

LUIS JORDANA DE POZAS (1890-1983): La construcción y consolidación del sistema de previsión social en España

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LABORUM

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (AESSS)

*“La historia no es siquiera
un suspiro, ni una lágrima pura o carcomida o engañosa
[...] Aquí ya no hay historia ni siquiera leyenda;
sólo tiempo hecho canto
y luz que abra los brazos recién crucificada
bajo este cielo siempre en mediodía”*

CLAUDIO RODRÍGUEZ¹

1. SU IDEARIO DE PREVISIÓN SOCIAL ENMARCADO EN SU PENSAMIENTO SOCIOPOLÍTICO

Luis Jordana de Pozas (Zaragoza, 14 de diciembre de 1890 - Madrid, 22 de octubre de 1983), a lo largo de su extensa vida fue ante todo un jurista experto en materia de previsión social y Seguridad Social y después un eminente especialista en Derecho Local. Catedrático de Derecho Administrativo. Realizó en la Universidad de Zaragoza sus estudios de Derecho (los finalizó el día 18 de junio de 1912). Obtiene el grado de licenciado en Derecho –sobresaliente con premio– en la referida Universidad, ante un tribunal formado por Ricardo Sasera (Presidente), Inocencio Jiménez (Vocal) y Emilio Benavent (Secretario) (21 de octubre de 1912).

Se doctora en la Universidad Central de Madrid (30 de julio de 1913). Ya es significativo que su tesis versara sobre *Los accidentes de trabajo en la agricultura*, obteniendo la máxima calificación de sobresaliente. El tribunal estaba integrado por Rafael de Ureña (Presidente), Adolfo G. Posada, Francisco J. Jiménez, Leopoldo Palacios y Pío Ballesteros (Secretario). Un tribunal, pues, con una fuerte impronta krausista (especialmente marcada en Rafael de Ureña, Adolfo G. Posada y Leopoldo Palacios Morini)². Desde entonces, con sólo paréntesis derivados de su actividad política, tendría una especial

¹ RODRÍGUEZ, CL.: *Poesía completa (1953-1991)*, Barcelona, Ed. Tusquets Editores, 2001, págs. 297-298.

² Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, págs. 27 y sigs., *passim*; *Íd.*: “Crítica social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)”, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 134 (2007), págs. 307-358.

centralidad la problemática de los seguros sociales y su sistematización en los sistemas de previsión social pública, hasta su evolución, racionalización e integración en los modernos sistemas de Seguridad Social a partir de la Ley 193/1963, de 27 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social. Ello se sumaría –como se refleja en sus publicaciones en su larga trayectoria– su particular interés por todo lo concerniente a la Administración Local (No se olvide, en este sentido, que su Tratado de “Derecho Municipal” de España, publicado en 1924, el primer Tratado que se publicara en nuestro país, aunque ya existían muchas publicaciones muy relevantes y pioneras como las de Adolfo G. Posada: *Evolución del Régimen Local en España. 1812-1909*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910; *íd.: Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Bosquejo del Régimen Local*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1916).

Jornada de Pozas ampliaría sus estudios en la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad de Londres. Es de realzar que consigue una pensión de la Junta de Ampliación de Estudios para estudiar en Inglaterra la cuestión social agraria (13 de septiembre de 1913, prorrogada el 24 de enero de 1914)³. Cursa, además, cursos en la “*School Of Economics and political Sciencia* de la Universidad londinense (“Aspectos de la moderna agricultura inglesa”), Profesor Cleveland-Stevens; “Tradeunionismo”, Profesor Sidney Webb; “Sindicalismo francés”, Profesor Mantoux, etcétera), en la Universidad Politécnica y en otros centros y círculos liberales. Estudia en la cuestión agraria en Irlanda, desplazándose allí directamente para conseguir la información necesaria. En 1915 publica un interesante trabajo, “Apuntes para un estudio del movimiento obrero en Zaragoza” (Madrid, 1915).

Él adquiere la condición de profesor auxiliar en la Facultad de Derecho de Zaragoza (8 de octubre de 1914), y tras sucesivas tomas de posesión de otras plazas universitarias alcanzaría, por oposición, la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Santiago de Compostela (1916). En 1918 es nombrado catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia, que obtiene por oposición. Jordana participaría activamente en la vida política: sería Diputado provincial en Valencia (1923-1926). En esos años asesora al Ministro José Calvo Sotelo –entablando relaciones de amistad y confluencia de pensamiento con él– y colabora de modo decisivo en la redacción de los Estatutos de Régimen Local (1924) y Provincial (1925). Sería igualmente Consejero fundador de la Unión de Municipios Españoles, creados en 1925 por Calvo Sotelo y Fernando Suárez de Tangil Angulo. Asumiría distintos cargos, y entre ellos, ya durante la IIª República, el de Director Delegado de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión (1934), Vocal de la Junta Consultiva de Seguros (1939), Consejero Permanente de Estado (1940), Comisión del Instituto Nacional de Previsión (1941), miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (19141), Profesor de la Escuela Social de Madrid y del Instituto de Estados de Administración Local (1942), Procurador en Cortes (1943, 1961, 1964), Consejero Permanente de Estado y Presidente de la Sección Tercera (Gobernación y Trabajo) (1945), Académico de la Real Jurisprudencia y Legislación (que llega a presidirla en dos ocasiones), *Director General del Instituto Nacional de Previsión* (1950), y Delegado general del mismo Instituto hasta 1959; redactor de la Revista de Administración Pública, cuyo Consejo presidió; Presidente del Comité Ejecutivo de la Comisión española de cooperación con la

³ Véase AGA, Educación, 31/16.002 (legajo, 799, exp. 49); Archivo de la Junta de Ampliación de Estudios, JAE/82-77.

UNESCO, Medalla al Mérito en el Trabajo, categoría de oro (1959) y Medalla de oro de la Mutualidad Escolar y de la Previsión Social.

Se reincorpora, en 1936, en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela (1936), pasando después de la guerra “(in)civil” (por decirlo con Adolfo G. Posada) a la cátedra de Derecho Municipal Comparado, en el doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad Central (1941). Hay que tener en cuenta que el Golpe militar, del llamado “bando nacional”, le sorprende en Melilla donde se había desplazado por razón de la realización de tareas vinculadas a su condición de técnico del INP, adhiriéndose inmediatamente al mismo. En 1945 ocupó la presidencia de la Comisión Nacional de la Previsión Social que puso en marcha la Junta de Defensa Nacional y fue vicepresidente de la Comisión de Trabajo de la Junta Técnica de Estado. Asumiendo finalmente la Primera Cátedra de Derecho Administrativo de dicha Universidad (1951)⁴.

Su trayectoria refleja una fuerte presencia institucional, investigadora y divulgadora, como luego se indicará, en el campo de la previsión social y de la Administración Local.

1.1. Las raíces de su pensamiento. De la democracia cristiana al “Estado Corporativo”

Jordana de Pozas fue “Maurista”, miembro del Grupo de la Democracia Cristiana, participa en la fundación del malogrado Partido Social Popular, figurando entre sus promotores valencianos, colectivo regional que, al advenimiento de la Dictadura y al romperse este partido, acepta colaborar con aquella.

Efectivamente, en ese plano político la figura de Jordana de Pozas está vinculada a los inicios de la Democracia Cristiana en España. Fue uno de los miembros que confluyeron en la creación del Grupo de la Democracia Cristiana, junto a Severino Aznar, Maximiliano Arboleya y Álvaro López Nuñez. Su posición ideológico-política era moderada; más que una defensa de la democracia representativa, postulaba la justicia social dentro de la variedad de formas de gobierno político, defendiendo la intervención subsidiaria del Estado en la cuestión social y la realización de políticas de distribución de la riqueza y de prevención de la miseria y de las situaciones de desigualdad social. Entendía que no existía una contradicción o antinomia entre la caridad cristiana y la justicia legal. Pero junto a la instituciones y obras de caridad, era estrictamente necesario establecer una política social y singularmente un sistema público de previsión y aseguramiento social obligatorio (tras la experiencia intermedia –y educativa– del régimen de libertad subsidiada) que hiciera frente a la imprevisión social y a la insuficiencia intrínseca de los instrumentos de la autoprevisión individual (ahorro privado, mutualidades de previsión, etc.).

Con la defensa del seguro social obligatorio se daría paso al sistema de previsión social y tras él se abriría paso los sistemas modernos de Seguridad Social. En ese desarrollo

⁴ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Luis Jordana de Pozas”, en *Revista de Administración Pública* 103 (enero-abril 1984), págs. 5-14; RAMOS VÁZQUEZ, I. y PELÁEZ, J.J.: “Jordana de Pozas, Luis” (1890-1983)”, *Voz en PELÁEZ, M.J. (editor y coordinador): Diccionario crítico de juristas Españoles, Portugueses y Latinoamericanos*, Vol. I, Barcelona/Zaragoza, Edita Cátedra de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Málaga, distribuye Librería Proteo de Málaga, 2005, págs. 439-441.

cualitativo tendría un papel central personalidades relevantes como José Maluquer y Salvador, Álvaro López Nuñez, Adolfo G. Posada, Severino Aznar, Inocencio Jiménez Vicente, Pedro de Sangro y Ros de Olano, Rafael García Ormaechea y el mismo Luís Jordana de Pozas, que en su dilatada vida activa pudo apreciar los ciclos aluvionales que condujeron a transitar de los seguros sociales asistemáticos, a los seguros sociales racionalizados (sistema de previsión social) a los seguros sociales integrados, holísticos y expansivos (la Seguridad Social). Siendo relevante anotar la contribución efectiva de un *equipo pluralista en lo ideológico*, en un espectro que va desde el krausismo social republicano (Adolfo Álvarez Buylla y Adolfo G. Posada, Leopoldo Palacios Morini...), el catolicismo social y el socialismo jurídico (Ricardo Oyuelos Pérez; Rafael García Ormaechea, P. Pérez Díaz, Antonio Fabras Rivas, Luís Araquistain Quevedo, Manuel Vigil Montoto,...), regeneracionistas republicanos (señaladamente, José Maluquer y Salvador, con fuerte presencia también en su pensamiento reformista de la ideología regeneracionista-democrática y del católico-social) y los conservadores reformistas liberales (Dato, José Canalejas...).

En ese amplio espectro, Jornada de Pozas tendría un singular papel en lo que se refiere al aseguramiento de los accidentes de trabajo en la agricultura y en la protección de la familia a través de los seguros sociales; y asimismo es de destacar su aportación al proceso de institucionalización y racionalización del sistema de previsión social en nuestro país. Hay que señalar, en tal sentido, que en la época de la dictadura franquista dentro del sistema de previsión social la protección familiar y el subsidio familiar tuvieron cierta relevancia, aunque no exenta, desde luego, de un exceso de “retórica social” propagandística propia del régimen (Y, sin embargo, y de modo harto significativo, la protección de la familia no encontró nunca en la etapa franquismo una cobertura estatal plenamente satisfactoria en la praxis jurídica). Al tiempo, todavía en el período de la dictadura se fue caminando en la dirección de construir un sistema de Seguridad Social (a destaca la Ley de Bases de la Seguridad Social, Ley 193/1963, de 28 de diciembre⁵, que conforme expresaba su Exposición de Motivos se consideraba que había llegado el momento político-jurídico de pasar de “un conjunto desordenado de seguros sociales” a un “Sistema de Seguridad Social”, que no se limitaría a ordenar ese conjunto, sino que lo haría con los criterios de una Seguridad Social moderna) a partir del conjunto desorganizado precedente de previsión social y ordenación mutualista. Jornada de Pozas ya había conocido *in situ* ampliamente la experiencia anglosajona y el pensamiento de William Beveridge sobre la construcción de las modernas políticas y sistemas de Seguridad Social⁶ (En los archivos del INP consta la fotografía de Jordana de Pozas recibiendo a Lord Beveridge en el aeropuerto de Barajas, en el año 1946)⁷. Jordana de Pozas se había mostrado ya en 1946 en favor de la unificación de los seguros sociales en un sistema unificado con caja única y gestión pública unificada⁸.

⁵ Véase el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, que aprobara el primer Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

⁶ Véase JORDANA DE POZAS, L.: “Pasado, presente y futuro de la Seguridad Social española”, discurso pronunciado el 27 de febrero de 1958, en la solemne sesión pública estatutaria del Consejo de Administración del INP, conmemorativa del cincuentenario de la Previsión Social Española, en el 51 aniversario de la Obra de Previsión Social. Discursos de Clausura, Madrid, INP, 1958.

⁷ La fotografía se reproduce en VV.AA. CASTILLO, S. (Dir.): *Cien de protección social en España*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, pág. 100. Consúltese, VV.AA. TORTUERO PLAZA, J.L. (Dir.-Coord.): (...)

En el marco de la corriente del catolicismo social en el INP, cabe añadir a Álvaro López Nuñez, Inocencio Jiménez y, especialmente en la postguerra –aunque también antes–, a Luís Jordana de Pozas (discípulo de Inocencio Jiménez y de Álvaro López Nuñez; Jornada de Pozas, reconoció significativamente como uno de sus maestros a Álvaro López Nuñez⁹), Severino Aznar y José Álvarez Ude. Todos ellos estaban convencidos de la necesidad de canalizar una parte esencial de la reforma social integradora hacia la instauración de un sistema de aseguramiento social y, asimismo, de que habría que caminar hacia la creación coherente de un sistema de Seguros Sociales unificados, sobre la base de un conjunto de principios coherentes (universalidad subjetiva objetiva, consideración conjunta de las contingencias, unidad principal de la gestión, etc.). Es cierto que el principio de subsidiariedad (aceptado por el catolicismo social) pudo influir negativamente en el inicio de los seguros sociales obligatorios al hacer más proclive la apuesta por un régimen de seguros basadas en la libertad subsidiada, pero al tiempo también fueron los propios católicos sociales los que percibieron las insuficiencias del modelo inicial apostando por los modelos de seguro obligatorio que se venían extendiendo en la mayor parte de los países europeos de referencia (siguiendo en esto de cerca la experiencia originara alemana de implantación de seguros sociales obligatorios). Así, en materia de aseguramiento social frente a los riesgos de la existencia humana, se superaría la lógica del intervencionismo subsidiario (modelo inicial en Bélgica y en Italia de seguro libre subsidiado), como supuesta solución intermedia viable entre la opción liberal estricta de apuesta por la iniciativa privada (mercado del seguro mercantil) y el llamado “socialismo de Estado” o intervencionismo público “fuerte”, que supondría la publicación de los seguros imponiendo legalmente su carácter obligatorio¹⁰.

Adviértase que el Grupo democristiano se mantendría, pero figuras destacadas del mismo participarían en la fundación del “Partido Social Popular” (fundado el 20 de diciembre de 1922) (Severino Aznar, Inocencio Jiménez, Luís Jordana de Pozas, etc.), primer

Cien años de Protección Social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares, 2007.

⁸ “Instituto Nacional de Previsión. Informe del Comisario don Luis Jordana de Pozas sobre unificación de los seguros sociales y racionalización y mecanización de los servicios”, 20 de diciembre de 1946. Archivo General de la Administración (AGA), Sección Sindicatos; IDD 90.01, R/390.

⁹ JORDANA DE POZAS, L.: “Ser, Vida y Muerte del Excmo. Sr. D. Álvaro López Nuñez”, Disertación leída en la sesión ordinaria de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 8 de febrero de 1972. Publicada originariamente en los “Anales” de la misma R.A., núm. 54 (1977); y más ampliamente en su libro JORNADA DE POZAS, L.: *Elogio de don Álvaro López Nuñez*, Madrid, 1942, donde subraya –desde la propia implicación– su pensamiento social cristiano y su compromiso con las personas y clases desfavorecidas cristalizado en su importante papel en el proceso de reforma social y creación de los seguros sociales en España. El mismo Jordana de Pozas fue miembro activo del Grupo de la Democracia Cristiana. Véase AZNAR, S.: *Impresiones de un demócrata cristiano*”, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950; LÓPEZ NUÑEZ, A.: *Inventario bibliográfico del Grupo de la Democracia Cristiana*, Madrid, 1925; JORDANA DE POZAS, L.: *Elogio de don Álvaro López Nuñez*, Conferencia pronunciada en la Escuela Social de Madrid el día 27 de febrero de 1942, Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1942; ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La primera democracia cristiana en España*, Barcelona, Ed. Ariel, 1973; y ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador en España: Eduardo Sanz y Escartin*, Granada, Ed. Comares, 2010, *passim*.

¹⁰ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Severino Aznar y Embid (1870-1959): Política y Seguridad Social desde el Catolicismo Social”, en *RDSS. Laborum*, núm. 5 (2015), págs. 261 y sigs.; *id.*: Sobre las distintas corrientes ideológicas coexistentes en el INP, puede consultarse, *Íd.*: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Granada, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, 356 y sigs.

partido político en España de inspiración en la ideología de la Democracia Cristiana y en el neocatolicismo, aunque su composición era más heterogénea, pues su fundación surgiría de distintos sectores de la derecha política en el declive del modelo canovista de la Restauración borbónica. Ello explica que formaran parte personalidades como José Larraz López, Salvador Minguíjón, Genero Pozo, Ángel Ossorio y Gallardo, Víctor Pradera, José María Gil Robles, José Moneva y Puyol, M. Sancho Inquiere, J. Ibañez Martín, Luis Díez del Corral, Francisco Barrachina. Como el Partido Social Popular, como el mismo Grupo de la Democracia Cristiana que concurrió a su creación, tenía la mirada puesta en el modelo de “Partido Popolare Italiano”, fundado en 1919. Luigi Sturzo (1871/1959), fue uno de sus fundadores. Este partido fue antecedente ideológico-político de la democracia cristiana. El nuevo Partido mantenía una doctrina de fuerte impronta corporativista (desconfiaba y tenía cierta ambigüedad respecto al modelo liberal de representación parlamentaria) y se dotó de un programa de regeneración política y de reforma social a través de la puesta en práctica de los postulados del catolicismo social; pretendía luchar contra el caciquismo mediante la representación proporcional, el voto secreto, el voto femenino y el voto corporativo. El nuevo partido de la derecha católica no alcanzó a ser –a lo que aspiraba– un partido de masas. El Partido Social Popular desaparece con la instauración del Directorio militar, aunque formalmente se mantiene hasta 1924, fecha en la que cierra su sede en Madrid y se disuelve de *facto*.

En la ideología católica de Jordana de Pozas está presente la concepción corporativa autoritaria, en la que influyó la doctrina oficial católica de la Iglesia y pensadores como Mijail Manoilescu, del cual traducirá su libro *El Partido único* (1938)¹¹. Este pensador rumano ejerció una gran influencia en España¹², en personalidades que pretendían la reforma corporativa del Estado, y en los movimientos nacionalsindicalista y falangista. El propio Jordana de Pozas lo expresaba nítidamente: “Sin duda por el deslumbramiento que produce la potente originalidad del fascismo, del nacional-socialismo y de los demás movimientos que suelen llamarse totalitarios, nadie había reparado en que sus notas comunes son tantas y tales que justifican el estudio del partido único como una institución política valedera para todos los tiempos y todos los países. Al ilustre autor de este libro corresponde el mérito de haberlo visto antes que nadie y de haber hecho ese estudio en forma difícilmente superable. Cosa análoga ocurría en España. La breve historia intensa, al estilo peculiar y las raíces programáticas de la Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S. tienen, al parecer, bien poco de común con los fenómenos y las instituciones que en este libro se analizan. Y sin embargo, confrontada con ellos de un modo metódico, es más fácil la comprensión de su ser

¹¹ MANOILESCO, M.: *El Partido único*, Prólogo de Raimundo Fernández Cuesta y traducción y Presentación de Luis Jordana de Pozas, Zaragoza, Editorial “Heraldo de Aragón”, 1938. Sobre el pensamiento de Mijail Manoilescu y su influencia puede consultarse FERNÁNDEZ RIQUELME, S.: *Corporativismo y política social en el Siglo XX. Un ensayo sobre Mijail Manoilescu*, Murcia, Ediciones Isabor, 2005, y con referencia a su recepción en España en el Capítulo 3, págs. 139 y sigs.

¹² La operación cultural e ideológico-política se completó con la traducción de su obra más importante, MANOILESCO, M.: *El siglo del corporativismo. Doctrina del corporativismo integral y puro*, versión castellana del Dr. Hernán G-Huidobro G., Inscripción N.º. 8398, con autorización del Autor y Editor, Madrid, 1941. También la traducción *El Siglo del corporativismo*, Santiago de Chile, Ed. El Chileno, 1941. Igualmente la traducción al castellano de su libro *Teoría del proteccionismo y del comercio internacional*, Madrid, Dirección General de Comercio y política arancelaria, 1943.

y de su destino”¹³. Y añade seguidamente, con confluencia de pensamiento, que: “muchos de los que recibieron su formación política e intelectual antes de la Dictadura, experimentan cierta dificultad para entender lo que es la Falange y para darse cuenta de que el Movimiento Nacional sería un trágico y estéril episodio si la Falange no cumpliera la trascendental misión que en Italia y en Alemania han llevado a cabo los partidos fascistas y nacional-socialista y que solamente a ella le es dado realizar. La lectura de estas páginas les ayudará a comprender que lo que triunfa en España, gracias al heroísmo sin igual de nuestros soldados y al genio del Caudillo, no es una dictadura, ni una restauración, ni tampoco una etapa transitoria, sino una revolución que dará a España una estructura y un régimen permanente y distinto de cuantos le precedieron”¹⁴.

Con todo, no es difícil vislumbrar la proclividad de figuras significativas de ese grupo de la democracia cristiana hacia la adhesión al ideario político-social del nuevo régimen autoritario tanto de la Dictadura de Primo de Rivera, como de la Dictadura franquista. Es el caso de Pedro Sangro y Ros de Olano, Severino Aznar, Inocencio Jiménez y el propio Luis Jordana de Pozas, que terminaron por defender –con manifiesta contradicción en sus propios términos– una suerte de “democracia cristiana” *sin* “democracia” política y dentro de un enfoque autoritario en lo político y corporativo en lo social y “sindical.

1.2. La tarea social del Estado. “Lo social” en el Estado corporativo

Para Jornada de Pozas los fines de la Administración Pública conectan indisolublemente con los fines del Estado¹⁵. En el Estado liberal se exagera el individualismo sin admitir las instituciones intermedias subordinadas al interés público. “En el orden social y económico, se pregona más que se practica un abstencionismo total por parte del Estado: libre contratación del trabajo, libertad de comercio e industria en el interior, libre cambio... La inevitable acción asistencial de los pobres se tiñe con caracteres represivos cuasi penales”. Pero “frente a este programa (individualista), con la premiosidad y dificultades propias del estado práctico de sujeción en que se hallaban las víctimas del mismo, aparecen las primeras doctrinas socialistas, se coaligan los sindicatos obreros y, más tarde, se organizan los partidos socialistas para conquistar el Poder por la revolución o por el voto. Hasta 1917 aquella resulta ineficaz. Todos los partidos socialistas repudian la propiedad individual de los medios de producción y propugnan el intervencionismo social y económico...”. Entre las tendencias o actitudes extremas, maximalista, sobre los fines del Estado surgen muy variadas soluciones intermedias o conciliadoras. En todo caso, todas ellas conducen, de un modo u otro, al “fenómeno del prodigioso crecimiento de la actividad administrativa”¹⁶.

¹³ JORDANA DE POZAS, L.: “Presentación” al libro de MANOILESCO, M.: *El Partido único*, Prólogo de Raimundo Fernández Cuesta y traducción y Presentación de Luis Jordana de Pozas, Zaragoza, Editorial “Heraldo de Aragón”, 1938, pág. 11.

¹⁴ JORDANA DE POZAS, L.: “Presentación” al libro de MANOILESCO, M.: *El Partido único*, Prólogo de Raimundo Fernández Cuesta y traducción y Presentación de Luis Jordana de Pozas, Zaragoza, Editorial “Heraldo de Aragón”, 1938, pág. 12.

¹⁵ JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad Administrativa”, en *R.A.P.*, núm. 4 (1951), pág. 11.

¹⁶ JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones Presentes de los Seguros Sociales*, Madrid, Publicaciones del INP/Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1925, págs.13-14 y sigs.

Para Jordana de Pozas la acción administrativa tiene como finalidad general satisfacer las necesidades públicas en cada momento. Por necesidad se entiende todo deseo o utilidad que, de no ser satisfecho, produce graves males¹⁷. Las actividades administrativas de protección social y de fomento están al servicio de las necesidades públicas, del bien común¹⁸.

2. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO Y “SERVICIO PÚBLICO”

Hace notar Jornada de Pozas que es indudable la extensión del actuar administrativo, bajo distintos partidos y credos. “Las grandes obras públicas, las primeras *leyes protectoras del trabajo, las leyes de asistencia*, son casi siempre dictadas por Gobiernos conservadores. Los seguros sociales obligatorios nacen en Alemania con Bismarck y contra los socialistas, y (según ha descubierto la reciente correspondencia entre el hijo de Asquith y Lloyd George) su implantación en Inglaterra es preparada por los “*tories*” y se hace con la oposición de los teóricos del socialismo Fabiano” (sic.).

El fenómeno de la expansión de las actividades administrativas a ámbito cada vez más amplios ha sido universal, constante y acelerado. Ha tenido causas profundas. Tales causas son principalmente el aumento demográfico, el progreso material, la concentración de la población, la elevación del nivel general de vida, la inseguridad producida por la ruptura de la unidad espiritual y política y por la expansión exterior de algunos pueblos y otras menos importantes. Tales causas han producido una extraordinaria multiplicación de las necesidades individuales y colectivas, una impresionante analogía y generalización de esas necesidades y una insuficiencia creciente de los medios de que para satisfacerlas disponen los particulares o sus organizaciones privadas. Precisamente estas circunstancias determinan el desarrollo de las actividades administrativas, en tal grado que se ha podido hablar de una ley de la *multiplicación de los servicios públicos*. Fenómeno derivado de la multiplicación de las actividades económicas, sociales y culturales del Estado contemporáneo. Esto enlaza, sin duda, con la influyente afirmación clásica realizada por Adolph Wagner (1835-1917) de la ley de expansión de las actividades del Estado. Wagner fue un “socialista de cátedra”, partidario del “socialismo de Estado”, que formuló la “Ley Wagner de incremento de la actividad estatal”.

La intervención pública en el orden social y económico fue creciente, los servicios administrativos se desarrollaron sin cesar, KEYNES extendió el epitafio de la escuela en su influyente opúsculo *The End of «laissez faire»*¹⁹; pero lo que HAURIUO llama «el orden individualista» siguió en la base constitutiva de la sociedad occidental²⁰.

¹⁷ JORDANA DE POZAS, L.: “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”, en *R.E. P.*, núm. 48 (1949), pág. 41.

¹⁸ JORDANA DE POZAS, L.: “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”, en *R.E. P.*, núm. 48 (1949), págs. 41 y sigs.

¹⁹ Este ensayo, “El final del *laissez faire*”, fue publicado como opúsculo por Hogarth Press en julio de 1926, y recogido en la recopilación de KEYNES, J.M.: *Ensayos de persuasión*, Barcelona, Ed. Crítica, 1988. También publicado después por Ed. Síntesis, Madrid, 2009.

²⁰ JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad Administrativa”, cit., págs. 16 y 18.

Según Jordana de Pozas, la ruptura definitiva del orden liberal “se produjo con la revolución bolchevique de 1917 y se refleja, como en ningún otro texto, en el Capítulo X de la vigente Constitución de la U. R. S. S. de 5 de diciembre de 1936, consagrado a prescribir los «derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos»” y con los textos constitucionales de situados en la tradición del constitucionalismo social. Se observa “en los textos constitucionales más recientes, como las Constituciones francesas e italiana y nuestro mismo Fuero de los Españoles, que muchos de los derechos en ellos enumerados consisten realmente en prestaciones administrativas, o no pueden ejercitarse sino con la colaboración activa de órganos del mismo carácter”. Sin embargo, los países occidentales mantienen firmemente la distinción de una esfera de la persona y otra pública e intentan delimitarlas. No obstante, la esfera de libertad personal se ha reducido y la línea divisoria es incierta y permeable. En España se mantiene viva en la conciencia política la idea de que el Estado es para la persona, pero que ésta necesita que la función de aquél no se limite a garantizarla un ámbito de libertad a salvo de peligros, sino que se manifieste en auxilios y servicios cada vez más complejos, dado que en la actual coyuntura solamente con la ayuda del Estado puede la persona cumplir plenamente sus fines propios²¹. El intervencionismo público en el plano social era una consecuencia de estos procesos de transformación social y su proyección en las nuevas tareas de las administraciones públicas.

El sentido de esa expansión es diferente en cada país. En unos, es la implantación declarada o la progresiva marcha hacia el Estado socialista. En otros, simple necesidad económica y política. “En España –afirma–, deliberada rectificación de las exageraciones individualistas, acción supletoria de la iniciativa privada (con proclamado propósito de vigorizarla en lugar de proscribirla) o necesidad imperiosa del abastecimiento y defensa de la moneda o de la independencia nacionales”. Esa tendencia encuentra numerosas expresiones. Así significativamente, la tendencia a instaurar un “mínimum nacional. Actualmente se ha llegado a la conciencia de lo que puede llamarse la doctrina del “mínimum nacional”. Significa ésta que en cada país y en cada momento el grado de cultura y desarrollo alcanzado impone su generalización a todos a través de la fijación de niveles mínimos que la ley obliga a alcanzar y que la Administración se cuida de que sean efectivamente observados. Aparecen de este modo las vacunaciones obligatorias, los reconocimientos previos, los servicios gratuitos sanitarios, la enseñanza obligatoria (con toda la enorme complejidad de los servicios requeridos para que sea efectiva), los servicios mínimos obligatorios impuestos por el Estado a las Corporaciones locales, las normas mínimas referentes a la construcción y a las viviendas, la multiplicación de las funciones de la policía general y de las especiales y tantas y tantas otras actividades y servicios administrativos. Debe realizarse que el nivel mínimo que delimita la zona de los deberes y de las facultades individuales en cada aspecto de la vida es una escala móvil, constantemente elevada siempre que se trate de una sociedad próspera y progresiva, con lo que –aparte del consiguiente desarrollo de los servicios– se crea un clima favorable a la incesante ampliación de la actividad administrativa, que se convierte en una tendencia consuetudinaria²².

Por otra parte, la Seguridad Social es igualmente un exponente de las nuevas tareas asumidas por el Estado de Servicio Público. Muchos aspectos dispersos de ese mínimo

²¹ JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad Administrativa”, cit., págs. 19-20.

²² JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad Administrativa”, cit., págs. 21-22.

nacional han venido a integrarse en la necesidad pública de la Seguridad Social. La Seguridad Social responde al mismo profundo deseo humano de paz y de bienestar y a las consecuencias del orden económico presente. *La Seguridad Social viene a unir en un todo que va logrando coherencia el movimiento arrollador que busca garantizar la normalidad de las rentas durante las interrupciones de la actividad laboral o su cese por vejez o invalidez mediante los seguros sociales obligatorios*, la intervención en el orden económico para lograr el “full employment” o trabajo para todos²³ y, por último, la asistencia completa sanitaria. *El carácter de servicio público de la actividad que persigue la satisfacción de tales necesidades es indiscutible*, tanto si –como ocurre en los países anglosajones– es administrado por gestión directa como si se personifica el servicio mediante la fundación de instituciones públicas autónomas, como es el caso en el mundo hispánico²⁴. Jordana considera que la Seguridad Social se despliega como servicio público.

En este contexto, señala Jordana de Pozas, una sociedad bien organizada y civilizada requiere la creación de empleos y oportunidades y un incremento de los servicios públicos. Se debe a HAURIOU la certera observación de que los empleos forman una nueva categoría de bienes o cosas del orden de la soberanía. Lo que no alcanzó a ver es que ese mismo fenómeno se daba igualmente en la organización capitalista de la economía y que es, en realidad, propio de un cierto estadio de la evolución económicosocial. Por su misma naturaleza, el paso ascendente de la posesión del uno de esos empleos a la de otro es mucho más fácil que la promoción equivalente en la posesión de bienes del orden de la riqueza material. Se ha designado esa facilidad de promoción o ascenso económico y social con la palabra «opportunity», que significa oportunidad, ocasión o coyuntura. Un país de oportunidades es aquel en que el hombre, por sus propios méritos y esfuerzos, puede elevarse fácilmente en la escala social. Este objetivo de promoción puede satisfacerse a través una educación que atraiga y forme gratuitamente a los mejor dotados, sin atender a sus medios de fortuna; y con una organización fluida de las colocaciones y de los ascensos, tanto en el orden privado como en el público, que abra paso al mérito²⁵.

El enfoque que adopta Jordana de Pozas sobre la justificación y límites de la actividad administrativa está vinculado al Estado Corporativo (enlazando explícitamente con el pensamiento de José Antonio Primo de Rivera) y la doctrina cristiana. La justificación y de los límites de la actividad administrativa se justifica en la consideración de la persona y su dignidad. Ante todo, afirma, existe el hombre. El hombre que, según nos enseña la doctrina cristiana, fue creado por Dios a su imagen y semejanza, y al destino personal del cual se hallan ordenados todos los demás seres y cosas. El hombre, portador de valores eternos y capaz de salvarse o de condenarse, según la frase bellísima y profunda de José Antonio²⁶. En

²³ Nótese la presencia en esta reflexión de los Informes Beveridge. Véase *Social Insurance and Allied Services* (“Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan”), 1942. (Informe Beveridge); *Full Employment in a Free Society* (“Trabajo para todos en una sociedad libre”), 1944 (Informe Beveridge). Traducidos al castellano: BEVERIDGE, W.: *Informe de Lord Beveridge, vol. 1, Seguro social y servicios afines*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989; BEVERIDGE, W.: *Informe de Lord Beveridge, vol. 2, Pleno empleo en una sociedad libre*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

²⁴ JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad Administrativa”, cit., págs. 22-23.

²⁵ JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad Administrativa”, cit., págs. 23-25.

²⁶ Ese entronque de pensamiento resulta evidente. Basta reparar en algunas reflexiones de Primo de Rivera: “Queremos menos palabrería liberal y más respeto a la libertad profunda del hombre. Porque sólo se respeta la libertad del hombre cuando se le estima, como nosotros le estimamos, portador de valores eternos; cuando se le (...)”

cuanto a los fines, el Estado y la Administración son para él y no al contrario. Por ende, ésta sola creencia basta para alzar un dique infranqueable entre el comunismo bolchevique y nuestro propio Estado, por grandes que sean las apariencias de que, en todo el mundo, presenciamos una transformación idéntica en el fondo y distinta únicamente en el grado de desarrollo que alcanza en cada país. Ahora bien, esa obligada *subordinación de fines* puede lograrse y habrá de lograrse sin necesidad de mantener en torno al individuo una amplia esfera exenta de toda intervención pública. Ahora bien: *Precisamente para cumplir sus fines personales, el hombre necesita hoy del auxilio del Estado. Y ese ha de ser el sentido y la justificación del ejercicio del poder administrativo.* En tal sentido, cabe establecer, según Jornada de Pozas, el principio de que la *Administración sólo debe intervenir cuando una necesidad general lo exige* y el corolario de que entonces debe hacerlo en la medida en que compruebe la insuficiencia de la iniciativa individual o social, no sustituyéndose por entero a ella sino cuando sea extremadamente conveniente. *En el terreno constituyente, cabe añadir que el Estado debe organizarse corporativamente, favoreciendo la existencia de instituciones y corporaciones intermedias entre él y el individuo y devolviendo a unas y otras, cuando hayan adquirido vida auténticamente propia, las funciones que se vio obligado a asumir por la atomización individualista consumada en el pasado siglo*²⁷.

Jordana de Pozas apuesta por la aplicación de una doctrina corporativa del Estado de corte nacional-sindicalista, que por definición es un tipo de Estado intervencionista y de planificación administrativa, pero basada en una descentralización orgánica y funcional. Piensa que “*en nuestra doctrina corporativa del Estado, que es sindicalista en cuanto a los procesos económicos respecta, pero que abarca, también, la estructuración institucional de las demás actividades sociales, se considera como provisional o temporal la presente inflación del poder administrativo. La meta perseguida consiste en llegar a un Estado en el que el gran número de las facultades de intervención que hoy ejercen los órganos administrativos pase a las comunidades territoriales o sindicales y a las instituciones de fines especiales*”. Para él, la descentralización por servicios o personificación de servicios públicos es un medio, si no de limitar la actividad administrativa, sí de fraccionar el poder que esa actividad lleva consigo y de facilitar su control por parte de los interesados en el

estima envoltura corporal de un alma que es capaz de condenarse y de salvarse. Sólo cuando al hombre se le considera así, se puede decir que se respeta de veras su libertad, y más todavía si esa libertad se conjuga, como nosotros pretendemos, en un sistema de autoridad, de jerarquía y de orden”. (Discurso de la Fundación de Falange Española pronunciado por José Antonio Primo de Rivera en el Teatro de la Comedia de Madrid, el día 29 de octubre de 1933). “La construcción de un orden nuevo la tenemos que empezar por el hombre, por el individuo, como occidentales, como españoles y como cristianos; tenemos que empezar por el hombre y pasar por sus unidades orgánicas, y así subiremos del hombre a la familia, y de la familia al Municipio y, por otra parte, al Sindicato, y culminaremos en el Estado, que será la armonía de todo. De tal manera, en esta concepción político-histórico-moral con que nosotros contemplamos el mundo, tenemos implícita la solución económica; desmontaremos el aparato económico de la propiedad capitalista que absorbe todos los beneficios, para sustituirlo por la propiedad individual, por la propiedad familiar, por la propiedad comunal y por la propiedad sindical” (Discurso pronunciado por José Antonio Primo de Rivera en el cine Madrid, “Discurso sobre la Revolución Española”, en Madrid, el 19 de mayo de 1935). Cfr. PRIMO DE RIVERA, J.A.: *Escritos y Discursos (1922-1936)*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1976. Este modo de pensar se proyecta en el ideario de la Falange: “Falange Española considera al hombre como conjunto de un cuerpo y un alma; es decir, como capaz de un destino eterno, como portador de valores eternos. Así, pues, el máximo respeto se tributa a la dignidad humana, a la integridad del hombre y a su libertad”. (Puntos iniciales. FE, núm.1, 7 de diciembre de 1933). “La dignidad humana, la integridad del hombre y su libertad son valores eternos e intangibles”. (Norma programática de FE de las JONS redactada en noviembre de 1934).

²⁷ JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad Administrativa”, cit., pág. 26.

servicio. La reacción que en los medios financieros del Estado se ha producido en contra de este tipo de organización administrativa no está justificada en lo fundamental, aunque pueda estarlo en lo que tiene de vigilancia de la seguridad de los caudales de la nación²⁸. De este modo, es patente que Jordana de Pozas asimiló la doctrina de Manualesco, cuyo libro *El partido único*, llegó a traducir asimilándolo²⁹.

Ello no obstante, existe una tendencia planificadora de la Administración Pública que además de ser condición de eficacia, significa una racionalización y una limitación importante de la actividad administrativa, porque al exigir un detenido estudio, elimina las improvisaciones; al ejecutarse en un dilatado período, previene los compromisos y complacencias circunstanciales, y al asignar los medios de que se dispone para cada obra o servicio y en cada período, obliga a establecer y servir una jerarquía según la importancia y urgencia de cada necesidad³⁰.

Para Luis Jordana de Pozas, en el marco de un Estado intervencionista en el campo social, el INP se configura como una institución autónoma, creada por el Estado para regir todos los servicios intervencionistas en materia de seguros sociales y difundir e inculcar la previsión popular. Es una institución caracterizada por su imparcialidad³¹. Jordana vincula la labor del INP con la actividad de la Administración Local. El Gobierno –recuerda nuestro autor– cuenta con el Instituto Nacional de Previsión en dos ocasiones importantísimas. La creación de la Junta para el fomento de las Escuelas Nacionales, con el fin de que puedan invertirse recursos económicos en remediar la escasez de edificios escolares. Y es, antes, el Estatuto municipal, esa “constitución orgánica de la nueva España”, en el que se reconocen y proclaman los deberes sociales de los Municipios, se menciona expresamente la legislación sobre los seguros sociales, se exige la colaboración de los Ayuntamientos para su eficacia, y se pone término a la situación desdichada de los viejos funcionarios municipales, ordenando el estudio de un Montepío Nacional Municipal que se está haciendo por el Instituto, al cual fue también confiado. En cuanto a la organización, lo que primeramente resplandece es la que denominó Maluquer y Salvador política de integración regional³².

Realza, por otra parte, cómo se ha ido avanzado del régimen de libertad subsidiada a un régimen de seguros sociales obligatorios³³. Como subraya Jordana de Pozas, el Instituto Nacional de Previsión, ante este problema, ha seguido una política de integración regional, política consistente en un esfuerzo para respetar y comprender las modalidades, para apreciar y utilizar las buenas cualidades de cada región y aun de cada comarca. Allí donde existía, como en Guipúzcoa y Cataluña, una organización para los mismos fines del Instituto, en vez de luchar por la supremacía, se procuró, y se consiguió, una inteligencia para el ideal común;

²⁸ JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad Administrativa”, cit., págs. 27-28.

²⁹ Sobre la doctrina corporativa y su proyección social, consúltese la referencia bibliográfica citada supra.

³⁰ JORDANA DE POZAS, L.: “El problema de los fines de la actividad administrativa”, cit., pág. 28.

³¹ JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones Presentes de los Seguros Sociales*, Madrid, Publicaciones del INP/Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1925, págs. 14-15.

³² JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra*, cit., pág. 21. Para esa evolución en la doctrina de los orígenes, puede consultarse GONZALEZ POSADA, E.: *Seguros sociales*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús, 1926, capítulo tercero (“Los Seguros sociales en España”), espec., págs. 226 y sigs. (“El retiro obrero obligatorio”, y “Preparación del retiro obrero obligatorio”).

³³ JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra*, cit., pág. 18 y sigs.

allí donde encontró un germen, por modesto que fuese, de algo original, típico y aprovechable para la difusión o la práctica de los seguros sociales, puso todo su empeño en descubrirlo, en caracterizarlo, en enaltecerlo y en propagarlo, como muestran los Cotos sociales de Previsión, originados en una idea de Costa, sugerida por la contemplación de realidades aragonesas (No se olvide la ascendencia aragonesa del propio Jordana de Pozas³⁴). Señala al respecto que: “Una idea de Costa, ilustrada con la interesante realidad colectivista de muchas comarcas españolas, engendró los Cotos Sociales de Previsión, alabados por el Instituto Internacional de Agricultura de Roma, y en los cuales el trabajo colectivo de los asociados proporciona los fondos para pagar las cuotas de sus libretas de retiro; Cotos que tienen múltiples variedades...”³⁵.

Esta política de atracción, de cordialidad, de respeto a las realidades más variadas y de comprensión de todos los ideales lícitos, ha sido seguida respecto de las clases sociales y de las opiniones como respecto de las regiones y las comarcas. Son la multitud de actos celebrados en pro de los seguros sociales, y muchas veces en estrecha colaboración, por los obreros católicos y los socialistas, por los sociólogos y los políticos de las más opuestas tendencias. En lo que a las clases sociales respecta, la política seguida ha sido idéntica. Empresarios y trabajadores, Magisterio, Profesorado, Ejército, Clero, Clases sanitarias, Ingenieros, todos han sido atendidos, estimulados, atraídos y utilizados para esta obra común. En España ha sido la de fundarlos en la técnica, en la ciencia actuarial. Las primeras palabras que se pronunciaron en un acto público del Instituto Nacional de Previsión fueron las de su primer Presidente. Y fueron éstas: «Significa la Ley española de 27 de febrero de 1908 un complejo problema de la política social contemporánea, reducido a una concisa fórmula algebraica. Al promulgar como Ley del Estado la doctrina matemática del seguro, ha convertido V. M. las vagas aspiraciones de la pensión de retiro obrero en las precisas modalidades de la renta vitalicia diferida». Jornada de Pozas realiza, con Ángel Marvaud, el pluralismo que caracterizó desde su nacimiento al INP, a través de la preparación de las Leyes obreras mediante la colaboración de elementos monárquicos o republicanos, católicos y librepensadores, gubernamentales y socialistas. Es la cordial e inteligente coincidencia de los sectores ideológicos más opuestos y clases distintas. El Instituto ha sido siempre fiel a este primer propósito, no obstante haber sido este uno de sus rasgos peor comprendidos y por el que ha recibido más ataques. Porque el tecnicismo tiene un gran valor, pero tiene también un coste. Y, sobre todo, exige un cierto grado de cultura para comprenderlo y estimarlo. El Instituto ha sido siempre fiel a este primer propósito, no obstante haber sido este uno de sus rasgos peor comprendidos y por el que ha recibido más ataques. Porque el tecnicismo tiene un gran valor, pero tiene también un coste. Y, sobre todo, exige un cierto grado de cultura para comprenderlo y estimarlo³⁶.

Destaca Jordana de Pozas el carácter de seguro social técnico. Ese tecnicismo requiere una actividad, impone una complicación relativa, exige un esfuerzo mayor; pero sin ello tendríamos un sistema de asistencia pública, más o menos extenso, pero no un régimen de

³⁴ He aquí la impronta costiana de los orígenes que fue determinante en el fundador de nuestro sistema de seguros sociales y principal impulsor de la creación del INP, Maluquer y Salvador. Véase ampliamente MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed.Comares, 2007, págs. 255 y sigs. (“Regeneracionismo y costismo en José Maluquer y Salvador”).

³⁵ JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra*, cit., pág. 33.

³⁶ JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra*, cit., págs. 23-24.

previsión³⁷. La previsión social en España bajo la gestión del INP ha caminado en esa dirección al igual que los países europeos más avanzados.

Jordana de Pozas pone de relieve que ante la imprevisión social se impone, como acabó haciéndolo el INP, el establecimiento de un sistema de seguros obligatorios. Eso sí: lo ha hecho preceder de un período en que la enseñanza, la propaganda, el llamamiento a la convicción han sido constantes. Y sólo cuando existía una masa considerable de personas que voluntariamente lo practicaban ha extendido obligatoriamente a los demás lo que la experiencia había aprobado como bueno³⁸. Jordana tenía una visión progresiva en la instauración de los seguros sociales, apreciando una línea de continuidad y progreso en la obra del INP. El Instituto ha sido constante, pero ha sido prudente. Ni se dejó invadir por pesimismo sistemáticos, ni se sugestionó con utópicas aspiraciones. Su obra se caracteriza por una continuidad que hubiera sido imposible sin la autonomía que, desde el principio, le otorgó la Ley, y que le ha mantenido a salvo de los vaivenes y de los cambios de orientación que la política necesariamente exige. En esta continuidad de progreso siempre se ha creído posible un nuevo avance; pero, con “prudencia Fabiana”, ha sido preparado cuidadosamente y estudiado en todos sus aspectos y posibles peligros. El régimen español de previsión es un régimen obligatorio de seguro técnico, según el sistema, de capitalización, regido por una institución oficial autónoma, administrado por entidades territoriales igualmente autónomas, en que los interesados tienen una fiscalización y una participación, pero no una, dirección exclusiva. Tecnicismo, obligatoriedad, capitalización, organización única para todos los seguros, autonomía, descentralización territorial, intervención limitada de los interesados: he aquí las notas características de nuestro régimen. Todos esos nuevos proyectos o leyes coinciden en aceptar el tecnicismo y la obligatoriedad. Puntos son estos sobre los cuales no se admite discusión sino en cuanto al grado o a la modalidad.

Jordana de Pozas se muestra decididamente partidario de la unificación de los seguros sociales y de la unidad de la gestión: Desde el principio, el Estado español, ratificándolo en los Reales decretos de 1910 y 1919, atribuyó al Instituto Nacional de Previsión el carácter de órgano oficial *único* para los seguros sociales. ¿Tendría motivos para cambiar de criterio? ... Tenemos el árbol único, del que, según la fertilidad del terreno, irán brotando las diversas ramas del seguro, como ha ocurrido con la del seguro de vejez y está sucediendo con las de invalidez, maternidad y supervivencia, ya iniciadas³⁹.

Se produjo un vertiginoso desarrollo en la implantación de los Seguros sociales confiados a la gestión del Instituto Nacional de Previsión. Su labor, como destacara Jordana de Pozas, no se limitó a la instauración técnica de los seguros sociales. El Instituto nacía para «difundir e inculcar la previsión». La misma práctica de los Seguros que se le confiaban tenía el carácter de uno de los medios de difundir e inculcar aquella preciada virtud. Desde el primer día, el Instituto Nacional de Previsión fue un centro de investigación, de estudio, de divulgación y de enseñanza. Llamó a sus puestos a profesores, sociólogos y publicistas más que a empíricos y profesionales del Seguro. Utilizó todos los medios de conocer, de enseñar y de divulgar: viajes de estudio e intercambio con el Extranjero, concurrencia a Congresos

³⁷ JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra*, cit., pág.24.

³⁸ JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra*, cit., pág. 29.

³⁹ JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra*, cit., pág. 37.

internacionales, conferencias, cursos y asambleas, interviús, artículos de prensa y (en cuanto se dispuso de estos poderosos medios modernos) películas y conferencias radiadas, premios a los mejores trabajos sobre temas de su especialidad, pregones y carteles, libros, folletos y hojas divulgadoras. Creyó siempre, en suma, en la primacía del espíritu y en la superioridad de la convicción sobre la coacción. Encargado prontamente de regir Seguros obligatorios, estimó, con acierto, que la fuerza sólo es útil si se emplea para reducir la oposición del pequeño sector de díscolos o de retrasados mentales que el libre albedrío origina aún en los casos más patentes de bien común. Y, contra lo que puede creerse, su conducta significó un rasgo original entre los de su especie. Más dé una vez, en mis viajes de estudio por otros países, lie visto contestada mi pregunta sobre los medios de divulgación y propaganda de los Seguros sociales con esta respuesta: «No empleamos ninguno, porque los Seguros son obligatorios.» Tres son las finalidades de esta intensa actividad cultural. El Instituto Nacional de Previsión ha de estar siempre en condiciones de responder pronta y correctamente a las cuestiones que se someten a su informe o de colaborar con otros órganos en la preparación de proyectos legales o reglamentarios. Por otra parte, la eficacia de su labor requiere una formación espiritual y una especialización cuidadosa de sus propios funcionarios. Finalmente, en un país en el cual los partidos políticos anteriores a 1936 sólo en períodos preelectorales desarrollaban una cierta actividad intelectual, y eran rarísimas las Asociaciones para el estudio y divulgación de las ciencias sociales, la formación de la opinión pública y de los mismos especialistas en cuestiones de previsión ha corrido casi exclusivamente a cargo del Instituto. Esta afirmación, que puede parecer exagerada, es comprobable con todo rigor sin más que revisar la bibliografía española anterior a la indicada fecha. Con la excepción de un número reducidísimo de obras sobre accidentes del trabajo o acerca del Seguro mercantil, casi todos los libros, folletos y artículos relativos a Seguros sociales o a materias conexas fueron editados por el Instituto o se debieron a la pluma de sus hombres. Toda esa labor se centró, principalmente, en dos series de publicaciones. Una de ellas comprende los numerosos libros y folletos editados por el Instituto. Al mismo tiempo, el Instituto tuvo siempre una o más publicaciones periódicas. Los Anales del Instituto Nacional de Previsión, fundados al organizarse éste en 1909, aparecieron regularmente hasta 1936, si bien considerablemente transformados desde 1930. En los años 1934 y 1935, a propuesta de Jordana de Pozas, se dedicó una publicación especial, la Revista Médico-Social, a recoger los artículos de carácter sanitario publicados en los Anales y a insertar otros trabajos del mismo carácter que, por su extensión o especialidad, no tenían cabida en aquéllos. Durante el mismo período, el maestro López Núñez dirigía la Revista de Mutualismo Escolar y Previsión Infantil. Reorganizado el Instituto, después de la terrible prueba de la “Guerra de Liberación”, se comenzó por multicopiar y distribuir internamente las informaciones nacionales y extranjeras. En 1941 se puede lanzar el Boletín de Información del Instituto Nacional de Previsión. Las informaciones extranjeras, recogidas desde 1942 en un Boletín especial, pasaron a ser –unidas a artículos doctrinales de la misma procedencia– la materia de la Revista Previsión Social. Dos cultos publicistas, Manuel Maestro y Carlos González Posada, dirigieron ambos periódicos. Finalmente, en enero de 1947, pudo lograrse el propósito de publicar con regularidad la Revista Española de Seguridad Social, dirigida por Jornada de Pozas, y en la que se han refundido las dos que la

precedieron. A ello se añade el completísimo catálogo de la Biblioteca del INP, con numerosos ejemplares y una plantilla de personal técnico muy cualificado⁴⁰.

Con todo, lo que ponía de relieve Jordana de Pozas es el dato histórico de que el INP y sus hombres han sido el pilar institucional en la formación y consolidación técnica del sistema de previsión social en España, en el marco de un Estado intervencionista en la garantía legal de la satisfacción de las necesidades sociales relevantes para la comunidad política. Su trayectoria reflejaría la apuesta permanente por un intervencionismo “científico” y “sistemático” en la cuestión social y en el problema de cobertura de las necesidades sociales. Y ello bajo el dominio de una idea de gradualismo pragmático y posibilista que ya había presidido la orientación del gran artífice de la previsión social que fue Maluquer y Salvador, al que seguirían un conjunto selecto de autores como Álvaro López Nuñez, y el propio Luis Jordana de Pozas. Importante es resaltar que en su dilatada vida Jordana de Pozas estuvo presente –como partícipe– en la larga trayectoria de larga duración de la institucionalización de la política de previsión social española; evolución que conduciría finalmente hacia la implantación del Sistema de Seguridad Social después de transitar por distintos regímenes políticos (autoritarios y democráticos). Con sus oscilaciones y desarrollo diacrónico se pone de manifiesto el conflicto social y político jurídico subyacente y las exigencias de integración, justicia y pacificación social (la política de previsión y Seguridad Social como “amortiguador” de las tensiones de las fragmentadas sociedades contemporáneas).

3. PUBLICACIONES MÁS RELEVANTES DE LUIS JORDANA DE POZAS

-Los accidentes del trabajo agrícola en España, Madrid, Reus, 1913.

-Apuntes para un estudio del movimiento obrero en Zaragoza, Madrid, Imprenta sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1915.

-La cuestión agraria en Irlanda. Su historia y estado actual, Madrid, Imprenta sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1916.

-La caja nacional de seguro de accidentes del trabajo y sus primeros resultados, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1933.

-Política familiar del nuevo Estado, Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias, Santander, Aldus, 1938.

-Traducción y Presentación del libro de MANOILESCO, M.: El Partido único, Prólogo de Raimundo Fernández Cuesta y traducción y Presentación de Luis Jordana de Pozas, Zaragoza, Editorial “Heraldo de Aragón”, 1938.

⁴⁰ JORDANA DE POZAS, L.: *Prólogo*, al libro *Treinta y ocho años de doctrina de previsión y seguros sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo/Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1947, págs. IX-XII. En este libro se recogen numerosos trabajos del propios Luis Jordana de Pozas en los Anales del Instituto Nacional de Previsión.

-*La reforma jurídica y las Revoluciones Nacionales...* Discurso leído... el día 22 de junio de 1941, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1941.

-*Elogio del Excmo. Sr. Don Eduardo Calleja de la Cuesta...* Madrid, Gráficas González, 1950.

-*La reforma administrativa en EE.UU. y en España.* Discurso correspondiente a la apertura del curso académico 1957-1958, Madrid, Estados Artes Gráficas, 1957.

-*El derecho español de aguas y la oportunidad de su revisión.* Discurso leído en la inauguración del curso 1961-62, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1962.

-*Guía para el cumplimiento de las Leyes de Seguros Sociales,* Madrid, Biblioteca Marvà, 1962.

-*Diccionario jurídico español – francés y francés – español* (en colaboración con Oliverio Merlin), Paris, Edit. de Navarra, 1968.

-“El régimen corporativo como sistema de reforma social”, en *Problemas sociales candentes*, Barcelona, Ed. Subirana, 1930.

-“El principio de unidad y los seguros sociales”, en *Boletín de Información del INP*, julio-agosto 1941, núms.7-8 (También como separata en Madrid, Publicaciones del INP, 1941);

-*Los accidentes de trabajo agrícolas en España*, Tesis para el grado de Doctor en Derecho, Madrid, Hijos de Reus, editores-impresores-libreros, 1913 (realiza un análisis sociólogo sobre la población rural y el trabajo agrícola como presupuesto para el estudio jurídico sobre la protección de los accidentes del trabajo).

-“Aplicación del Seguro de Vejez a los obreros del campo”, en *Anales del INP*, abril-junio, 1919.

-“Seguridad Social británica”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 2 (1953).

-“Los Seguros Sociales en el orden internacional”, en *Estudios sobre la unidad económica de Europa*, tomo V, Madrid, 1955.

-*El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros*, Madrid, Publicaciones del INP, 1925;

-“Pasado, presente y futuro de la Seguridad Social española”, en *Estudios Sociales y de Previsión*, t. II, Vol. 1º, Madrid, Ministerio de Trabajo-INP, 1961.

-*El régimen corporativo como sistema de reformas sociales*, Madrid, 1927; *Elogio de Don Álvaro López Nuñez*, Conferencia en la Escuela Social de Madrid, el 27 de febrero de

1942, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, PINP, 1942, y recogidos posteriormente en *Estudios sociales y previsión*, t. II, vol. 2º, Madrid, 1961.

-*La Caja Nacional de seguro de accidentes de trabajo y sus primeros resultados*, Madrid, INP, 1933; “Ser, vida y muerte del Excmo. Sr. D. Álvaro López Nuñez”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 54 (1977), págs.261 a 276.

-*El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros sociales*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1925.

-*Elogio de Don Álvaro López Nuñez*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 551, Madrid, 1942.

-*Características del Seguro de español de enfermedad*, Conferencia pronunciada en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid el día 20 de mayo de 1944, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1944.

-“*Informe del Comisario don Luis Jordana de Pozas sobre unificación de los seguros sociales y racionalización y mecanización de los servicios*“, 20 de diciembre de 1946. Instituto Nacional de Previsión. Archivo General de la Administración (AGA), Sección Sindicatos; IDD 90.01, R/390.

-*El problema de los fines de la actividad administrativa*, RA.P., núm. 4 (1951).

-“*Prólogo*” a VV.AA.: *La vida de un luchador. Homenaje a Severino Aznar*, Prólogo de Luis Jordana de Pozas, Madrid, Imprenta Altamira, 1950.

-“*Pasado, presente y futuro de la Seguridad Social española*”, discurso pronunciado el 27 de febrero de 1958, en la solemne sesión pública estatutaria del Consejo de Administración del INP, conmemorativa del cincuentenario de la Previsión Social Española, en el 51 aniversario de la Obra de Previsión Social. Discursos de Clausura, Madrid, INP, 1958.

-*La función de la empresa en la Seguridad Social de nuestros días*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1959.

-*La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas*, Discurso de Contestación al Discurso de Recepción del mismo título del Académico de Número Laureano López Rodó, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Sesión de 29 de mayo de 1963, Madrid, RACMP, 1963.

-“*El Consejo de Estado en la Constitución*”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 56, 1979, págs. 205-234.

-“*Ser, vida y muerte del Excmo. Sr. D. Alvaro López Nuñez*, en *Tierras de León: Revista de la Diputación Provincial*, Vol. 18, Nº 32-33, 1978, págs. 56-64.

- “Ser, vida y muerte del Excmo. Sr. Álvaro López Núñez”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 54, 1977, págs. 261-278.
- “El Consejo de Estado (1944-1970)”, en *Revista de administración pública*, Nº 64, 1971, págs. 9-28.
- “La Administración local en las Leyes Fundamentales españolas”, en *Revista de estudios políticos*”, Nº 152, 1967, págs. 207-214.
- “La evolución del Derecho de las aguas en España y otros países”, *en Revista de administración pública*, Nº 37, 1962, págs. 9-62.
- “El problema de los fines de la actividad administrativa”, en *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, Nº 4, 1951, págs. 11-28.
- “Las organizaciones internacionales de carácter administrativo general”, en *Revista de administración pública*, Nº 1, 1950, págs. 225-234.
- “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”, en *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, Nº 48, 1949, págs. 41-54.
- “Las tendencias actuales del régimen local en Europa”, *en Revista de estudios políticos*, Nº 39-42, 1948, págs. 15-82.
- “El principio de unidad y sus consecuencias políticas y administrativas”, *Revista de estudios políticos*, Nº 5, 1942, págs. 33-54
- “El problema de los fines de la actividad administrativa”, en *RAP*, núm. 54, enero-abril 1951, págs. 11-28.
- “Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos*, 1975, págs. 11-32.
- Estudios de administración local y general*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1961, XXXII –. 785 páginas.
- Estudios sociales y de prevención*. Vol. I: *Monografías, artículos y discursos* (VIII – 516 páginas); vol. II, *Conferencias, prólogos e informes* (405 páginas), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1961.