SOSA WAGNER, Francisco: *Juristas en la Segunda República. 1. Los iuspublicistas*, Fundación Alfonso Martín Escudero - Marcial Pons, Madrid, 2009, 269 págs.

Esta obra del catedrático profesor Francisco Sosa se presenta a la vista con un formato sencillo y manejable. La cubierta es sobria y elegante, en ella una discreta línea discurre del color rojo al morado, signos cromáticos de la república española, a cuyo segundo intento se dedica este volumen, que a tenor de su subtítulo «1. Los iuspublicistas» parece indicar que va a tener ulteriores entregas.

La sencilla apariencia de este libro guarda y esconde, sin embargo, un elaborado y minucioso trabajo, fruto, nos atrevemos a decir, de muchos años de estudio serio y serenamente apasionado. Esta obra sólo pudo hacerse contando con «unos conocimientos y una experiencia profesional que hubiera sido inútil buscar en jóvenes recién ingresados en el cuerpo de catedráticos», parafraseando al propio autor cuando se refiere a José María Pi y Sunyer, uno de los huéspedes de su libro.

El profesor Sosa señala la intención y delimita el objeto de su estudio en la introducción y en el epílogo: «dedicar la atención a la vida y a la obra de los juristas más significativos que ocuparon las cátedras de Derecho político y administrativo entre el comienzo del siglo XX y los años cincuenta, y vivieron la caída de la monarquía, el cambio de régimen político y la guerra civil. Hombres que trataron de interpretar el mundo en el que

vivían con las armas de su formación, de sus lecturas y de sus experiencias.».

Esta atención dedicada se convierte en un homenaje a los profesores estudiados, pues homenaje es recuperar el fruto de sus esfuerzos. Y mientras se les homenajea, se va descubriendo que muchas de sus reflexiones son de tal vigencia y actualidad que nos pueden ayudar a hacer luz en los caminos del presente.

Este estudio no solo es respetuoso con los juristas analizados, sino que se podría decir que es afectuoso. Postura esta, generosa y amable, que es de agradecer en tiempos tan ásperos como los que nos ha tocado vivir. De cada uno de los autores se realza lo positivo y cuando se ha de ser crítico se utiliza una fina ironía que provoca la sonrisa del lector. Así sucede al referirse a un discurso de apertura de curso académico cuando se dice «Si ya de por sí la vida era dura en el Madrid de los años cuarenta, abrir el curso de esta forma pienso que no contribuiría a hacerla más amena» y también cuando se concluye el estudio de un autor de esta manera «es el esfuerzo y el trabajo apurado y pesado, el apto para que caigan en él toneladas de olvido».

La obra se divide en dos partes: «El contexto» y «Los autores y sus textos».

En «El contexto» se presenta una visión panorámica de la Segunda República española «realidad nada bucólica ni de-

mocrática —como desde la simpleza bobalicona se nos quiere presentar— sino herida por una violencia siempre renovada, y partida por enfrentamientos agrios y atávicos».

La Segunda República española «partió de la intención de modernizar España, su Administración, su ejército, su Iglesia, su escuela, su economía, sus regiones y crear un “hombre nuevo”, el hombre republicano, libre de prejuicios religiosos y culturales, de intenciones rectas al servicio de un ideal de convivencia honrada».

El contexto también fue el repertorio jurídico público que el autor desgrana en ocho puntos de ingeniosos títulos.

Lo primero que abordó el Gobierno, antes que la Constitución y las elecciones, fue la reforma militar y la disciplina del orden público

La reforma militar, obra de Azaña, constituyó un avance para la modernización de las Fuerzas Armadas y fue respetada por los sucesivos gobiernos republicanos, incluidos los radical-cedistas, hasta la guerra civil. Pero la reforma también creó resentimientos, convertidos en el caldo de cultivo de un progresivo distanciamiento entre el Ejército y la República que acabaría siendo letal para ésta.

Después se señala y desarrolla lo que fue la preocupación más acuciante de todos los gobernantes republicanos: el mantenimiento del orden público. La República, no conoció prácticamente ninguna época de tranquilidad callejera, siendo la guerra civil en la que desemboca su expresión más extrema y concluyente. Frente a las actuales visiones idílicas de la segunda república española, el autor nos detalla el violento panorama de la época: manifestaciones de los trabajadores del campo, quema de conventos, conflictos anarquistas, bombas, enfrentamientos en los mítines, huelgas, incidentes trágicos como el de Casas Viejas, el levantamiento del general Sanjurjo... a lo anterior hay que añadir que no

hubo en rigor formación política que no contribuyera con su granito de arena a alterar el normal funcionamiento de una República, reaccionaria para unos, revolucionaria para otros, desnutrida para casi todos.

El Gobierno trató de dotarse, en fechas muy tempranas, de los instrumentos jurídicos necesarios para mantener el orden público. El autor cita a Fernández Segado y a Manuel Ballbé, autores ambos, de una cumplida explicación de la rudeza con la que la República actuó en relación con el ejercicio de los derechos y libertades individuales. Las limitaciones en el ejercicio de los derechos fundamentales fueron desde el principio clamorosas, así sucedió con el derecho de reunión y la libertad de prensa. La censura se convirtió en algo tan normal que personajes como Unamuno y Royo Villanova pidieron que se volviera a la legislación monárquica para garantizar la libertad de prensa. La intervención del Ejército fue constante para enfrentarse a los problemas de orden público.

La respuesta legal al desorden fue La Ley de la Defensa de la República de 29 de octubre 1931, sustituida en 1933 por la Ley de Orden público en 1933. Lo más relevante no fue la existencia de esta legislación, ya grave, sino su uso: continuo desde su promulgación, de manera que lo rigurosamente excepcional fue la vigencia de la normalidad constitucional. Siguiendo a Ballbé, se califica al gobierno republicano de excepcional al contar con normas indeterminadas y abstractas que comportan un grado de inseguridad e intimidación general y por la ausencia de garantías para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Royo Vilanova encuentra situaciones jurídicas que aumentan las facultades del poder público y entrega a la arbitrariedad gubernativa la libertad de los ciudadanos.

Se analiza el trato que recibió la prensa. La República no contó con una propia ley de Prensa, se volvió a la Ley de 1883,

pero el régimen jurídico de la prensa y el ejercicio de la libertad a ella ligado estuvieron condicionados por la legislación de orden público. Cuando se aprobó la ley de Defensa de la República, la situación no cambió, antes al contrario, se agravaron las limitaciones.

Las elecciones llenaron el Congreso de los Diputados de una nueva clase política, en la que abogados y docentes formaron una mayoría abrumadora. La Cortes constituyentes abordaron la tarea de redactar una Constitución, creando en su seno una comisión parlamentaria presidida por Luis Jiménez de Asúa que elaboró un borrador. La Constitución fruto de estos trabajos es contemplada por el autor, describiendo los derechos y deberes de los españoles, las Cortes, esta vez unicamerales, el presidente de la república, cuyo poder relevante situó al régimen a medio camino entre el parlamentario y el presidencialista, y el Gobierno, con una referencia final al número y filiación política de los ministros republicanos. Concluye este punto con la reforma constitucional que se proyectó durante el bienio radical-cedista.

Respecto de la Justicia se llama la atención sobre las constantes intromisiones de todos los gobiernos republicanos en la carrera judicial.

Territorialmente España se encarnó en Estado integral, fórmula que recibió la sanción y fue acuñada para el nuevo lenguaje político. Implicaba que el Estado disponía de un territorio «irreducible», lo que descartaba cualquier fórmula emparentada con ese derecho de autodeterminación que circulaba por Europa desde el final de la Primera Guerra Mundial. La región autónoma se constituía cuando una o varias provincias limítrofes acordaran formar un «núcleo político-administrativo», con Gobierno y Parlamento propios, regido por un Estatuto que debía ser propuesto por una mayoría de los Ayuntamientos y respaldado en referéndum por los ciudadanos afectados por

este proceso regionalizador. El reparto de competencias entre el Estado y la Región centró lo más acalorado de los debates.

En cuanto a las relaciones Iglesia-Estado, el artículo 26 de la Constitución fue ocasión para una grandísima batalla, sobre las asociaciones religiosas y la disolución de ciertas órdenes religiosas. El artículo 3 había consignado que «el Estado español no tiene religión oficial». Y después los artículos 26 y 27 se encargaron de delimitar los derechos religiosos de los españoles y las competencias a tal efecto del poder público.

Respecto a la administración municipal, la República dejó superviviente el Estatuto municipal de la Dictadura, obra de Calvo Sotelo, enemigo apasionado de la república, pero no mostró especial interés por las instituciones locales, probablemente porque la administración local había dejado de tener la pesada carga política que había tenido en el pasado.

Los empleados públicos fue una materia de la que se ocupó poco la Segunda República. El marco normativo permaneció en los términos fijados por la monarquía. Asunto distinto fue la intención de abordar el problema en toda su extensión y también el uso realizado por los distintos gobiernos republicanos a la hora de «enchufar», premiar, remover, cesar, etcétera, a los funcionarios en atención a criterios impuestos por la pasión política partidaria y aún las banderías dentro de los partidos. Se hicieron esfuerzos para aprobar una ley de incompatibilidades que evitara la acumulación de sueldos de algunos funcionarios y separar las funciones de representación de las de ejecución o gestión de intereses públicos.

La segunda parte del libro se dedica a los autores y sus textos. Tres de los autores ocupan la mitad de sus páginas. Son estos Adolfo G. Posada, Antonio Royo Villanova y Nicolás Pérez Serrano.

Adolfo González-Posada. Se presenta a este ovetense, nacido en 1860, como un hombre trabajador, estudioso, com-

prometido con sus semejantes y, en frase feliz del autor, con un «talento que sólo la buena intención sabe fecundar».

Doctrinalmente Don Adolfo bebió en las fuentes del krausismo y de la Institución Libre de Enseñanza, lo cual le configuró ideológicamente y le comprometió en la búsqueda de la armonía social, en el liberalismo político, en la fe en la naciente pedagogía, en la valoración de la formación y educación del hombre.

Se contempla al Profesor Posada en sus facetas de universitario, hombre de la administración, pensador y político.

Su carrera universitaria comenzó en 1883 cuando ganó la cátedra de Derecho político y administrativo de «su» Universidad de Oviedo. Al año siguiente publicó «Principios de Derecho Político». En el alma mater ovetense fundaría en 1895 la Escuela Práctica de Estudios Jurídicos y Sociales, fruto de las experiencias educativas que conoció en sus viajes a Europa con Giner de los Ríos, y, la Revista de Derecho y Sociología. En 1898 creó la Extensión Universitaria de Oviedo, una experiencia que influye hasta nuestros días, de suerte que no hay hoy universidad en España que no cuente con su vicerrectorado de extensión universitaria, a la imagen de aquél creado hace tantos años por Posada y sus amigos del claustro ovetense. El lector no puede perderse, máxime si es universitario, la referencia a la Lección inaugural del curso académico 1884-1885 pronunciada sobre «la enseñanza del Derecho». En la última etapa de su vida universitaria, Don Adolfo ocuparía la cátedra de Derecho municipal comparado en la Universidad central, expresamente creada para él en los cursos de doctorado, y en 1922 pasaría a desempeñar la cátedra en la que se jubilaría, la de Derecho político, precisamente como sucesor de don Vicente Santamaría de Paredes.

Su trayectoria como hombre de la administración arrancó en 1904 cuando se trasladó a Madrid al Instituto de Refor-

mas Sociales donde trabajará incansablemente, siendo el artífice de toda la legislación social que se aprueba en la época. Don Adolfo es un estudioso, el profesor Sosa emplea una bella imagen poética para definir su dedicación al estudio «De su familia de joyeros heredó el gusto por el trabajo preciso y precioso. El no engastaba ni en oro ni en plata, él engastaba sus ansias de libertad en el lino de sus estudios y de sus inquietudes». Posada es el inventor del Derecho español del trabajo. Contribuyó a dar luz unas conquistas sociales que eran entonces bandera del incipiente movimiento sindical y de los socialistas. En 1907 pasó a formar parte de la Junta para el Fomento de la Educación Nacional. En 1935 fue nombrado presidente del Instituto Nacional de Previsión.

Posada fue un hombre de estudio, investigó un tema pionero en su época, el de las grandes ciudades y el del urbanismo, siendo su trabajo un antecedente valiosísimo de lo que, andando el tiempo, serían los estudios sobre áreas, espacios metropolitanos y Derecho urbanístico. Fue además, el gran especialista en el régimen local español. Estudió su historia, la bien vareada del siglo XIX, y después las experiencias extranjeras, especialmente la inglesa, que a la sazón nadie conocía en España. Participó en los proyectos de reforma de la vida local española, siendo Maura quien le hizo el encargo más preciso. Su curiosidad por las publicaciones de los colegas extranjeros le llevó a hacer muchas recensiones.

Como político, Don Adolfo fue senador del Partido Reformista, fundado por su antiguo alumno de Oviedo, Melquíades Álvarez y colaboró en la redacción del proyecto de Constitución. Pero pronto se vio desbordado por ideas y planteamientos que ya no eran los suyos: Con una humildad que sorprende y le honra escribió lo siguiente en sus Memorias inéditas citadas por Laporta: «por lo que a mí se refiere casi desde el primer momento

me sentí superado. Todo mi constitucionalismo me iba a servir para muy poco: era un constitucionalismo en estado agónico.

Fue crítico con el gobierno provisional. «La triste y amarga experiencia de aquellas elecciones —se refiere a las Cortes constituyentes— y la adquirida en la Comisión jurídica asesora renovaron en mí viejas repugnancias en forma tal que a los pocos meses de República renuncié en absoluto a toda intervención en la política de partido». A pesar de ello, Alcalá Zamora le llamó varias veces a consulta con motivo de las sucesivas crisis ministeriales e incluso le encargó formar gobierno en 1933.

El autor se ocupa de algunas de las preocupaciones de Posada acerca del Estado, del parlamentarismo y de una de sus criaturas más preciadas, la Administración local. Cientos, miles de páginas dedicó Posada a explicar su idea del Estado. Éste aparece cuando el ser racional de una forma libre crea los medios para atender sus necesidades vitales y las de sus vecinos o demás personas con las que traba contacto o se relaciona.

Cuando la nación se traduce al Derecho estamos ante el Estado. El Estado de Posada es un Estado de Derecho. Liberal por añadidura. Estado de Derecho que él explica merced al racional supuesto de que el Estado es capaz de ordenar su vida, de autodeterminarse, de autolimitarse, de autoobligarse. Desdeña los mecanismos ideados para ejercer el control sobre el poder y subraya las exigencias éticas que coinciden con los ideales políticos del liberalismo, especialmente por lo que se refiere a la defensa de las libertades y derechos fundamentales, la igualdad ante la ley y el respeto a la propiedad privada. Se recogen así y se armonizan en una síntesis superior estas nociones esenciales: a) la de la libertad b) la de la interdependencia ente los hombres, interdependencia que a la larga genera la noción de deber y de la norma

para hacer efectivo ese deber que es como dar satisfacción al Derecho y c) la noción de fin que ha reejercer su acción atractiva sobre la conciencia del hombre en la medida en que su formación ética le permita estimar y valorar el fin. Estado, pues de la libertad y Estado de la solidaridad social. Nos hemos de preguntar por qué obligan las normas, normas que no son física sino ética. Pues bien, el individuo obedece cuando comprende que las normas obligan en cuanto se conforman con las exigencias racionales de la vida social humana, en cuanto espiritualizando así la antigua fuerza, transfiere a la colectividad, organizada como cuerpo místico, y a virtud de un efluvio misterioso, pero real, la sede misma de la potestad de mandar y el título con que hacerse obedecer, en último término, en cuanto nos compenetrarnos con el Derecho, no entendido como pura técnica, sino como elemento espiritual que no puede dissociarse de la religión ni de la ética y que ha de marchar en estrecha unión con ellas y sus imperativos. Para encontrar la idea pura del Estado hay que disponer de unos elementos previos, la primacía de lo espiritual, la supremacía del hombre interior, la sustantividad de aquellos ordenamientos normativos a los que llamamos religión, ética, Derecho o política, en suma síntesis de valores espirituales en la persona, base sin la cual no es posible la idea pura del Estado, porque ella presupone la victoria del hombre (espíritu) sobre la Naturaleza y la victoria del hombre sobre sí mismo. La idea pura del Estado no encuentra su fundamento en el homo homini lupus, bestia irredimible, sino en el hombre persona «un ser de recta conciencia, noblemente intencionada».

El Estado tiene una base física pero también tiene un elemento humano y, en tal sentido, le preocupa mucho la población centrándose su análisis en los movimientos migratorios y su influencia en el cambio social, lo que conduce su mirada

hacia el mundo municipal, a la creación de grandes ciudades y metrópolis. La población se convierte en pueblo y lo propio de la relación entre pueblo y Estado es su correspondencia basada en la unidad, unidad que acoja en su seno la pluralidad y complejidad de la sociedad, por eso se ofrecen las soluciones del régimen de autonomía local, self-government local o las varias formas y matices de la descentralización.

Posada se separa del clásico esquema de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, pues prefiere hablar de distribución de funciones, supuesto el hecho de que la complejidad creciente de la vida política ha venido a arruinar la tradicional comprensión liberal de la división de los poderes explicada desde Montesquieu. Propone una transformación de los métodos de elaboración legislativa rindiendo un prudente culto a la ciencia, tanto en la preparación de las tareas del Estado como en su realización con la vista puesta en la eficacia de la acción del gobierno. El Senado lo concibe como un asiento donde tome cuerpo la interna diferencia de las fuerzas y de los intereses que integran el Estado. Es decir de aquellas representaciones sociales o políticas, históricas o actuales, de clase, o núcleos o fuerzas, que se estiman, con acierto o no, más capacitadas o resistentes, para atraerlas a una colaboración en la obra legislativa y de gobierno.

Otro foco de la atención de Posada será la vida social. Seducido como sus maestros institucionalistas, por la idea del self-government, la convierte en un arma de lucha anticaciquil.

La gran ciudad fue su otro foco de interés primero, en cuanto a la gran ciudad plantea necesariamente problemas propios de gobierno, esencialmente políticos; segundo, en cuanto que la tendencia de la población a la vida de la gran ciudad y la creciente importancia de ésta han contribuido a acentuar el carácter democrático de los Estados. Posada es autor

de un magnífico libro sobre la Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909, donde además hace referencia a proyectos legislativos en algunos de los cuales él mismo trabajó. Merece la pena transcribir un escrito del propio Posada, donde nos revela su amor por el trabajo riguroso y minucioso, y una vez más su gran humildad: *¿qué veranito el de 1912 gozado en el despacho de mi querida y acogedora casa de Salinas! Lee que te lee los textos de ley anteriores y las discusiones senatoriales, y escribe que te escribe papeletas, y redacta que te redacta bases y más bases, un esfuerzo que mereció la pena porque aprendí de veras el régimen municipal.*

En 1932 publicó en una prestigiosa colección francesa el libro «La nouvelle Constitution espagnole», con prólogo de Barthélemy y Mirkine-Guetzévich. En él los prologuistas subrayan que Posada se adscribió siempre a la idea de la libertad en el Derecho constitucional y en el Derecho administrativo reclama la descentralización, que es asimismo una libertad, pero combinada con el orden; el orden sin la libertad es el despotismo; la libertad sin orden es la anarquía. Posada, liberal conservador, se da cuenta de los desafíos que hicieron acto de presencia el 14 de abril de 1931. A su juicio no hay nada en la Constitución que indique la aspiración a transformar el Estado español, tradicionalmente unitario, estableciendo un régimen federativo sobre la base de la existencia previa de Estados miembros que convienen o conciertan una Federación con su Estado. La República del 14 de abril —sin pronunciamiento ni autoridad militar— supone la victoria sobre tales obstáculos y la tentativa más franca que se ha producido en España para instaurar un régimen constitucional. Pero no pueden olvidarse las circunstancias en que el nuevo régimen ha nacido. Viene cuando la institución misma del Estado está en crisis en los pueblos libres y el Derecho político ex-

perimenta profundas y delicadas transformaciones, obra del cambio radical con la llegada del proletariado y la fascinación fascista y soviética.

Con la Dictadura y después con la República llegaría el derrumbamiento psicológico de Don Adolfo, que se agravaría aún más con el estallido de la guerra civil: «nuestra generación ha fracasado» diría desesperanzado. España se ha roto y los hombres de su tiempo no han sabido evitarlo. «todo lo que sucede en España es consecuencia de la lucha de clases. La sociedad española ya no está integrada, carece de armonía porque las clases la han despedazado. En el verano de 1944, el 8 de julio, murió en medio de un ominoso silencio. Emocionante es el elogio que se le dedicó desde Argentina «se le recuerda porque amaba la paz, tenía fe en la escuela, creía en la democracia y en la ley».

El catedrático de Derecho político y administrativo, Antonio Royo Vilanova es presentado como «El compromiso político perseverante». Antonio Royo Vilanova nació en Zaragoza el 12 de junio de 1869. En 1895 ya era catedrático de Derecho político y administrativo de la Universidad de Valladolid, optando por la segunda disciplina en 1900, cuando ambas cátedras emprendieron caminos académicos separados.

El profesor Sosa Wagner destaca en su exposición sobre sobre Royo Vilanova su tesis sobre la descentralización, su valoración de la Constitución republicana de 1931 y sus reflexiones sobre el nacionalismo.

Lo que el profesor Royo llamó «nueva descentralización» se desarrolla en lo que fue el discurso inaugural del curso 1914-1915 de la Universidad de Valladolid. En él defendió que la descentralización en el mundo moderno es la descentralización por servicios que busca relajar su dependencia respecto del poder central, constituyéndolos con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión: todo

ello en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio mismo. El Estado no puede permitirse el lujo de confiar en la libertad de los individuos y en la espontaneidad social porque esta disposición de indiferencia es incompatible con el concepto esencial del Estado moderno como órgano de la solidaridad social. Los elementos indispensables para la descentralización moderna son el técnico de la capacidad, el social de la representación de los intereses y el moral de la vocación. La descentralización por servicios es al modo de ver de Royo Vilanova, incompatible con la descentralización regional, puesto que se trata de optar, de elegir entre dos formas de descentralización, la vieja y la nueva; la vieja, la tradicional que cree que la libertad de los pueblos consiste en debilitar la acción del Estado; la nueva, que considerando un imperativo de la época moderna el aumento de las atribuciones del Estado, trata de hacer compatible el progreso creciente de la solidaridad social con la eficacia de los servicios públicos que al Estado le impone el cumplimiento de sus altos deberes como representante soberano de los intereses colectivos. Por eso los regionalistas piden ahora las delegaciones (que eran lo que hoy llamamos los «traspasos») para justificar con ellas el nuevo organismo y ponerse en condiciones de lograr su ideal, que es alterar sustancialmente la constitución política de España, convirtiéndola en un Estado federal, pero no en una federación de regiones —como Suiza o Estados Unidos, defendida por Pi y Margall, sino en un federación de nacionalidades. Siendo Cataluña, dicen, una nación y teniendo derecho cada nacionalidad a formar un Estado, la única forma política que puede aceptar Cataluña para seguir unida a Castilla es la federación de nacionalidades ibéricas.

A la Constitución le dedicó un libro que se publicó en 1934, titulado *La Constitución española de 9 de diciembre de*

1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas, un texto donde se advierte que quien escribe es un jurista, pero también un diputado que no oculta su decepción por los resultados alcanzados. Confiesa paladinamente el carácter unitario de la República española y el sentido antifederal que predominó en las Cortes constituyentes. Cuando se discute el artículo 15, que contiene una parte del reparto de competencias entre el Estado y las regiones, clama contra la forma en que se redacta por lo que supone de cesión a las apetencias nacionalistas catalanas, cuyos portavoces no se dan nunca por vencidos porque saben lo que quieren, como un personaje de *La Malquerida*, obra teatral de Jacinto Benavente «es mando, mucho mando». En relación con la naturaleza jurídica del Estado que encarna la República repitió en muchas ocasiones «el Estado no es ni unitario ni federal. Contiene una curiosa reflexión sobre las facultades de los diputados de las regiones autónomas que representan antiguas provincias a quienes se les ha concedido un privilegio legislativo, pues considera que no pueden tener facultades sobre las mismas materias en su regiones y además en el Parlamento de Madrid. Si Cataluña tiene facultad legislativa para modificar su Derecho Civil, lo cual significa que el Parlamento español no puede entrometerse en esa importante esfera del Derecho privado, es absurdo que los diputados catalanes puedan intervenir en la discusión de las leyes que modifican un régimen civil que a ellos no les afecta. Para él, la república ideal es la parlamentaria; «lo esencial en el mundo es la libertad y la democracia y lo esencial en la política es el Parlamento. Le gustó muy poco la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales. A su juicio esto de la inconstitucionalidad de la ley no ha existido nunca en España y aquí lo verdaderamente liberal, lo democrático, es que un juez cualquiera es dueño y soberano para establecer la relación entre

una Constitución y la ley, porque se trata simplemente de una cuestión de técnica jurídica y los jueces están acostumbrados a resolver esos problemas.

Por último se señala como el esfuerzo intelectual más curioso de Royo Vilanova el de la traducción del libro de Prat de la Riba «La nacionalidad catalana» a la que incorporó un prólogo sustancioso. En él el profesor Royo insiste en que el regionalismo federal es el menos temible, porque es el que más claramente afirma la unidad de la patria; por eso hay federales no sólo en las regiones de dialecto, sino en toda España, lo mismo en Castilla la Vieja que en el propio Madrid. Admira la obra de Pi y Margall y pondera su pensamiento, pues el federalismo es una cosa amplia, progresiva, mientras que el nacionalismo es cosa reaccionaria, regresiva.

Luis Jiménez de Asúa, madrileño nacido en la calle Hortaleza, en 1889, aunque penalista tuvo un gran protagonismo en el período constituyente de la República y fue autor de obras relevantes destinadas a reflexionar sobre la Constitución republicana. Su formación fue fundamentalmente alemana y políticamente figuró casi siempre en el ala moderada del socialismo. En su condición de diputado constituyente presidió la comisión parlamentaria encargada de elaborar la Constitución. En su condición de jurista reflexionó sobre la Constitución republicana y publicó al respecto unos cuantos libros, reconociendo en ellos «por mi falta de especialización en la materia» la deuda de gratitud con el magisterio de Adolfo Posada y Nicolás Pérez Serrano.

Entre sus libros, destacan: *Proceso histórico de la Constitución de la república española (1932)*, *La constitución de la democracia española (1942)* y *La constitución de la democracia española y el problema regional*.

En su famoso discurso de presentación a la Cámara del propio texto constitucional pone de realce la urgencia con

que ha sido ultimado el trabajo constitucional, inusual en los empeños de este tipo que ofrece el Derecho comparado, califica a la Constitución de popular y, en cuanto a la organización nacional señala que se ha apostado por el Estado integral, descartándose el Estado federal porque se han federado aquellos Estados que vivieron dispersos y quisieron reunirse en colectividad.

En la obra en la que se dedicó a estudiar «el problema regional», escrita ya en el exilio, el profesor Jiménez de Asúa confesó abiertamente que «pertenece al grupo de políticos que por nuestro ideario hubiéramos deseado no encontrarnos en el camino con el gran problema de las regiones». Alerta sobre los peligros de ir algún día en España hacia una estructura federal, pues en ella no se lograría una mayor prosperidad de las regiones, sino que éstas cultivarían pequeños intereses, enemigos de un alto ideal de la nación y fomentados por hombres mediocres, pues es más fácil destacar en medios de cultura paupérrima que luchar en las grandes capitales con hombres de gran talla.

Con el elogioso título «*El buen aire con la pluma*» aparece D. Nicolás Pérez Serrano en esta galería de profesores. Nicolás Pérez Serrano (1890-1961), ceutí de nacimiento, murió en Madrid. Estudió en la Universidad de Granada Filosofía y Letras y Derecho. A los veintidós años era ya oficial letrado del Congreso de los Diputados y en 1932 obtuvo la cátedra de Derecho Político en la Complutense de Madrid, sucediendo así a su maestro, Adolfo Posada.

El autor nos presenta al profesor Pérez Serrano como un humanista de visión amplia y generosa, comprometido con la realidad, estudioso y de una honorabilidad sin tacha.

Su amplitud de miras se refleja en su obra *El concepto clásico de soberanía y su revisión actual* del año 1933. En ella Pérez Serrano se presenta como un interna-

cionalista: «Es claro que si los movimientos nacionalistas son regresivos, todo internacionalismo es generoso, aunque a veces peque de ingenuo. La aspiración a una unidad política menos angosta que las actuales ha de mirarse con simpatía, como anuncio de un tiempo mejor en que coincidan la idea y el concepto del Estado, y en que, depuradas de bastardas aleaciones, la conciencia jurídica se pueda sentir universal. Todo ello es un desideratum pues estamos lejos, por desgracia, del día en que los egoísmos nacionalistas desaparezcan ante la soberanía una y plena de la comunidad internacional organizada».

Don Nicolás fue un universitario comprometido con la realidad y el tiempo que le tocó vivir. Para él, el jurista público no puede vivir aislado del material político que le rodea so pena de volver las espaldas a la realidad y moverse en la región serena, pero ineficaz de las puras nebulosas o, más bien, fantasmagóricas. El jurista de Derecho público se ve obligado a hacer examen de conciencia, somete a revisión dogmas y conceptos, y exige algo así como una renovación a institutos y teorías. El derecho público vive en conexión íntima con el mundo de la política y ni el hombre público ni el jurista pueden perder de vista esta afirmación, por eso el derecho público es eminentemente pragmático: sus verdades valen en cuanto puedan reportar alguna utilidad, sus construcciones están siempre dirigidas a un fin y presididas por el signo de la conveniencia que proporcionan.

Como su maestro Posada, Pérez Serrano tuvo una gran curiosidad intelectual que llevó a hacer numerosas recensiones —extremo este que reconforta al humilde autor de estas líneas— y a interesarse por el constitucionalismo extranjero. En 1933 tradujo «Concepto, desarrollo y función de la ciencia política» de Hermann Séller. sobre Constituciones extranjeras destacan sus trabajos «Tres lecciones sobre la Ley

Fundamental de Bonn (1951) y el dedicado a la Constitución francesa de 1958. Es el primer iuspublicista español que se entera del mundo alemán.

Se distingue en la obra de Pérez Serrano la etapa republicana. De esa época es su libro *La Constitución española (1932)*. Conviene conocer el resumen que hace de los debates en los asuntos más importantes. Respecto del debate entre unitarismo y federación. Como resumen cabe decir que subsiste, aunque sin definirla, la nación española, que se va hacia un autonomismo federalista. En ningún caso se admitiría la federación de regiones autónomas. El concepto de Estado integral republicano es oscuro como oscura es la inspiración a que responde, aunque se trata de un expediente hábil para no pronunciarse ni en pro del criterio unitario ni a favor de una solución federalista. En su *Tratado de Derecho político*, cuando examina la Segunda República su juicio no puede ser más duro.

En ese mismo año de 1933 pronunció una conferencia en el Centro de Intercambio Intelectual Germano-Español sobre «Función presidencial y poder moderador», donde mantiene ideas claras en torno a un asunto que se discutió mucho en la Segunda República por la forma ambigua en que la Constitución está redactada y por la personalidad de quien fue su más duradero presidente.

Respecto de la disolución del Parlamento dice que para que este instrumento sirva en la designación del nuevo gobierno hace falta lo que Inglaterra nos muestra: una ciudadanía alerta y comprensiva, incompatible con cualesquiera recursos o resortes de poder, preocupada sinceramente de la cosa pública, capaz de imponer su voluntad de un modo inapelable.

El resto de sus publicaciones mayores son ya posteriores a la guerra civil. Conviene repasarlas para dar una idea cabal del personaje, pues estamos ante un autor ya claramente moderno de la teoría

constitucional. Consciente de que era imposible escribir nada serio de las instituciones políticas puestas en pie por el general Franco, se refugia en trabajos generales en los que deja constancia de su afinado pensamiento y de sus buenos decires, infrecuentes en su medio.

Estaba sanamente obsesionado por un buen estilo literario. En su conferencia «El estilo de las leyes» pronunciada en 1947 dice que en la ley debe anidar el valor Justicia, pero el estilo debe ser galano, es decir claro y preciso en las formulaciones. Nada tan horrible como el estilo pedregoso o la sintaxis descoyuntada y torturante de tantos y tantos escritos forenses o fallos judiciales o textos legislativos. La ley redactada en noble tono, con frase pulida y palabra tersa, será estudiada, entendida y aplicada con mayor facilidad que una ley de términos grises y borrosos y de expresión balbuciente y atormentada. El ropaje decoroso y grato es esencial en la ley. Quiso contribuir a evitar que el arte de legislar se convirtiera en una ciencia oculta y a deseñar que el legislador además de inteligente fuera persona de cierto buen gusto literario. El precepto jurídico debe estar esculpido con la menor cantidad posible de vocablos, sin adjetivos superfluos ni adverbios perturbadores.

Tiene dos trabajos de esbozos biográficos: sobre Bravo Murillo de 1952, dedicado a su intento de reforma constitucional y sobre el juez Marshall de 1955, en la que podemos leer esta reflexión cargada de ética: «Hay dos formas de hacer política, la grande y generosa que inspira soluciones dictadas por el bien del país y la menuda y mezquina que solo cuida de complacer al poder o a quienes transitoriamente lo encarnan».

El curso 1950-1951 se inaugura en la Universidad de Madrid con un discurso de este querido profesor titulado «La evolución de las declaraciones de derechos», en él volvemos a encontrar al intelectual con visión de futuro. «Lo más importante

es que las viejas afirmaciones, un poco vacuas, hoy se convierten en garantías, tránsito de una concepción candorosa a una regulación cauta y previsoras. Aportan una novedad fundamental: su perfil jurídico. Se penetra así en el mundo de los derechos públicos subjetivos amparados por garantías jurisdiccionales perfectamente precisas. De otro lado es la nueva tendencia a aspiración a conferir carácter internacional a las Declaraciones de derechos. Se busca su consagración en un texto internacional superior a los poderes constituyentes de cada Estado y más eficaz».

Interesa destacar varias de sus ideas sobre el constitucionalismo:

«Sin publicidad no hay régimen político, pues, si falta, no hay genuina representación ni hay realmente pueblo».

«Desde la perspectiva jurídico-constitucional, estamos en la hora del post-constitucionalismo. El clásico constitucionalismo se resquebraja. Hace un siglo vivía Europa en pleno movimiento constitucionalista pero a mediados del siglo XIX el mito ha ido perdiendo vigor: las libertades conquistadas se enmohecen ante el doble embate de las demasías gubernamentales y la corrosiva apatía ciudadana; el sufragio, tan afanosamente reivindicado, hastía y se adormece en un clima de abstención electoral; el Parlamento, personificación de la soberanía nacional, entra en un sopor profundo que no le permite legislar con pericia, fiscalizar correctamente, ni administrar a la postre los caudales públicos; la proliferación morbosa de partidos y facciones esteriliza toda posible acción de gobierno; el abuso de huelgas y movimientos sediciosos pone en cuestión el principio de autoridad y hace que la libertad degenerare en opresora tiranía por parte de masas o sindicatos».

Propone como modelo el británico, pues convencidos todos de que el sufragio, pulcramente dosificado, resulta imprescindible, la vieja superstición desa-

parece y muchos, aun sin decirlo, vuelven los ojos a la retrógrada Inglaterra, con sus elecciones espaciadas, sus distritos unipersonales, con toda su organización rudimentaria, arcaica, pero eficiente.

Finalmente se destaca la labor del profesor Pérez Serrano como animador intelectual y, en tal sentido, a su gran criatura: la Revista de Derecho Público. Esta Revista vivió desde enero de 1932 hasta 1936 y en ella se advierte el gran interés de don Nicolás por captar lo que estaba ocurriendo fuera de nuestras fronteras, pues son muchos los libros y revistas que se reseñan y los trabajos que abordan la situación de los Derechos alemán, italiano, etcétera, por aquéllos años, son resúmenes aceptables firmados por jóvenes colaboradores.

Después de las extensas páginas dedicadas a Posada, Royo, Jiménez de Asúa, Villanova y Pérez Serrano, el autor hace referencia a varios profesores, no menos interesantes, de los que señala la noble virtud de practicar entre ellos el debate envuelto en el aroma magnífico de la conversación.

De esta guisa aparecen Recaredo Fernández de Velasco, cuyo *Resumen de derecho administrativo y de la Ciencia de la Administración*, innova, modernizándola la forma de contar el Derecho Administrativo. De 1926 son *Las leyes inconstitucionales y la función judicial en la legislación española*, donde sostiene que no existe ley alguna en España que se oponga a que los jueces aprecien la constitucionalidad de las leyes, por lo que a nuestra judicatura le falta decisión para que sea la salvaguarda del régimen constitucional pues el deber de juzgar lleva anexa la de determinar la constitucionalidad de las leyes.

Enrique Martí Jara sale en este libro por su condición profesoral, pero sobre todo por la de haber sido muy amigo de Manuel Azaña. Su primera obra *El gobierno de la ciudad inglesa* sostiene la tesis de que las ciudades fueron el cam-

po abierto de la democracia, el refugio de las libertades, una situación que se reitera en diversos pasajes de la historia. Se le recuerda también como autor de una obra titulada *El rey y el pueblo*, en la que explica a su modo, la historia constitucional reciente: los textos posteriores a la guerra mundial suponen la victoria decisiva del pueblo contra el rey, mientras el régimen español es la exaltación de la Corona y el exterminio de los valores del pueblo. Entre sus preocupaciones figuró el régimen de libertades.

Joaquín García Labella, autor de *Noiones de Derecho Político y legislación administrativa*, publicada en 1935 y pensada para los opositores al cuerpo de Abogados del Estado. Tiene cierto interés por lo que tiene de síntesis de la doctrina de la época.

El Padre Güenechea, cuya obra *Ensayo de Derecho administrativo* es una magnífica enciclopedia que contiene buena parte del saber europeo de la época. Nadie entre nosotros ha estudiado con mayor atención los autores extranjeros.

El apartado VII de la Segunda parte de esta obra, se titula *El Tribunal de los catedráticos: las garantías constitucionales y su jurisprudencia de ocasión* y en ella encontramos unas reflexiones muy interesantes sobre este órgano.

La composición de este Tribunal fue muy heterogénea. El autor fija su atención en los vocales (magistrados) que procedían de las facultades, así como de aquellas personas que trabajaron a sus órdenes y que ostentaron también la condición de catedráticos. Así van apareciendo Ruiz del Castillo, traductor de «Los principios de derecho público y constitucional de Maurice Hauriou 1927», que publicó un Derecho político en 1934 y El Manual de Derecho político en 1939. Juan Salvador Minguíjón y Adrián, Miguel Traviesas, Francisco Beceña González, Teodoro González García, especialista en Derecho constitucional inglés, Emilio Gómez Orbaneja y Carlos Cid.

A continuación se resumen algunas de las cuestiones de fondo que fueron resueltas por el Tribunal. En materia de inconstitucionalidad de las leyes se pueden citar varios asuntos polémicos y de interés como la inmunidad parlamentaria. En materia de amparo se trató la libertad de industria, la libertad de expresión del pensamiento, el derecho de manifestación y los expedientes de indeseabilidad. De los dos conflictos de competencia; el promovido contra la Ley de Contratos de Cultivo: el tribunal decidió a favor de la competencia estatal y el gobierno de la Generalidad plantó cara al Tribunal y desobedeciendo a su autoridad presentó ante el Parlamento catalán otro texto idéntico que es aprobado. El otro conflicto se refería a la suspensión del Estatuto catalán. Otro asunto fue la querrela del presidente del Gobierno contra el presidente de la Generalidad y los consejeros por los sucesos del 6 de octubre de 1934, día en que proclamaron el *Estado Catalán* dentro de una *República Federal Española*. Los defensores, entre los que figuraba Jiménez de Asúa, presentaron un escrito de recusación contra algunos vocales, concretamente contra Carlos Ruiz del Castillo.

Curiosa la valoración que de este Tribunal haría, andando el tiempo, Emilio Gómez Orbaneja en el prólogo que escribió para el libro de Rosa Ruiz Lapeña sobre el Tribunal. La autora —dice el experto prologuista— demuestra que el Título IX de la Constitución —el de las garantías y reforma, como sabemos— «fue una descomunal improvisación». Orbaneja señala con un punto de melancolía que «la actuación de aquel órgano, pensado para reducir a cauces jurídicos las luchas políticas de los españoles terminó con el Gran Fracaso, con la derrota de la Buena Voluntad que, entre tanto error, alentaba en la institución. Pero lo peor del Tribunal fue su composición. Elegidos la mayoría de sus miembros por sufragio fomentado por la pasión política y una

pasión política que ya anunciaba el general fratricidio, sin exigirseles ninguna capacitación técnica y jurídica.

Alcalá Zamora, acerca de la jurisprudencia de amparo producida, es contundente: susceptible la materia de ir con ventaja a la jurisdicción ordinaria, no valdría la pena de conservar una institución que, prácticamente, apenas si ha servido para otra cosa que para alzar o condonar multas con evidente protección de la libertad ciudadana, muchas veces con debilitación indudable de los resortes de autoridad para el mantenimiento del orden público.

Un catalán en Friburgo: Eduardo L. Llorens y Clariana: ¿Hubo una doctrina catalana de Derecho Público?. *Es el título del apartado VIII. De la Segunda parte de este libro.*

Eduardo Luis Llórens y Clariana nació en Reus en 1886. Licenciado en Derecho por Barcelona y doctor en Madrid en 1907. En 1933 fue catedrático en la Facultad de Murcia, donde fundó el Instituto de Estudios Políticos. En su Libro *La autonomía en la integración política* de 1932 maneja la idea de la integración que exige conocer la eficacia que otorgaba a la comunidad de valores vividos y actualizados, porque sin ella no existe ningún modo de integración formal. Si alguna justificación tiene el Estado es precisamente como realización de tales valores, ya que no puede ser concebido como una suma de elementos disgregados, sino como una unidad que engloba valores sustanciales concretados en una determinada situación histórica. De ahí deriva la legitimidad del Estado, porque sin «integración» no hay Estado, siendo la Constitución el resultado formalizado de esa comunidad vertebrada. Mejor y más acabado es *La igualdad ante la ley* que se publica en Murcia en 1934. Se trata de un magnífico ensayo que guarda aún hoy cierta lozanía, es también un análisis de Derecho comparado que, por su precisión e información bibliográfica, no era

frecuente en la época. Lloréns es un catalán con poco arraigo en Cataluña.

A continuación el profesor Sosa formula la pregunta de si todo el despliegue político de reivindicación autonómica que culminó en el Estatuto generó una doctrina catalana jurídico-pública cuajada. Así como la reforma descentralizadora iniciada en el último tercio del siglo XX ha dado lugar a una literatura jurídica abundante y valiosa, la de los años treinta careció del cuidado por parte de los autores, fuera de casos precisos y aislados.

Ferran Valls y Taberner se empeñó en desvelar los orígenes y las fuentes del Estatuto. Jose María Pi y Sunyer merece atención especial por su fuerte personalidad. Nacido en San Nicolás de los Arroyos (Argentina) en 1889, fue nieto de un ministro de Ultramar con Pi y Margall en la Primera República. Ejerció la docencia en la Facultad de Derecho de Barcelona. Tras la guerra civil ganó la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela para pasar poco tiempo después a la de Barcelona. Porque contaba ya con cincuenta años llevaba en su cartera profesional unos conocimientos y una experiencia profesional que hubiera sido inútil buscar en jóvenes recién ingresados en el cuerpo de catedráticos. Cuando ya había cumplido los sesenta se casó y cuando contaba más de setenta acudía todos los veranos a un colegio inglés para perfeccionar el idioma. Es autor de una gran obra dispersa en forma de artículos de revistas y publicaciones ocasionales sobre asuntos muy variados.

En el «El hilo que conduce al franquismo», el autor hace una exhaustiva lista de profesores: García Oviedo, Sabino Álvarez Gendín, Segismundo Royo Vilanova, hijo de D. Antonio, Jordana de Pozas, Arias de Velasco, Félix Montiel, José Valenzuela Soler, Francisco Javier Conde, Manuel Fraga, Sánchez Agesta, Carlos Ollero, Nicolás Ramiro, Enrique Tierno Galván y Manuel García Pelayo.

En un epílogo, cargado de lirismo, que el autor titula «El fuego y las cenizas» se llega a la conclusión de la oportunidad de que se proyecten sobre la Segunda República unas vidas y unas singladuras que testimonian lo intrincado de aquella realidad nada bucólica ni democrática —como desde la simpleza bobalicona se nos quiere presentar— sino herida por una violencia siempre renovada, y partida por enfrentamientos agrios y atávicos. Demostrando lo ficticio de unas simplificaciones que propenden a formar bandos. La instauración de la Segunda República y el cambio constitucional supuso encender un fuego en el hogar del Derecho público español. Fuego del que quedan las suficientes brasas para afirmar que la historia del Derecho público español no se apaga nunca.

JUAN LUIS DE DIEGO ARIAS
*Profesor Asociado de Derecho
Constitucional*
UNED

* * *

ABSTRACT: *This book is focused on the life and work of the most significant jurists who occupied the professorship chairs of political and administrative law between the beginning of the 20th century and the fifties, and lived the fall of the monarchy, the change of political regime and the civil war. It also includes a panoramic vision of the Second Spanish Republic, a few interesting reflections on the court of constitutional rights and the exposition on the existence of a Catalan doctrine of public law.*

RESUMEN: *Este libro dedica su atención a la vida y a la obra de los juristas más significativos que ocuparon las cátedras de Derecho político y administrativo entre el comienzo del siglo XX y los años cincuenta, y vivieron la caída de la monarquía, el cambio de régimen político y la guerra civil. Contiene además una visión panorámica de la Segunda República española, unas interesantes reflexiones sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales y el planteamiento sobre la existencia de una doctrina catalana de Derecho Público.*

KEY WORDS: *Iuspublicists. Professors of constitutional, political and administrative law. The Second Spanish Republic. Court of constitutional rights.*

PALABRAS CLAVE: *Iuspublicistas. Catedráticos de Derecho Constitucional. Político y Administrativo. Segunda República Española. Tribunal de Garantías Constitucionales.*