

10 de diciembre de 1948 se vió obligada a desvirtuar la escueta fórmula de 1789, ensanchándola de tal modo que queda inservible. A pesar de lo cual, no consiguió la adhesión de Rusia (77).

En cuanto al Proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, discutido de abril a junio de 1949 en los N. U., establece en su artículo 6.º el deber de respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales humanas; en su artículo 13, el principio de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, no pudiendo invocar la constitución o las leyes propias para excusarse de hacerlo, y en su artículo 14, el de la subordinación de la soberanía al Derecho internacional (78). Pero tales principios son, en sí, aparte de ya conocidos, demasiado vagos para poder montar sobre ellos defensa alguna de normas concretas del Derecho internacional positivo clásico.

5. *La doctrina.*

La doctrina muestra de modo claro la ruptura de la unidad. Ya no se trata de un número reducido de tratadistas disidentes que merezca apenas la atención de una cita hecha de pasada. La actitud de los autores tiende a hacerse intérprete del punto de vista de sus países. Constituye excelente ocasión para contemplar de un golpe la gravedad de la crisis la reunión del Instituto de Derecho Internacional en Bath, en el verano de 1950. Propuesta la cuestión de las nacionalizaciones como tema a tratar en la reunión, la disgregación se manifestó absoluta desde los trabajos preparatorios (79).

En conjunto, pueden observarse las siguientes actitudes: *a)* Defensa a ultranza del Derecho internacional clásico por los representantes doctrinales de los países de economía de inversión en el extranjero y que no siguen una política de nacionalización: por Estados Unidos, ARTHUR K. KUBN; por Suiza, GUGGENHEIM y WEHBERG; por Holanda, VERZJIL; *b)* Negación absoluta del Derecho anterior, desde sus más abstractos soportes ideológicos hasta sus más mínimas manifestaciones concretas positivas, por el miembro checoslovaco, HOBZA. *c)* Actitudes más o menos intermedias de los representantes de países occidentales europeos —LAPRADELLE, por Francia; ROLÍN, por Bélgica, y LAUTERPACHT, por Inglaterra—, que intentan llegar a soluciones de compromiso. LAUTERPACHT, sin embargo, sacrifica casi totalmente el derecho anterior, aunque en la

(77) LAPRADELLE, «Rapport» de l'Institut de Droit International, sesión de Bath, 1950, sur les effets internationaux des nationalisations. Genève, 1950, pág. 8.

(78) «Información Jurídica», diciembre 1949.

(79) INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL: *Les effets internationaux des nationalisations*. Genève, 1950.

forma lo haga tímidamente, y también ROLÍN; d) Actitudes pragmáticas que reducen la cuestión a un choque de fuerzas y de conveniencias, aconsejando acuerdos mínimos por razones prácticas; representante sueco M. Algot BAGGE; e) El caso del representante finlandés Sr. IDMAN, es ambiguo. Parece tender a la actitud marxista, como se desprende de su punto de vista en la cuestión del «valor» económico, que considera dependiente del factor trabajo.

En las actitudes defensoras del Derecho clásico debe distinguirse entre la de KUHN —Estados Unidos—, que reafirma como última razón la dignidad humana, los derechos fundamentales individuales anteriores al Estado, etc., y la de GUGGENHEIM —Suiza—, que con fría objetividad de jurista técnico insiste escuetamente en la existencia de un Derecho positivo internacional. El representante holandés, VERZIJL, en cambio, llama la atención, con especial fuerza, sobre el aspecto político del problema, declarándose decidido adversario del socialismo y calificando de «expropiación» toda medida expropiadora sin indemnización plena. Para él, «le pouvoir de nationaliser des entreprises privées à capitaux étrangers est limité pour le pouvoir de payer.»

El representante checoslovaco, HOBZA, por su parte, empieza por negar todo Derecho natural, así como la anterioridad de los derechos individuales frente al Estado. Inspirado por el pensamiento dialéctico marxista, da por fenecido el Derecho clásico, considerando atrasada su cristalización científica o normativa respecto del cambio experimentado en los hechos. Niega todo Derecho internacional general fuera del principio de la soberanía. Sobre la base de ésta, justifica la competencia de cada Estado para fijar sus propios criterios sobre nacionalización e indemnización. Niega la existencia de derechos adquiridos sobre base de Derecho Internacional. Habiendo de encontrar su base exclusivamente dentro de un ordenamiento jurídico territorial, han de seguir la suerte que éste les marque. Afirma que la igualdad de extranjeros y nacionales es el máximo a que aquéllos pueden pretender. Advierte que el éxito de la protección diplomática no es cuestión jurídica, sino de predominio político. Y niega, como ya se desprende de lo expresado sobre soberanía, toda posibilidad de sumisión del orden nacional al internacional.

Sin remontarse a un planteamiento profundo de cuestiones básicas sobre el Derecho y el Estado, como lo hace HOBZA, el jurista inglés LAUTERPACHT niega las afirmaciones fundamentales del Derecho clásico. Respondiendo a la propuesta de LAPRADELLE —que considera que, para caso de nacionalizaciones «il suffira de l'utilité publique, d'une indemnité basée sur les possibilités du débiteur, raisonnablement considérées, dans un paiement échelonné sur un délai normal», en tanto que para las expropiaciones normales debe seguirse el procedimiento tradicional

contrario, a saber, si «nación» se utiliza como sinónimo de «Estado» es indiscutible que se la traspaasa así con un sentido político inevitable. «Nación» es a «Estado» como «nacional» a «estatal». Esto, que en apariencia es sencillo y hasta perogrullesco, reviste en el fondo extraordinaria complicación, gracias a la constitutiva variabilidad y analogía (4) de los términos de nuestras ciencias, y al diverso sentido que cada autor les atribuye. Pensemos, por ejemplo, en que la sinonimia no ofrece graves dificultades si se acepta la posición, preponderantemente francesa, de que el Estado es la personificación de la nación; pero será mucho más difícil de explicar con la doctrina alemana que considera al Estado como persona jurídica distinta de la nación, y sobre todo si recordamos que JELLINEK llegaba a distinguir entre órganos de la nación y órganos del Estado (5). Recordemos también el peculiar sentido en que HAURIOU habla de la «nacionalización de las instituciones», idea entrañablemente trabada en su teoría de la institución. HAURIOU contrapone poderes de gobierno a nación; la nación personifica un poder que se opone al ejecutivo; no es sólo una expresión geográfica o demográfica (6). Por otro camino, un autor más moderno, también de lengua francesa, J. T. DELOS, estima que la identificación de Estado y nación sólo se ha producido con graves daños, y considera como tarea urgente la de volverlos a separar. Por tal manera, el Estado podría seguir creciendo en extensión y ampliar sus competencias sobre grupos de naciones, mientras éstas conservarían sus peculiaridades, a las que tienen derecho. La nación vendría así a ser simplemente lo que es para DELOS: un grupo social. Mientras la vitalidad de la nación se traduce en fenómenos sociales, la del Estado lo hace en fenómenos jurídicos y de poder (7).

Sería preciso hacerse cuestión de cada concepto nacional de nación, en función de la forma política correspondiente, para poder manejarse con soltura en el dédalo de opiniones y perspectivas. No es éste el momento. Creo que aquí bastará con sospechar que detrás del concepto de nacionalización de empresas, hoy universalmente utilizado, está la idea francesa genuina de nación, como entidad política. Una posición cual la de DELOS es insostenible, porque, en primer lugar, toda la teoría moderna del Estado es una teoría del Estado nacional; y en segundo lugar, porque la nación, tal como aparece hoy, no es algo sociológico, sino fundamentalmente político, y una idea de nación «despolitizada» sería volver a la situación anterior a la Revolución francesa, de meras diferencias entre

(4) En el sentido aristotélico.

(5) *Allg. Staatslehre*, trad. esp., tomo II, págs. 213 y sigs.

(6) Véase, por ejemplo, la trad. esp. de sus *Principios de derecho público y constitucional*, págs. 256 y sigs.

(7) *La Nación*, trad. esp., Buenos Aires. 1948; tomo II, págs. 142 y sigs.

pueblos. Sería ignorar todo lo ocurrido desde entonces, lo cual es imposible, con imposibilidad histórica.

Es curioso, sin embargo, que desde la misma Francia se haya pretendido justificar la expresión, advirtiendo cómo la nacionalización no significa necesariamente poner las empresas a disposición del Estado. «estatificarlas», sino ponerlas a disposición de la colectividad, colectivizarlas; existiendo otros tipos de nacionalización sindicalista y autónoma, según la clasificación que hace BYÉ (8). El Estado, como representante de la colectividad nacional, puede asumir por cuenta de ésta la gestión de la empresa, llegándose así a una nacionalización estatificada; pero esta no es más que una posibilidad entre las que puede ofrecer la nacionalización (9). En buenos principios, esto no es exacto, y, al cabo, lo que se hace es lanzar una cortina de humo sobre la situación, enmascarándola. Porque puede que el Estado no tenga intervención directa en la gestión, pero siempre subsistirá el dato de que a él cabrá atribuir, si no la gestión ni la propiedad de la o las empresas, sí al menos la decisión que las convirtió en empresas nacionalizadas. La nacionalización es, pues, por su origen, constitutivamente estatal, política. Lo es *a radice* y no sólo anecdóticamente, como pretenden sus adversarios cuando atribuyen su origen azaroso a las circunstancias que la inscribieron en los programas de la C. G. T. o el partido comunista en Francia, o del *Labour Party* en Gran Bretaña, y llevaron al poder a estos partidos. No cabe hacerse ilusiones; nacionalización es hoy politización en la esencia, aunque quepan luego infinitos matices en los accidentes.

Pero hay todavía una razón más: a la postre, si pasamos por un cedazo todas las posibles definiciones, el último rasgo decisivo de la nacionalización es su directa intención anticapitalista. No es sólo que se sustituye el interés privado del propietario por el interés general, sino que —obsérvese cuán significativo es esto— se llega a decir que la creación directa de una empresa pública en el orden económico no es nacionalización; esta implica, *de suyo*, la existencia previa de una empresa capitalista y su transferencia al poder público (10). Más to-

(8) Op. cit., págs. 8 y sigs.

(9) RIVERO, loc. cit., pág. 307.

(10) RIVERO, loc. cit., pág. 306. Pudiera parecer una excepción, la Ley francesa de 8 de abril de 1946, en que se nacionalizan la energía eléctrica y el gas del alumbrado. Como no preexistía en Francia una empresa o coalición de empresas que los suministraran, sino que existía un gran número de ellas sin conexión entre sí, algún autor llegó a estimar el contenido de la citada Ley como una nacionalización *ex nihilo*. Vid. BYÉ, op. cit., pág. 8. Nos parece mucha sutileza la de este «nihilismo», que en lugar de desplazar a una gran empresa o a un trust, desplaza a 2.500 empresas pequeñas. Se crea, es cierto, una nueva organización centralizada, pero desde el punto de vista anticapitalista que aquí consideramos, no hay diferen-

avía: a veces, aquella intención se particulariza frente a tal o cual empresa, concretamente determinada, como ocurrió en Francia con las fábricas de automóviles *Renault* y las de los motores de aviación *Gnome-Rhône* (11). Aquí la idea de nación cobra el más agudo perfil polémico, en el sentido de defensa nacional y colaboración con el enemigo. Al unirse en estos casos la defensa nacional frente a otros grupos nacionales, y la intención anticapitalista, adquiere la nacionalización un subido tinte político de la más limpia estirpe (12). La nacionalización es, pues, un arma más —muy importante, desde luego— en la pugna política contra el capitalismo.

Pero, entendámonos. Es un arma anticapitalista en tanto que transfiere la propiedad, la gestión, o, al menos, la dirección remota de la gestión de la empresa al Estado; pero no acaba de serlo en cuanto a los modos económicos técnicos de su estructura. Se nacionalizan las empresas conservándoles su antiguo porte; cambian de dueño o de director, acaso participa en los beneficios la mano de obra, pero a la postre el estilo de la empresa sigue siendo el mismo, incluso diríamos que vive de los jugos de su anterior etapa capitalista. Por eso ha podido decirse que estamos ante la tímida aparición de un derecho económico nuevo, pero aun instalados en los moldes del antiguo (13). El confusionismo y las imprecisiones son los propios de toda etapa de tránsito, en que se vive ya sobre un suelo resquebrajado, y el camino de mañana está todavía velado con las brumas del amanecer.

II

Georges RIPERT, el gran privatista de París, ha pintado muy bien el incontenible afán de ganancias que caracteriza a la mentalidad capitalista moderna. Afán de conservar el capital acumulado; de emplear-

cia sustancial con la nacionalización de las fábricas *Renault* o las de los motores *Gnome-Rhône*.

(11) Conocida es la distinción que hacen los autores franceses entre *nationalisation-sanction* y *nationalisation-remède*, originada por el propio legislador. Si leemos la exposición de motivos del Decreto de 7 de marzo de 1945 y la del de 29 de mayo del mismo año, nos sorprenderá cómo el Gobierno provisional justifica sus medidas por razones casi personales en el caso de M. Louis Renault, y por otras, como la de que merecieron felicitaciones de los altos jefes de la *Luftwaffe*, en el caso de los motores *Gnome-Rhône*.

(12) Como no podemos proceder aquí a una delimitación del concepto de política, siempre tan impreciso, el lector habrá observado que identificamos «político» y «estatal», sin más discriminación, a diferencia de lo social, jurídico o económico. Más adelante, como se verá, entenderemos por política, la política del ejecutivo.

(13) BYE, op. cit., pág. 9.

lo para que siga produciendo más y más; de utilizar las ganancias en la producción de nuevas ganancias, y así en una progresión incoercible. No se debe confundir este motor de la actividad capitalista con el natural deseo de acumular riquezas, propio del hombre de todos los tiempos. Tal deseo era antaño el apetito de goce de las cosas materiales y se extinguía con la saciedad. El hombre del capitalismo ha aumentado sin duda el lujo de la vida cotidiana, pero no halla las mismas satisfacciones que el hombre de otros días en las cosas que le pertenecen. La nueva forma de riqueza no implica ningún sentimiento afectivo por las cosas poseídas. La agitada vida moderna no encuentra satisfacción en la pacífica posesión de las cosas. Hay pocas personas que sueñen directamente en construir castillos o en poseer alhajas; les basta con saber que tendrán, gracias a su fortuna, todas las satisfacciones que pudieran desear, y que se les darán cuando lo deseen, a cambio de su dinero. La riqueza pasa a ser, pues, *poder*, más que *goce*. En una sociedad de masas, la única distinción importante que queda entre los hombres, es la de su desigualdad económica. Si antes se presumía que el que ejercía el poder era rico, ahora se puede asegurar que el que es rico es poderoso. La antigua condenación religiosa contra los ricos, contra la dureza de corazón que dan la avaricia o el lujo, parece caer por su base; puesto que la acumulación de riqueza es sólo un medio para ocupar un lugar preeminente en la sociedad, y el deseo de poder es legítimo si es digno de ejercerlo. De hecho, este tipo de riqueza suele conciliarse con la más magnífica generosidad. Ahora bien, esto significa que si hay una saciedad de la *riqueza de goce*, no la hay de la *riqueza de poder*. En su afán de provecho, el empresario no puede detenerse, no tiene ninguna razón para detenerse. El espíritu de empresa es el «instinto de creación». Promueve un nuevo tipo de hombre que concentra toda su actividad y aun su personalidad, en el «negocio», poniendo la voluntad de poder a su servicio y prosiguiendo, sin descanso, hasta la muerte, su tarea agotadora (14).

Naturalmente, la reacción principal contra este tipo de riqueza habría de hacerse también en nombre del poder, no del goce. En la primera serie de nacionalizaciones decretadas en Francia al producirse la liberación, que son todavía las más importantes, se trata expresamente de devolver a la nación el poder de que se había visto despojada por el capitalismo privado. No era cuestión de aumentar la producción o buscarle ingresos al Estado, sino de que las entidades particulares perdiesen el poder que lograban con la detentación de sus riquezas. El problema económico-social de la nivelación de rentas, del equilibrio

(14) Georges RIPERT: *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, París, 1946; págs. 323 y sigs. Véase la bibliografía allí recogida.

de niveles de vida, permanece sin duda en segundo plano, ante este otro del poder. A ello ha contribuido por gran manera el propio proceso interno de la evolución capitalista.

En efecto, la repulsa dirigida desde sus comienzos contra el capitalismo se apoyaba sobre todo en la injusticia del desigual reparto de rentas que este implicaba. Ahora bien, durante todo el siglo XIX el beneficio individual de cada empresario estaba en íntima y directa relación con la habilidad y talento que aquel desplegaba en su gestión. La moneda gozaba de una estabilidad casi absoluta y las crisis cíclicas eran todavía de corto alcance. Muy raramente los productos bajaban o subían sus precios más allá de un 10 por 100. Se estaba lejos de las caídas catastróficas de precios, conocidas desde 1929, que llegaron al 50 y 60 por 100. En una palabra, la coyuntura económica durante el siglo XIX, influía infinitamente menos en el nivel de los beneficios industriales, que la sagacidad del empresario capitalista. Se valoraba el papel de la dirección personal, y los beneficios y las pérdidas estaban en función, principalmente, de la valía personal del empresario. Tras los beneficios capitalistas (con su contrapartida de las pérdidas) había en cierto modo un principio de justicia distributiva.

Pero he aquí que todo cambió desde 1914. La moneda de cada país fué objeto de graves manipulaciones. El «dirigismo» estatal fué decisivo; los precios pasaron a depender de la decisión, frecuentemente arbitraria y siempre imprevisible, del poder político. En tales condiciones, es obvio que, en casi su totalidad, beneficios y pérdidas pasan a ser la consecuencia directa de la coyuntura política y económica. El beneficio capitalista es cada vez más la resultante de un juego de azar; y cada vez menos, la recompensa de un esfuerzo o de una iniciativa personal. A su antigua imputación personal, sustituye ahora su origen social y colectivo. Si unas causas colectivas y mecánicas son las únicas que producen la situación de poder económico de los empresarios capitalistas, no queda resquicio alguno para justificarlos, ni razón para que subsistan. Es más natural entonces que pérdidas y ganancias sean colectivizadas, al igual que los factores de donde provienen. Porque ha llegado el momento de caer en la cuenta de una posibilidad muy importante. Cabe, en efecto, que el empresario, en la medida de sus fuerzas, arrastrado por el espíritu inmanente del capitalismo, oriente su gestión en un sentido opuesto a los intereses colectivos, a los intereses de aquel conjunto de fuerzas sociales entre las que ha de manejarse. Es decir, salta a la vista entonces con extraordinario vigor, con el esquematismo de una pieza dramática, el conflicto entre los intereses particulares de las empresas y el interés de la colectividad en cuyo seno viven. Antígona vuelve a rebelarse contra Creonte. Al terminar la segunda guerra mundial, los pueblos consideran como políticamente inadmisibles la subsistencia del antiguo sistema. Y, como siempre, an-

siosos de panaceas con que aliviar sus copiosas desgracias, desempolvan una anacrónica creencia en el milagro y, sobre los tímidos ensayos de la preguerra, surge ahora el «mito de las nacionalizaciones» como remedio para todos los males (15).

Los más importantes problemas económicos se han desplazado al campo político. Teodoro GEIGER ha podido decir: «La mayoría política decisiva de los económicamente débiles se lanza al asalto de la estructura de poder del capitalismo y la socava con medios políticos; la estructura económica del porvenir está determinada por factores políticos; la capa dominante del porvenir no tiene su punto de apoyo en la zona económica, sino en la zona política de la sociedad; su dominio no se basa en su función económica, sino en la política» (16). Los no capitalistas, a partir de sus bases políticas, logran crearse una posición de poder en la zona de la economía. Pero ello plantea especialísimas dificultades, porque esta transferencia de zonas no es tan completa como pudiera parecer. Las empresas se ponen al servicio del interés público, se les insufla un nuevo espíritu, la política prima sobre la economía, pero, en fin de cuentas, todo ello acaece sobre una materia preexistente: el marco de la estructura capitalista. ¿En qué medida es posible la compenetración?

Toda la vieja estructura capitalista de las empresas, hecha para funcionar con el motor inmóvil de su peculiar afán de beneficios, ¿podrá seguir funcionando al faltarle este resorte? O, más concretamente, ¿podrá la burocracia estatal sustituir al hombre de empresa, al capitán de industria? En el terreno económico, ¿podrá la idea colectivista de *rendimiento* (relación entre la cantidad de productos obtenidos y la cantidad de medios de producción utilizados: mano de obra, «utillaje», materias primas, energía, etc.) sustituir con eficacia al principio capitalista de *rentabilidad* (relación de los beneficios con el capital invertido)? (17). Si ascendemos del fondo de esta cuestión a su

(15) Bernard LAVERGNE: *La forme coopérative des nationalisation*; en el volumen antes citado del *Institut de Droit Comparé*, págs. 64 y sigs.

(16) *El dominio de los «expertos»*; «Rev. de Est. Políticos», núm. 50, pág. 97.

(17) Georges LASSERRE: *Socialiser dans la liberté*; París, 1949; pág. 194. La empresa capitalista tenía por principio la rentabilidad. No le interesaba el rendimiento más que como un medio, entre otros, de elevar la rentabilidad, en igual medida, por ejemplo, que la baja de salarios o el alza de precios con el monopolio. Desde el punto de vista del interés general, sin embargo, sólo el rendimiento cobra importancia, e interesa especialmente su mejora, aun con el sacrificio de otros aspectos. Es, no obstante, curioso señalar que en Rusia, donde para 1939 se calculaba que el 97,35 por 100 de los medios de producción estaban en manos del Estado, el principio que orienta la producción es el de rentabilidad, y no el de rendimiento. Con ello, paradójicamente, todo el sistema económico soviético queda convertido en un vasto, jamás soñado, monopolio capitalista. Vid. Marcel VENTENAT: *L'expérience des nationalisations. Premier bilan*; París, 1948; pág. 41.

superficie histórica concreta, lo que encontramos entonces son, ni más ni menos, que las dificultades teóricas y prácticas con que se tropieza actualmente cuando se trata de organizar las empresas nacionalizadas.

Se han intentado diversas soluciones, que guardan un estrecho parentesco con el estilo político general de los países donde se implantaron. A título de ejemplo y contrayéndonos a las formas más esquemáticas y puras, podemos fijarnos, en primer lugar, en los *public trusts* ingleses. Antes de las recientes nacionalizaciones laboristas, se crearon el *Central Electricity Board*, en 1926; la *British Broadcasting Corporation*, en el mismo año, y el *London Passengers Transport Board*, en 1933. Estas empresas públicas no poseen capital social, obteniendo sus fondos con la emisión de obligaciones. Se rigen por Consejos poco numerosos, aristocráticos, y sus miembros, aunque nombrados por el Gobierno, tienen cierta independencia política, porque son inamovibles y, una vez nombrados, poseen absoluta libertad de acción. Claro está que no pueden tener intereses propios en la rama de actividad económica que dirigen, y si previamente los tuvieran, han de deshacerse de ellos. Se trata, pues, de un tipo de gestión aristocrática, realizada por técnicos independientes que—se ha dicho—realiza la sociedad de *managers* soñada por James BURNHAM (18). Ha dado ciertamente los mejores resultados, pero por tratarse de una institución británica, habría que calibrarla con módulos distintos a los usados en los demás países (19).

Otro modelo nos lo ofrece la solución francesa. En 1920, la C. G. T. adoptó un proyecto de lo que se llamó *nationalisation industrialisée*, que ha sido muy utilizado en las numerosas nacionalizaciones efectuadas desde 1945. Ha servido de modelo, pero en la práctica fué preciso adaptarse a casos y circunstancias muy diversos y, además, la sistemática se ha resentido siempre de las vacilaciones y titubeos de la política fran-

(18) LASSERRE, op. cit., pág. 206.

(19) Es de advertir, no obstante, que en la propia Inglaterra el problema de las nacionalizaciones, en la actual etapa laborista, está produciendo indirectamente las más graves consecuencias políticas. La *Parliament Act*, de 1949, reduce a un año el período en que los Lores pueden mantener su veto suspensivo de la legislación aprobada por los Comunes. El Gobierno laborista planteó el proyecto de esta Ley en vista de las dilaciones impuestas al logro de determinadas nacionalizaciones, en especial, el *Iron and Steel Nationalization Bill*. Con ello se marca cada día más la tendencia a resumir la famosa soberanía del Parlamento en la soberanía de una Cámara única. La *Representation of the People Act*, de 1948, al suprimir por su parte la representación de las Universidades y de la City, coopera al mismo fin, sustituyendo los viejos rasgos corporativos, con una representación igualitaria y atomística. Estas circunstancias, y algunas más que podrían citarse, revelan cómo análogos acontecimientos sociales y económicos, nivelan por doquier las consecuencias políticas, homogeneizando los hasta ahora singulares rasgos británicos, con los del resto de los países. Véase el agudo e informado estudio de nuestro mejor conocedor de los temas británicos, el Prof. GONZÁLEZ GARCÍA: *El rumbo de la Gran Bretaña. De la era victoriana al Gobierno laborista*. Universidad de Valladolid, 1950.

cesa de los últimos años. En el citado proyecto, la propiedad de la empresa pasaba a la nación, y se la sometía también a un sistema de gestión desinteresada, pero ésta de tipo democrático. Se postulaba un Consejo de Administración tripartito, compuesto a la par por: representantes de los consumidores o usuarios, para quienes al cabo funciona la empresa pública; representantes de los trabajadores, a fin de que se solidaricen con la empresa; y por último, representantes del Estado, para hacer valer los intereses superiores de la nación, y decidir los posibles desacuerdos entre las otras dos partes. La idea, como se ve, era representar todos los intereses legítimos en la empresa, excluyendo el punto de vista capitalista. Con el más puro estilo parlamentario, se confiaba en que el interés general había de quedar configurado por la confrontación de los tres puntos de vista, ante un tapete verde y no en el fuero interno de unos técnicos directores, como en los *public trusts* (20). Sin embargo, en toda la extensa gama de modalidades en que se ha refractado la idea francesa de nacionalización, ha surgido siempre el problema de que la representación estatal ha predominado, por unas u otras causas, sobre las demás, con la agravante de que los representantes del Estado, o eran burócratas, imbuídos con las ideas de la más rancia tradición administrativa gala, o, por el contrario, hombres de la política activa, a quienes se quería recompensar sus servicios al partido con estos pingües puestos de la nueva burocracia industrial.

El ejemplo de la U. R. S. S. es muy significativo. Los medios de producción puede decirse que están en su totalidad en manos del Estado. El Gobierno central controla y dirige, a través de los Comisarios del Pueblo, las empresas industriales calificadas como de interés nacional —unos dos tercios de toda la industria del país—, así como los transportes por vía férrea y fluvial. El sistema bancario está totalmente en manos del Estado, que, además, detenta el monopolio del comercio exterior. Las industrias que sólo tienen importancia local se abandonan, o a las Repúblicas miembros de la Unión, o a las administraciones regionales, dejándose el cuidado de las empresas municipales a los *soviets* locales. No estamos capacitados para examinar detenidamente los detalles de la organización económica rusa (21). Resaltemos sólo aquello que aquí nos interesa. Es curioso, en efecto, que el sistema soviético, consciente del vacío que dejaba el destierro del afán de beneficios, ha intentado mantener el funcionamiento de la maquinaria económica recurriendo a otros resortes. La savia del partido ha de infiltrarse por todas las venas del organismo para mantenerlo vivo. El entusiasmo, la dedicación a unos ideales comunistas, el sentido del deber y la respon-

(20) LASSERRE, op. cit., pág. 208.

(21) Vid., por ejemplo, VENTENAT, op. cit., págs. 39 y sigs.

sabilidad hacia la revolución, o, como se esbozó en las consignas desde 1935, un cierto redescubrimiento de la persona y de la dignidad y responsabilidad de una *élite* directora, forman lo que pudiéramos llamar la faz positiva de estos nuevos resortes psicológicos de la economía (22). Mas, como quiera que son insuficientes, se hace preciso completarlos con un torvo reverso negativo. Al igual que el proteccionismo, creando el contrabando, necesitó un cuerpo de aduanceros, el nuevo sistema exige la creación de una *policía económica*, encargada de controlar la actividad económica, en todos sus aspectos esta vez. Por lo demás, la penalidad está a tono con el viraje que han sufrido los principios. STAROSOLSKY subraya que, de acuerdo con la legislación soviética, se puede imponer la pena de muerte por no pagar los impuestos del Estado en tiempo de guerra, mientras la pena por un asesinato *privado* no pasa de ocho años. Igualmente, el hurto de bienes particulares puede acarrear hasta tres meses de prisión, o seis de trabajos forzados; la sustracción, en cambio, de bienes del Estado o de la comunidad, se castiga hasta con ocho años de prisión (23). La economía se convierte, por tanto, en una *economía penal*, apoyada en el mando, la autoridad y la coacción; una economía policiaca, que exige para su funcionamiento el empleo de técnicas policiacas (24). Está, pues, claro que los nuevos resortes, de una y otra clase, son claramente políticos y están totalmente en manos del Estado.

Ahora bien, al llegar a este punto caemos en la cuenta de un contrasentido grave. Ocurre, en efecto, que en Rusia, por su peculiar régimen, se ha confiado en lo político, en los *slogans* políticos y en el partido, para mantener el fuego sagrado de la producción; se han arrumbado los viejos cojinetes *económicos* de la economía, y se les ha sustituido por otros de diversa naturaleza. Acaso no hayan dado los resultados esperados; acaso no se haya producido el «chock psicológico» previsto, pero, de todas formas, se ha podido sostener el principio. Ocurre, en cambio, que en los países de Occidente hay que sostener

(22) Esta actitud no ha sido privativa de Rusia. En Alemania, desde las reformas de 1942, se intentó restablecer el espíritu de iniciativa y de responsabilidad, apelando al expediente de reavivar el sentimiento debilitado del interés personal, de los móviles de orden superior; como el instinto de jefe, el sentimiento de deber hacia la nación, etc. Vid. LASSERRE, op. cit., págs. 104 y sigs.

(23) George V. STAROSOLSKY: *Basic Principles of Soviet Criminal Law. The North Carolina Law Review*, vol. 28, núm. 4 (junio 1950), págs. 359-374.

(24) Claro está que tal fenómeno, en mayor o menor grado, se produce en todo sistema de economía planificada, y aun simplemente dirigida. Es inevitable que al lado de las operaciones regulares, exista la tentación de las operaciones «paralelas», mucho más lucrativas, pero desastrosas para la buena ejecución del plan. Mercados negros de bienes y divisas, boletos falsificados, contabilidades laterales, declaraciones falsas, ocultaciones...; he aquí el turbio halo que ha rodeado hasta ahora la fase económica de agitación y tránsito, en que nos ha tocado vivir.

—por principio también— lo contrario. Hay que separar la gestión económica pública de la lucha política cotidiana. Por un lado, la dirección pública de las empresas no puede quedar ligada a los cambios y altibajos de la política, si queremos que sea eficaz (25). Por otro, el ser director de una empresa, hombre de negocios, aunque sea de los negocios públicos, exige una mentalidad *toto caelo* distinta a la del político y a la del burócrata. En una palabra, y más concretamente, hay que sustraer lo económico a la política activa del ejecutivo. Y no cabe en este caso postular cierta independencia, como en su tiempo se propugnó y consiguió respecto de la Administración; pues la independencia y continuidad de la Administración están basadas en gran parte en la continuidad inherente a su propio funcionamiento rutinario. Si cambia múltiples veces la dirección política, mientras permanece inalterado el subyacente andamiaje administrativo, es porque precisamente los cambios ocurren en las zonas altas, que han de decidir sobre las cuestiones importantes, y por el motivo obvio de que tales cuestiones son capaces de dar origen a las más opuestas decisiones. Diríamos que la Administración tiene estabilidad, no en tanto que es Administración, sino en tanto que no es Política. Si se «despolitiza» la Administración desde cierto escalón, llevándola a un terreno neutral, será posible conseguirle un vuelo tranquilo, por debajo del cielo borrascoso de la lucha política cotidiana (26). Pero esto, apuntábamos, no puede hacer-

(25) La casi totalidad de huelgas importantes ocurridas en Francia en los cuatro últimos años, ha tenido lugar en empresas nacionalizadas. Da mucho que pensar este simple hecho, y merecería que se le estudiara con atención. La huelga en una empresa capitalista puede tener, y de hecho tiene casi siempre en la actualidad, una intención política. Pero ésta se manifiesta por modo indirecto; por ejemplo, crearle dificultades al Gobierno. En cambio, como la situación de cada día de las empresas nacionalizadas se considera resultado directo de la actuación del partido en el poder, las huelgas significan trasladar *sustantivamente* al campo de la producción la lucha política parlamentaria. Mientras antes una huelga política (es decir, promovida expresamente por motivos totalmente ajenos a la relación patrono-obrero) revestía una gravedad patológica que sobrecogía a sus propios promotores, la huelga parece ser, por el contrario, en una economía nacionalizada, un medio más, tan normal como cualquier otro, de manifestar directamente su oposición los partidos que la componen. Es un instrumento más, constitucional diríamos, de la lucha política cotidiana. Son fáciles de prever las consecuencias para la economía. Además, y esto ha sido muy resaltado por la doctrina, ocurre que, sin salir del campo de los conflictos laborales, el Estado, al ser parte, no puede ser ya el árbitro que era antes, y ello dificulta sobremanera su solución. Todo ello sin olvidar la cuestión de principio de que si el Estado se arroga la representación del interés general, la huelga aparece como un interés particular en rebeldía, y recordemos a este propósito la prolija literatura vertida en su tiempo sobre el problema de la huelga de funcionarios públicos.

(26) Es sabido que el famoso libro de J. BURNHAM: *The Managerial Revolution*, niega la distinción cualitativa entre Política y Administración, admitiendo sólo entre ellas una diferencia de grado. Sobre el problema, hoy muy intrincado, de la separación de funciones, véase el interesante trabajo de Manuel FRAGA: *La crisis*

se con la nueva zona de la gestión económica. Porque si, de una parte, los intereses económicos son vitales para cualquier política a desarrollar por un ejecutivo, por otra, la gestión de las empresas exige un margen discrecional y una libertad de iniciativa, que superan muy ampliamente el ámbito tradicional de la discrecionalidad administrativa (27).

Por un lado, hay que sustraer esta gestión económica a la actividad política del ejecutivo; por otro, se hace preciso, *ex natura rei*, concederle un amplio margen de actuación libre. Ambos extremos son difíciles de compaginar. Acaso, al menos en sus resultados prácticos, las soluciones más afortunadas sean las anglosajonas. Ya dijimos algo sobre los *public trusts*. En América ha logrado un notable éxito la *Tennessee Valley Authority* (T. V. A.). A su Consejo de administración, nombrado por el Presidente con el acuerdo del Senado, compete con exclusividad el nombramiento de todo el personal de la entidad; pero al constituirse se hizo intervenir la cláusula expresa de que ninguna consideración de orden político podría influir en este reclutamiento. Por contravenir a esta cláusula se podría deponer a cualquier miembro del Consejo y a cualquier empleado. La T. V. A. ha aplicado esta norma con el máximo rigor. En 1936, el Consejo prohibió mezclarse en política, incluso municipal, a cualesquiera persona relacionada con las empresas que comprende. Sus miembros no tienen elección pasiva ni pueden intervenir en campañas electorales; les queda, pues, el sufragio mudo y lirondo. Sin embargo, podríamos aquí repetir lo que se dijo a propósito de Inglaterra: se ha atendido más que nada a la realización práctica *on the spot*, sin preocuparse en demasía de cohonestar principios.

En Europa la dificultad subsiste en el campo doctrinal y en el de las realizaciones. Por el lado del margen de independencia que es preciso concederle a la gestión pública, se recelan posibles peligros para la democracia y una interferencia incontrolada e incontrolable en la libertad de los ciudadanos. Para evitarlos, se ha postulado una *democracia económica*, distinta de la política. Esta última es una democracia indirecta y teórica si se traslada al plano económico. Entre un ciudadano que interviene en una empresa nacionalizada como consumidor, usua-

de la *democracia norteamericana*; «Información Jurídica», núm. 88 (septiembre 1950), págs. 1089 y sigs.

(27) Incluso en un sistema tan férreamente centralista como el ruso, se ha creído necesario conceder cierta flexibilidad, dejando a disposición del director de cada fábrica el 4 por 100 de los beneficios previstos en el Plan, y el 50 por 100 de los suplementarios, que eventualmente pudieran obtenerse. El director habrá de emplear dicho fondo en recompensas a los empleados distinguidos y en mejorar la producción. Sin embargo, los técnicos consideran esto insuficiente a todas luces y los propios directores lamentan su carencia de verdadera iniciativa, que va en detrimento de la buena marcha económica. Vid. un artículo del *Pravda* de 23 de noviembre de 1945, cuya traducción reproduce VENTENAT, op. cit., págs. 43 y sigs.

rio u obrero, y la empresa, se interpone una larga serie de intermedios: un diputado, un Gobierno y una jerarquía burocrática que desciende hasta el director de la empresa. La posible influencia del ciudadano sobre la empresa de que depende es, pues, prácticamente nula. La democracia económica precisa otro cauce distinto al de la democracia política. Para ser efectiva, debe ser descentralizada y directa. La solución será no subordinar la empresa a un Estado políticamente democrático, sino hacer de cada empresa en sí misma una pequeña democracia, tan autónoma como sea posible (28). Con ello trata de evitarse el que las empresas nacionalizadas o, mejor, sus cuadros de mando, se sientan seguros tras su barrera de protección estatal y desdeñen los intereses particulares, en forma más irritante e intensa que en su etapa capitalista; tanto más cuanto que ya no necesitan inmediatamente de aquellos para subsistir, ni hay competencia. Por lo demás, esta postura corresponde concretamente a las formas sindicalista y cooperativa de nacionalización, y deriva de considerar el régimen de nacionalizaciones como un medio de integrar el trabajo en la empresa, problema para el que no se ha hallado todavía solución jurídica definitiva (29). Notemos, sin embargo, que, sobre que la nacionalización no tiene siempre este motivo, subsiste el hecho de que ni en todas las empresas es posible aplicar, por razones técnicas, esta democracia económica, ni sólo cuentan los intereses particulares del obrero, usuario o consumidor de tal fábrica determinada, sino que también ha de tenerse en consideración el interés general del sistema económico.

El reverso del problema, el hacer independiente la gestión económica pública de la actuación del ejecutivo, ha llevado a postular un sector económico en el despliegue del poder del Estado. A este se le ha quedado pequeño el clásico esquema tripartito de MONTESQUIEU, y hoy se habla de un *cuarto poder*: el poder económico (30). Establecido en un pie de igualdad con los demás, y conservando gran parecido, por su independencia e inamovilidad, con el poder judicial, llevaría adelante las graves tareas técnico-económicas que ha de realizar el Estado moderno. Sin embargo, los obstáculos para su instauración constitucional son mayores de lo que pudiera parecer a la vista de esta sugestiva posición. SCHMITT advertía que el *ethos* del poder jurisdiccional descansa en que juzga directamente, en nombre de la justicia y el derecho, con arreglo a esquemas normativos preestablecidos, sin la interposición de valoraciones políticas; o económicas, añadiríamos nosotros. Por ello,

(28) LASSERRE, op. cit., págs. 204 y sigs. Véase el ágil y concienzudo libro de F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*; Madrid, 1950.

(29) RIPERT, op. cit., págs. 394-396.

(30) BYE, op. cit., pág. 50.

MONTESQUIEU lo consideró *en quelque façon nulle* (31). ¿Posee este *ethos* alguna analogía con el que pudiera hacer funcionar al poder económico? Por tanto, ¿podrá esperarse que, al igual que el judicial, se mantenga el poder económico dentro de los límites del equilibrio constitucional? ¿No lo romperá a su favor, erigiéndose casi en poder único, manejando a su antojo los complicados cuadros de mando de la economía y la política a la vez? Recordemos que desde muy antiguo siempre que se ha tratado de moderar con eficacia las pretensiones de un poder político orgulloso, se ha recurrido al expediente de mantener en otras manos los cordones de la bolsa. Y, aun sin esta circunstancia, dificultades técnicas, sociales y de todo tipo, han servido siempre para poner un límite a las exacciones fiscales del poder político. Ahora, ¿quién lo frenará, si llega a convertirse en empresario único? ¿Quién podrá evitar que a la idea de rendimiento en las empresas nacionalizadas, sustituya la de rentabilidad, con fines fiscales, originándose, como en Rusia, un magno monopolio capitalista? ¿Qué podrá saciar la inagotable sed de ganancias del nuevo, poderoso, impersonal capitán de la gran empresa nacional?

Es de esperar que en el futuro se llegue a una estructura constitucional, capaz de integrar en su seno, armónicamente, esta tremenda dimensión del poder del Estado. Por ahora, sin embargo, no se vislumbra la solución, y creo que el llamado cuarto poder será de inmediato y en progresión creciente, una especie de «tercer hombre» invisible, incontrolado y todopoderoso. Con ello, más que nunca, el poder del Estado pasa a ser el gran motor que impulsa la sociedad. El poder del Estado, ese Minotauro moderno, para el que esperamos todavía el Teseo de los tiempos nuevos, según la expresión de JOUVENEL.

(31) *Verfassungslehre*, trad. esp., Madrid, 1934; pág. 214.

