ser de  $800 \times 10^6$  kWh., la que está en construcción  $268 \times 10^6$  kWh. y la de posible instalación  $3.000 \times 10^6$  kWh., un total de  $4.100 \times 10^6$  kWh. Asimismo y a base de combustibles asturianos se podría llegar con una potencia de 325.000 kW. todos en proyecto, a una producción de  $1.200 \times 10^6$  kWh.

Estas cifras confirman nuestra creencia de que Asturias es región que puede mirar con relativa tranquilidad los años venideros, si las inversiones necesarias para las construcciones que estos planes implican se hacen posibles.

De instalarse centrales nucleares en Bilbao y en el centro y sur de España, podrían derivarse los fuertes excesos de producción de la zona noroeste hacia Asturias, permitiéndole un mayor margen de seguridad con energía a buen precio.

Oviedo, 11 marzo 1958

PRUDENCIO FERNÁNDEZ PELLO

INGENIERO-DIRECTOR DE HIDROELÉCTRICA  
DEL CANTÁBRICO, S. A.

## “LA ECONOMÍA FORESTAL EN ESPAÑA”

ES mi deseo ante todo, agradecer a la Universidad de Oviedo el honor que me ha hecho al encargarme de hablaros sobre este tema tan interesante de «La Economía Forestal en España». Temo no estar a la altura del mismo y que esta conferencia resulte árida y monótona. Tratando de evitarlo, he procurado huir —dentro de lo posible— de dar cifras. Sin embargo como veréis, éstas saltan continuamente; me es imposible rehuirlas si he de daros una idea aproximada del estado en que se encuentra nuestra economía forestal.

Fankhauser comienza su tratado de la economía forestal diciendo «El monte es uno de los dones más preciosos y más útiles de la naturaleza. Es absolutamente indispensable, sobre todo en las montañas para asegurar el bienestar general». Analicemos, aunque sea someramente, los beneficios, tanto indirectos como directos, que se obtienen del monte y que permiten que autoridades en materia de economía forestal como Fankhauser, formulen afirmaciones tan rotundas.

Entendemos por beneficios indirectos, aquellos que se obtienen por la simple presencia de las asociaciones vegetales adecuadamente compactas y resistentes, sean o no valorables en dinero. El principal de todos, es la reducción del coeficiente de escorrentía del terreno en que se asienta. Las hojas de los árboles, y más aún la capa de humus y hojas muertas que cubren el suelo del bosque, son capaces de almacenar una cantidad de agua mucho mayor que el suelo más consistente de los terrenos despoblados. Además, en los

montes, el agua de lluvia o deshielo, que se desliza por la superficie del suelo, encuentra en su camino numerosos obstáculos, pequeños o grandes, que la frenan de tal modo que, en parte, tiene tiempo de penetrar en el suelo reblandecido e incluso de infiltrarse a gran profundidad. La sobrante, no alcanza los cursos de agua sino después de transcurrido un lapso de tiempo bastante largo. Por el contrario, en las laderas desnudas, en una precipitación o deshielo intensos, el agua, no pudiendo penetrar en el suelo endurecido y de menor capacidad de retención, discurre rápidamente sobre la superficie sin encontrar obstáculos que reduzcan su velocidad. Arrastra las tierras, arenas y a menudo también materiales más voluminosos: llegada al fondo del valle da lugar al nacimiento de un torrente devastador.

Una confirmación de este hecho nos la da las experiencias realizadas por el Instituto Federal de Investigaciones Forestales, Suizo, en los valles del Spelbengraben y del Rappengraben, el primero con su suelo cubierto totalmente por arbolado, y el segundo con sólo un tercio de su superficie arbolada. Como consecuencia de una gran tormenta padecida el 24 de Julio de 1925 —y en la cual la intensidad de las precipitaciones fue aproximadamente igual en ambos valles— mientras que el caudal de agua superficial del primero llegó como máximo a ser de 1.070 L/seg. m.<sup>2</sup>, en el segundo alcanzó los 1.950 L/seg. m.<sup>2</sup>, es decir, casi el doble.

Decía anteriormente, que arrastra la tierra y origina torrentes. Detengámonos un momento aunque sea muy brevemente para comprender el alcance de estos dos puntos.

La gravedad del problema que la erosión por el agua plantea es enorme. Davis estima que los ríos de los Estados Unidos llevan anualmente al mar 870.000.000 de toneladas de material en suspensión, cantidad de materia suficiente para cubrir un kilómetro cuadrado con un sedimento de unos 600 metros de espesor, y ésto es sólo una parte de los materiales arrastrados desde las zonas altas ya que una proporción mucho mayor se deposita a lo largo del camino recorrido. Estos depósitos se producen en aquellos puntos en los cuales se reduce la velocidad del agua. Tal es el caso de los embalses que ven reducirse de día en día su capacidad

como consecuencia de la constante decantación, haciendo inútiles los sacrificios y gastos realizados para su ejecución.

Según Bennet, 63.000.000 de toneladas de sustancias nutritivas para las plantas, son eliminadas anualmente en los terrenos de labor y pastoreo, cantidad veinte veces mayor que lo extraído del suelo por las cosechas. Experiencias realizadas por el Soil Conservation Service durante catorce años en el Estado de Missouri, en terrenos con pendientes inferiores al 4%, han demostrado que como consecuencia de la erosión por el agua, cultivando maíz continuamente, las pérdidas medias de suelo por hectárea y año son de 50 Tn.

Decía antes también que originaba torrentes. No voy a extenderme sobre este punto porque de todos es conocida su capacidad destructiva. Desgraciadamente están frescos en el recuerdo de todos las catástrofes padecidas en las provincias levantinas el pasado año y las periódicas inundaciones provocadas por el Segura y que no sólo conllevan las pérdidas de miles de millones de pesetas --las de Valencia y su huerta se valoraron en 12.000 millones de pesetas--, sino --lo que es peor-- también la de muchas vidas.

Citémos también entre los beneficios indirectos su acción sobre el clima local. Las experiencias realizadas por la Escuela de Ingenieros de Montes de Nancy, demuestran que la temperatura media del monte es más baja que en los terrenos desarbolados, menor la evaporación --que en el caso de montes de abeto rojo llega a ser sólo del 16% de la evaporación en terrenos desnudos--, llegando en algunos casos a transformar tormentas de granizo en inofensiva lluvia.

Con sus raíces que se dividen y entremezclan hasta el infinito, los árboles consolidan el terreno impidiendo los corrimientos. Aquellas que penetran profundamente, ligan entre sí el sólido subsuelo, con la capa superior, dando a ésta mayor cohesión y evitando su deslizamiento.

En las llanuras sirve para formar cortinas que impidan el paso de los vientos violentos constantes y secos, permitiendo que a su amparo se desarrolle --como se ha hecho en la llanura suiza del Ródano por ejemplo-- la agricultura.

Finalmente es el monte el único procedimiento efectivo de detener el avance de las dunas que en su constante

camina: llegan a cubrir pueblos, y de transformar en productivos unos suelos desérticos.

Como puede verse, estos beneficios indirectos son de muy difícil —y en algunos casos imposible— evaluación. No por ello son despreciables y posiblemente para nuestra nación sean éstos mayores que los beneficios directos de que rataremos ahora.

Se entiende por beneficios directos los que se obtienen por la conversión en dinero, de los productos en especie que produce el monte y son susceptibles de aprovechamiento, como las maderas, leñas, pastos, resinas etc.

En España, la importancia de estos beneficios directos es relativamente reducida, —los aprovechamientos forestales importaron 4.750 millones de pesetas en el año 1955— con respecto a la superficie forestal del país. En efecto, de los 50.300.000 Ha. que en números redondos tiene nuestra patria de extensión, 25 corresponden a suelos forestales. De estos 25 millones de hectáreas, tan sólo 4.600.000 H. se hallan cubiertas de arbolado; el resto constituye los montes bajos, dehesas y pastizales, dunas y arenales. Por consiguiente —admitiendo para la superficie forestal total, igual renta media de 1.032 pesetas que la que se obtiene en el momento presente de los 4.600.000 Has. arboladas—, la renta forestal Española debería alcanzar a los 25.800 millones de pesetas.

La deforestación de nuestro suelo a través de los siglos, posiblemente tenga una justificación histórica; primero durante la reconquista y hasta la unificación del país, porque la intranquilidad constante en que se vivía, obligaron a una política ganadera, ya que estos bienes eran los más sencillos de defender contra las incursiones enemigas, y estos ganados destruyeron grandes extensiones de bosques: más adelante como consecuencia del incremento de la población, que obligó a cultivar mayores superficies de terreno, éstas se detrajeron de las forestales; finalmente en el siglo pasado, la desamortización, agudiza la deforestación de nuestro suelo. Lo cierto es que la economía forestal española, confrontada con la de los restantes países europeos, ofrece un espectáculo verdaderamente doloroso. Así por ejem-

plo, prescindiendo de los países eminentemente forestales como son los escandinavos, y comparando tan sólo con los de latitudes más próximas a las nuestras, la producción anual en metros cúbicos de madera por habitante, se nos presenta así:

Portugal .....	1,59
Francia .....	0,63
Italia .....	0,38
España .....	0,11

Ello explica, que en toda la producción forestal, excepto corcho y resinas, seamos deficitarios y necesitemos importar. Por ejemplo, el año 1955 las importaciones de madera —dentro de un régimen de restringir al mínimo imprescindible para poder atender a las necesidades más perentorias— ascendieron a 222.000 m. c. y las de pasta de papel excedieron de las 93.000 Tn.

Con cuanto, aunque en forma muy resumida, venimos de exponer, creo que se justifica el interés y atención que debe concederse a nuestra economía forestal. Estimo sin embargo, que no son éstas las razones que deben hacernos considerarla como trascendental para la nación. Ni la necesidad de defender nuestros suelos de la erosión, los cultivos y los pueblos de inundaciones, y los embalses del entarquinamiento, son las razones que me mueven a darle tal calificación.

No lo es tampoco la necesidad de una producción maderera que salde nuestro déficit actual, permita la instalación de nuevas industrias, como la de pastas de papel de que antes hablábamos, o dé a la minería la posibilidad de suministrarse con desahogo de las apeas que le son imprescindibles para su normal desenvolvimiento.

Ni son suficientes las razones de orden estético, de conservación de paisajes admirables; ni la consideración sobre las benéficas modificaciones del microclima.

Sobre todo lo antedicho, es la consideración de que en el año 1939, el 42,8 por ciento de la extensión de España, era totalmente improductiva o de deficientísima pro-

ducción. Es cierto que merced a los trabajos de repoblación efectuados por los Servicios de las Subdirecciones Generales del Patrimonio Forestal del Estado y de Montes, se han reincorporado a la economía nacional 1.200.000 Has. Admitamos como cifra aproximativa la de 300.000 Has. las repobladas por los particulares. Todavía quedarían por colonizar 18,9 millones de hectáreas. Y en ninguna economía medianamente organizada, cabe admitir que una nación viva haciendo caso omiso del 37,8 por ciento de su superficie.

Es pues, de todo punto imprescindible, incorporar estos 18,9 millones de hectáreas a la economía nacional, dándoles el destino forestal más adecuado que les corresponda. Digo más adecuado que les corresponda, porque en unos casos, el suelo será susceptible de sustentar un vuelo arbóreo únicamente, pero en otros cabrá la creación de pastizales, que son imprescindibles si no queremos eliminar la cabaña nacional. Con ellos se logrará suprimir el actual pastoreo extensivo y exhaustivo de unas pocas cabezas de ganado de mínima calidad, y sustituirlo por un aprovechamiento intensivo de otros de razas seleccionadas. El resto debe dedicarse a monte, que es su verdadero destino. Pero también aquí se encuentra el problema de más difícil solución. Es relativamente viable, llevar al ánimo de los propietarios de fincas enclavadas en la España higrofitica la necesidad y conveniencia de repoblar; la repoblación se hace con especies de turno corto y al poco tiempo de efectuado el desembolso inicial, puede resarcirse de los gastos efectuados y obtener además un beneficio que casi ningún otro tipo de inversión puede producirle.

Pero qué ocurre en cambio en la España xerofítica? El turno de cualquier especie que quepa utilizar en las repoblaciones, nunca será menor de 50 años, normalmente oscilará **entre** los 75 y los 100 años, cuando no entre los 100 y 125 años. En muchos casos pasará de los 150 años. Pocos serán los **capitales** privados que se atrevan a emprender inversiones a tan largo plazo. El único que puede y debe afrontar este problema es el Estado.

Ahora bien, si el Estado se dedicase exclusivamente a estas repoblaciones de turno largo, el esfuerzo, y por ende

el sacrificio, —ya que el dinero del Estado de todos los Españoles procede— que representaría la reincorporación al acervo económico del país de estos terrenos, recaería solamente sobre una o unas pocas generaciones. No siendo estos trabajos rentables sino a muy largo plazo, los fondos que a ellos se dedicasen, habrían de ser detraídos de otras atenciones también precisas, en perjuicio de las mismas.

La única solución viable era pues, a mi juicio, la que se ha adoptado aún dedicando una preferencia a las repoblaciones de turno largo, realizar en el litoral del Norte, por lo menos, las necesarias para que en un futuro próximo, los beneficios que éstas produzcan sirvan para intensificar aquéllas, sin que el país tenga que soportar mayores gastos. Siguiendo esta línea de conducta, se han repoblado aproximadamente, unas 200.000 Has. entre las provincias gallegas y la nuestra. Su aprovechamiento ordenado, ha de servir para solucionar nuestra actual situación deficitaria en materia de productos forestales y para intensificar los trabajos de repoblación en la España seca sin aumentar las consignaciones estatales.

Es efecto, la renta media en especie que Echevarría fija para el pino insignis en su obra «Ensayo de tablas de producción del pino insignis», para esta especie en turno de 25 años y calidad tercera, es de 19 m. c.; Villegas deduce para el eucalipto de segunda calidad 26 m. c./Ha. Para el pino silvestre —por comparación con los resultados obtenidos en otras estaciones— podemos admitir una renta de 7 m. c./Ha. año, cifra muy prudencial y a todas luces inferior a la real, máximo si tenemos presente que en los montes ordenados de haya de la provincia de Navarra, la renta media en especie, es de 5 m. c./Ha. año.

Tomando como valor medio de la renta especie para las 200.000 Has. la cifra de 10 m. c./Ha. año, seis años como edad media actual de las repoblaciones y 30 años como duración del turno, el incremento de la actual producción maderera nacional será de

$$\frac{10 \times 200.000 \times 30}{30-6} = 2.500.000 \text{ m. c.}$$

Cifra que sumada a los 3.700.000 m. c. a que en números redondos asciende nuestra actual renta en madera, representaría una producción anual de 6.200.000 m. c., con la cual nuestras necesidades presentes podrían quedar cubiertas con cierto desahogo.

En el orden crematístico, esta producción significaría para el Patrimonio Forestal del Estado unos ingresos anuales de unos 750 millones de pesetas. Ello representa la posibilidad de continuar la labor que se viene desarrollando en el momento presente, sin necesidad de que el Estado consigne en sus presupuestos subvención alguna.

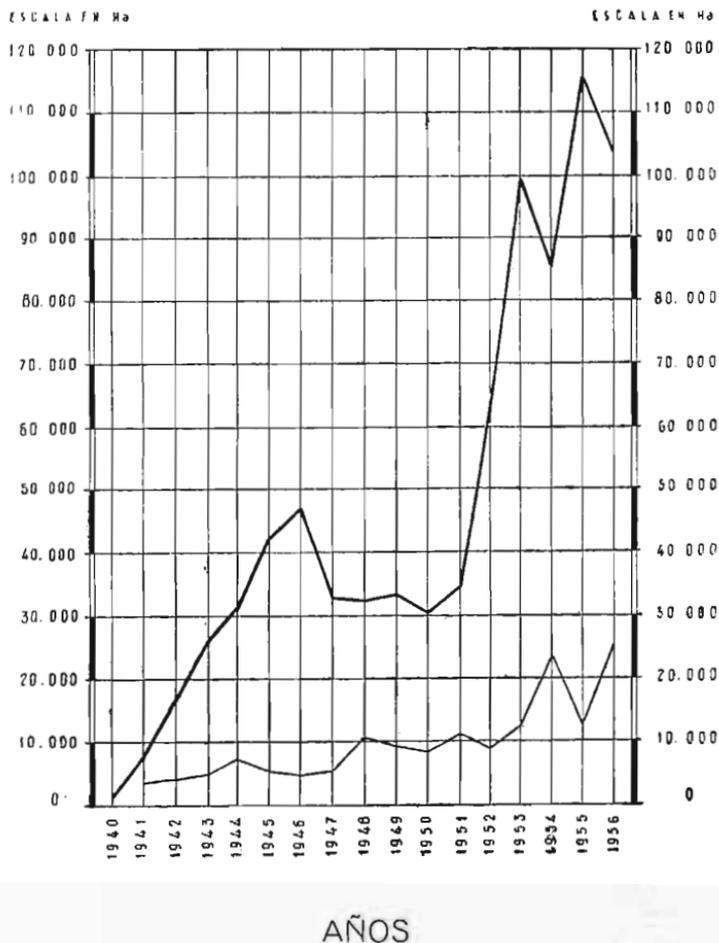
Este porvenir halagüeño que se nos presenta, debe animarnos a seguir el camino emprendido. Ni la envergadura del problema —al actual ritmo de repoblación de cien a ciento veinte mil hectáreas anuales se necesitará cerca de siglo y medio para recuperar todas las zonas improductivas—, ni la consideración de haber cubierto nuestras necesidades actuales, en materia forestal, deben detenernos. Hemos de tener presente que hoy en día, hay una serie de productos industriales, que emplean los forestales como materia prima, que o no se obtienen en España, o sólo en muy pequeña proporción.

Lo que sí cabe es dar, dentro de lo posible, una nueva orientación a estos trabajos de repoblación. Me refiero al hecho de que hasta el momento presente, se ha atendido casi exclusivamente a solucionar el problema de nuestra situación deficitaria de madera y para ello se han empleado solamente aquellas especies que ofrecían la seguridad en el éxito, lo cual no quiere decir que sean las de mejores rendimientos cualitativos o cuantitativos.

Por ejemplo, en España para repoblaciones masivas de eucalipto, solamente se han utilizado dos especies: el *Eucaliptus glóbulus* y el *E. rostrata*. Sin embargo, hay otras muchas, —como el *E. resinífera*, el *E. robusta*, el *E. escrabra*, el *E. camaldulensis*, etc.— que no sólo dan mayores rentas de especie, sino que además ésta es de mejor calidad y permite darle otros destinos, como el aserrío, la fabricación de tableros de fibra o contrachapados, etc., dis-

# REPOBLACIONES

AÑOS 1940 - 1955



————— REPOBLACIONES DEL PATRIMONIO  
» DE OTROS SERVICIOS.

Gráfico de los trabajos de repoblación, la línea de trazos gruesos corresponde a los trabajos efectuados por el Patrimonio Forestal del Estado y la fina a los realizados por otros servicios. Como puede verse el ritmo de repoblación, a partir de 1953 sobrepasa las 100.000 Ha. anuales.

tintos del de las apeas de mina para el que únicamente se destinan los dos empleados hasta hoy en España.

Otro tanto puede decirse de los chopos en los que empleando clones seleccionados, se ha llegado a duplicar el rendimiento en especie por hectárea y año. Entre las resinosas tenemos especies como el *P. ponderosa* que, con una producción análoga a la de nuestros pinos, da una madera de mucha mejor calidad; la *Pseudotsuga taxifolia*, el *Chamaecyparis lawsoniana* o ciprés de Lawson --con el que en repoblaciones efectuadas en Vizcaya se han llegado a determinar crecimientos corrientes superiores a los 30 m. c./Ha. año--, las especies del género *Sequoia*, etc.

Cabe intensificar los trabajos de mejora y creación de pastizales y en el Sur en las zonas áridas las repoblaciones con palmito, pitas o guayule.

Caben en fin, muchas otras soluciones. En ningún caso permitir lo que sería una tremenda equivocación económica: que más de la tercera parte de nuestro suelo, continúe estando abandonado.

JAIME VIGÓN SÁNCHEZ

INGENIERO JEFE DE LA BRIGADA DE ASTURIAS  
DEL PATRIMONIO FORESTAL DEL ESTADO