

LO SOCIAL Y SUS PERSPECTIVAS ACTUALES

DISCURSO

LEIDO POR EL EXCMO. SEÑOR

DON JOSE CASTAN TOBEÑAS

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO

EN LA

SOLEMNE APERTURA DE LOS TRIBUNALES

CELEBRADA EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 1965



1

SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA SECRETARIA
GENERAL TECNICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

M A D R I D

1 9 6 5

R. 32.229



Depósito legal: M. 12.016.—1965
Número del Registro: 5.866.—1965

GRÁFICAS GONZÁLEZ. Miguel Servet, 15. Tel. 2 27 07 10. Madrid (12)

EXCMOS. SRES. :

SEÑORAS Y SEÑORES :

Nuestro nuevo e ilustre Ministro de Justicia me ha cedido amablemente la prerrogativa y el honor de leer en la solemnidad de hoy el discurso que la venerable Ley Orgánica del Poder Judicial, con sumo acierto, ligó perdurablemente a este acto anual de apertura de Tribunales, que tanto significa en la vida pública española. Sean mis primeras palabras un fervoroso saludo para el Excmo. Sr. D. Antonio M.^a de Oriol y Urquijo, que estamos seguros regirá el departamento de Justicia con el mismo celo, entusiasmo y eficacia de que nos dió tan constantes pruebas su esclarecido antecesor el Excmo. Sr. D. Antonio Iturmendi Bañales.

Al volver la mirada al período judicial que acaba de finalizar, hemos de agradecer al Altísimo las generosidades que ha derramado sobre España y sus Tribunales. A pesar de las complicaciones y dificultades que ofrece la vida moderna, desarrollan su labor nuestros jueces y magistrados y nuestros fiscales, no sólo con entera normalidad y con absoluta independencia, sino cada vez con mayores muestras de preparación jurídica, vocación profesional y deseos de superación, al servicio de los ideales de la Patria y del Derecho. Y por lo que afecta a este Supremo Tribunal, el año judicial último ha sido muy satisfactorio.

El señor Iturmendi, en el logrado discurso que leyó en el acto de apertura sobre el sugestivo tema «Perfeccionamiento de la organización y procedimiento de la Justicia», nos reseñó brillantemente los trabajos que en torno a la reforma de las leyes orgánicas y procesales se están realizando, con la mira puesta en el conseguimiento de que los servicios de la justicia lleguen a estar, en nuestra Patria y en lo huma-

namente posible, a la altura que exigen las necesidades de los tiempos que vivimos.

En el terreno de las realidades materiales, nuestro Tribunal ha visto continuadas y en buena parte ultimadas las obras y reformas que fueron iniciadas hace algunos años para ampliación de los locales e instalaciones del esplendoroso palacio que lo aloja. Ha sido felizmente inaugurada la nueva biblioteca, que, por su lujo y modernidad, llama la atención de cuantos visitantes ilustres pasan por ella. Ha quedado abierta una nueva Sala de Justicia, donde funciona una Sección de la de lo Civil, y han podido ser trasladados a la planta tercera del edificio, de nueva construcción, importantes servicios. Hay en ella digno acceso a la Inspección Central de Tribunales, y se han instalado despachos y oficinas para el Secretariado de algunas Salas, para la Asociación Mutuo-Benéfica de Funcionarios de la Administración de Justicia e incluso para el Tribunal de Orden Público, que queda alojado aquí, provisionalmente y en forma precaria, hasta que por el Ministerio se le busque local adecuado.

En el orden personal y humano —el más importante sin duda para los logros que el más alto Tribunal de la Justicia española ha de perseguir— no son muchas las variaciones experimentadas y que hemos de anotar, con el doble dejo, amargo y dulce, que bajas y altas llevan consigo.

Nos abandonaron para siempre el magistrado de la Sala 3.^a don Angel Alonso Martín; el magistrado suplente de la propia Sala don Ramiro Fernández de la Mora y Azcue, y el magistrado de la 6.^a don Isidoro Díez Canseco. Fueron magníficos funcionarios y compañeros entrañables. No les olvidaremos. Descansen en la paz del Señor.

Por jubilación ha cesado en el servicio activo el magistrado de la Sala 2.^a don Antonio Codesido Silva, después de haber prestado servicios eminentes al Tribunal. Su alejamiento no enturbiará la buena amistad que con él nos une.

Muy gratas para nosotros han sido las nuevas promociones de magistrados de este Tribunal, recaídas en tres destacadas personalidades: don Victoriano Juvencio Escribano Ruizpérez, procedente de la carrera judicial y adscrito ahora a

la Sala 1.^a; don Jacinto Blanco Camarero, de la misma procedencia e incorporado a la Sala 2.^a, y don Tomás Alonso Pérez, abogado del Estado y nombrado para la Sala 3.^a Sus dotes sobresalientes y sus antecedentes son garantía de la ayuda que han de prestarnos en la alta función que ya han comenzado a desempeñar.

Son también de anotar, con verdadera satisfacción por parte nuestra, el nombramiento del ejemplar magistrado, que lo fué de la Sala 5.^a y vuelve ahora a la misma en concepto de suplente, don José María Suárez Venca, y el del secretario, que tenía destino en la Audiencia de Sevilla y ha sido nombrado para la Sala 4.^a de nuestro Tribunal, don Emilio Oppelt del Castillo.

* * *

En algunos discursos anteriores tuve ocasión de rozar la materia social o jurídico-social, que siempre me interesó y sugestionó. Permitid que hoy abrigue la pretensión de complementar con una consideración global —naturalmente sumaria— de los problemas, conceptos y disciplinas sociales, los esquemas —modestísimos, desde luego— que dediqué, aquí y fuera de aquí, a algunos de aquellos problemas, principalmente los relacionados con los aspectos humanos y subjetivos del Derecho, aparentemente en lucha con los aspectos sociales. Voy, pues, a hablaros de «Lo social y sus perspectivas actuales».

El hombre y la cultura parecen dominados hoy por un discurrir confusionista. Se discuten las nociones más comunes y de mayor tradición y arraigo; se levantan las más agudas controversias sobre equívocos o cuestiones verbales; se analizan y estudian aspectos particularísimos de la ciencia y de la técnica, sin fijar o aclarar los conceptos fundamentales. Un ilustre sociólogo francés, examinando la actitud de la mentalidad contemporánea ante la crisis de nuestro tiempo, ante las instituciones, ante el mundo y ante el hombre, se pregunta: «Las ciencias del hombre —y la Sociología en particular— que venimos observando hace veinte años, ¿han traído

un remedio, han producido una obra sintética adaptada a las necesidades intelectuales, morales, sociales actuales, un método eficaz? No. Sólo se persigue el desenvolvimiento extraordinario de las ciencias y las técnicas, modificando las condiciones de la vida, sin que una doctrina intelectual y moral venga a dirigir esta revolución... Hay una crisis de la inteligencia y la conciencia contemporánea... Ni las letras, ni la filosofía, ni la moral actual —considerándolas en sus tendencias dominantes y haciendo caso omiso de algunas raras excepciones— se nos muestran capaces, aunque expresen con perspicacia la angustia contemporánea, de procurar estos dos bienes que necesitan los hombres: la claridad del espíritu, la paz de las conciencias» (1).

Pues bien: es en los estudios sociales donde se acusan, tal vez con más fuerza, ese «mal del siglo», esas características de la moderna cultura, con el consiguiente descuido, confusión y oscuridad de los más básicos conceptos. La preocupación por lo social, verdadera obsesión del pensamiento contemporáneo, y el exceso de literatura que provoca, no hace, con frecuencia, más que complicar y dificultar el tratamiento de los temas sociales, pues a la gravedad de los mismos se une la maraña que surge de la multitud de opiniones no sólo sobre los problemas de fondo, sino también sobre los de índole técnica, metodológica o formal.

Puede, pues, tener interés el ofreceros una sencilla visión de conjunto de los conceptos sociales, hoy tan embrollados y borrosos. Por otra parte, en una materia como la social, que está en continua evolución, es muy necesario señalar cuál sea en el momento actual el significado de cada uno de los más destacados problemas y conceptos.

Reconozco que no saldré airoso de mi empeño. La materia es muy amplia y complicada, y es, además, difícil actualizarla. Se requeriría, a tal fin, revisar y poner al día conceptos y puntos de vista que han estado sujetos, durante los

(1) J. BELLIN-MILLERON: *La conscience contemporaine et ses problèmes devant les faits*. Université de Bruxelles, Institut de Sociologie, 1963, págs. 9 y 189.

últimos años, a muchos cambios y que interesa ver si conservan en el momento presente el valor que han tenido en anteriores épocas. Por otra parte, el escaso tiempo disponible me obliga a recortar mucho los puntos que habrían de ser objeto de este examen.

No he de agotar ahora el tema de lo social ni podré abordar siquiera sus aspectos jurídicos más interesantes y cruciales. La consideración de lo social habría de desembocar, lógicamente, en el doble estudio de la Justicia social y el Derecho social, tal como han de ser concebidos en los tiempos presentes. Pero este examen requeriría un tiempo de que no disponemos. Habremos de acometerlo, si Dios nos da vida, en otra ocasión.

Así y todo, pienso que mi pobre labor de ahora podrá acaso estimular y alentar, en nuestros compañeros de profesión jurídica y judicial, la afición a los estudios sociales. Es hoy tan fuerte el nexo que existe entre lo jurídico y lo social, que no puede desentenderse de los problemas y los criterios sociales ningún jurista.

LO SOCIAL Y SUS PERSPECTIVAS ACTUALES

I

«LO SOCIAL», EXIGENCIA Y TOPICO DE NUESTRO TIEMPO

1. LA PREOCUPACIÓN SOCIAL DE NUESTRO SIGLO

Como antítesis a lo que sucedía a fines del siglo XVIII, en que la doctrina y la vida parecían tener como idea inspiradora el lema de «todo para el individuo», el siglo XIX y sobre todo el actual viven bajo la preocupación y el imperio de lo social. En nuestros días, ha dicho Maxime LEROY, «todo lo que lleva el epíteto de *social* parece merecer el apoyo del espíritu» (1).

Se ha pensado, no sin razón, que nuestro siglo tiene a lo social como distintivo y marca. El signo de los tiempos que vivimos es el signo de lo social. «Toda época —escribe Eduardo AUNÓS— posee un signo histórico, cifra inicial que comprendía un raudal de tareas y arduas responsabilidades... Cada época viene a su tiempo y responde a un orden supremo, emanado de la voluntad creadora de Dios, y no todos los siglos alcanzan el mismo contenido y la misma duración trascendente. Hay muchos siglos que son simples números en la ordenación de los tiempos. Otros, en cambio, aparecen re-

(1) Prefacio al libro de GURVITCH: *Le temps présent et l'idée du Droit social*. París, 1932, pág. II.

cargados de historia y perfilan su personalidad de forma definitiva. Si el siglo XV fué el del Renacimiento; el siglo XVI, el de la Revolución religiosa; el siglo XVII, el de la Contrarreforma; el siglo XVIII, el de la Enciclopedia y la Revolución política, y el siglo XIX, el de la Revolución económica, nuestro siglo tiene planteado como problema mayor la supresión de las injusticias sociales» (1).

Dos salvedades, sin embargo, nos parecen oportunas. Una, que no hay características netamente diferenciadas (aunque puede haberlas cuantitativas) entre la preocupación social de nuestro siglo y la de la centuria pasada. Otra, que tampoco puede estimarse que la consideración de lo social sea un fruto del siglo XIX y el actual, que carezca de antecedentes en épocas anteriores. HAYEK ha hecho notar que el concepto de lo *social* de nuestros tiempos ha venido a sustituir a la idea *moral* de tiempos anteriores; lo que significa, según él, que esa voz se ha convertido en una expresión perturbadora, porque lo que hay de válido en la idea social es pura y simplemente lo que tiene de *moral* (2).

De todos modos, parece cierto:

1.º Que desde que la primera revolución industrial, a comienzos del siglo XIX, vino a alterar profundamente las condiciones de la existencia humana, nació el conjunto de problemas sociales (cuestión social y reforma social) todavía sin resolver definitivamente, que han puesto en circulación la terminología de «lo social» y dan a nuestra época su sello de crisis social angustiosa, aunque también de alentadoras perspectivas de un nuevo orden colectivo inspirado en principios de justicia.

2.º Que es principalmente nuestro siglo actual el que, tanto en el terreno de las ideas como en el de las reformas o realizaciones sociales, ha sabido destacar el aspecto que

(1) AUNÓS: *La evolución histórica del sentido social*, en el volumen *Revisión de conceptos sociales*. Madrid, Ediciones y Publicaciones, 1957, página 123.

(2) *What is Social*, cit. por LEGAZ, *Socialización*, Discurso leído en su recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1964, pág. 36.

AUNÓS, inteligentemente, pone de relieve, de exaltación de la justicia, dentro del rico cuadro de los valores sociales y jurídicos.

3.º Que en modo alguno hemos de considerar perturbadora, como piensa HAYEK, la voz «social», siempre que del concepto de lo social no excluyamos su antiguo y fundamentalísimo aspecto moral. Sobre esto hemos de insistir pronto, en el capítulo dedicado a las ciencias sociales.

2. EL CONCEPTO Y LA CARACTERIZACIÓN DE LO SOCIAL

Como ha dicho Alberto MARTÍN ARTAJO, «nada más vago, esfumado y amorfo que este concepto de «lo social» que tanto se maneja, a veces tópicamente, en nuestros días» (1).

Parece que hay que definir lo social, en cuanto adjetivo, como lo referente a la sociedad; pero con esto adelantamos muy poco, pues aun cuando la sociedad nos rodea y estamos sumergidos en ella, el tema de su caracterización es por demás arduo. «A pesar de ser tan ingente —escribe RECASÉNS SICHES— la experiencia social inmediata y cotidiana, cuando la mente humana quiere determinar el ser de la sociedad, esa empresa intelectual no resulta fácil: parece como si la sociedad —manifestada en fenómenos de tan gran volumen— se tornara huidiza y evanescente, esquivando la aprehensión intelectual» (2).

Es, en realidad, sumamente difícil precisar el concepto de lo social y de la sociedad. En el lenguaje vulgar y en la doctrina científica se habla de ellos en los más diversos sentidos. A veces, muy impropriamente, lo social se relaciona con las prácticas sociales o mundanas. Otras se toma lo social como equivalente a lo público o lo político. Con frecuencia, lo social se identifica y confunde con lo laboral a causa

(1) *La conciencia social de los españoles*. Discurso de recepción en Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1961, pág. 15.

(2) RECASÉNS SICHES: *Tratado general de Filosofía del Derecho*, 2.ª edición. México, Porrúa, 1962, pág. 120.

de que, entre los hechos y relaciones más variados, destaca en nuestro tiempo, por la importancia que ha adquirido y los problemas a que ha dado lugar, la realidad social de la relación de trabajo, que es aquella que se produce en torno a la actividad dirigida a la satisfacción de las propias y variadas necesidades de los hombres. Y escuelas enteras han desdibujado lo social reduciéndolo o subordinándolo a lo económico. Así, la obra de Carlos MARX está viciada por la equivocación de supervalorar el factor económico, ciñendo los demás a la condición de reflejo o superestructura de aquél. Y la filosofía jurídica de Rodolfo STAMMLER parece adolecer del defecto de reducir todo el problema de la realidad social a una simple relación de *forma y materia* entre el Derecho y la Economía.

Frente al confusionismo que suele rodear a la materia social, quizá es necesaria y oportuna la diferenciación de dos posibles puntos de vista. Hay una consideración amplia de lo social y otra más restringida.

En su sentido más amplio, lo social abarca todo el complejo de hechos y relaciones derivados de la coexistencia y convivencia de los hombres en sociedad. El hecho social es una especie del hecho humano; pero es un hecho producido por las actividades del hombre en cuanto se halla en relación con sus semejantes.

Como la realidad social es multiforme y está constituida por un conjunto complejísimo de factores, lo social, ampliamente concebido, abarca los hechos y fenómenos sociales, las relaciones e instituciones sociales, las ideas sociales, los problemas sociales y la solución de los mismos. El concepto amplio de la materia social tiene, así, el inconveniente de su indeterminación y complejidad. Los fenómenos sociales, o sea los producidos por la convivencia humana o con ocasión de ella, son variadísimos, y a su vez, los problemas sociales que esa convivencia suscita son extremadamente complicados.

El concepto amplio de que se trata viene, pues, a identificar la materia social con el objeto de las ciencias sociales todas. Pero al lado de él hay otro sentido más restringido de dicha materia, en el que la idea de lo social no es ya la idea

de cuanto afecta a la sociedad y al hecho social. Lo social, en esta acepción, que quizá es la corriente, no es cualquier materia social o el conjunto de materias sociales. Cuando hablamos de lo social aludimos a lo que, en algún momento, es social por antonomasia; lo que atañe no a los aspectos puramente descriptivos y teóricos (científicos y sociológicos) ciertamente muy importantes hoy y quizá básicos, sino a los aspectos prácticos y más vitales. Ciro Félix TRIGO nos dice que «en la actualidad hablar de lo social equivale a evocar una diversidad de hechos, problemas y teorías relativos a la mejor organización de la convivencia humana» (1).

Lo social aparece, pues, referido, sobre todo, a una consideración crítica, teleológica, valorativa, que estima imperfecto el orden social actual y aspira a su adecuada reforma. Cuando hablamos de lo social estamos pensando en la cuestión social y en la reforma social a través de una política social.

Respondiendo a este doble concepto de lo social dedicamos un capítulo de este trabajo a las ciencias sociales en general (reflejo del sentido amplio de lo social) y capítulos sucesivos a la cuestión social y la reforma y política social (sentido restringido). Pero, naturalmente, es a este segundo concepto, usual y estricto de lo social, al que nosotros habremos de referirnos de un modo especial en nuestra actual labor. Dejemos a los sociólogos el estudio teórico de la sociedad y la evolución de sus formas. Nos ceñiremos, pues, al estudio de aquello que en nuestros difíciles tiempos afecta, de una manera destacada y relevante, a la vida social o de relación, presentándonos tantas manifestaciones de desajuste. Al recoger y enjuiciar hechos y problemas, teorías e instituciones sociales, hemos de hacerlo con la mira puesta en un deseable y más justo funcionamiento de la asociación humana.

Aunque estos rasgos, sin duda, no constituyen un acabado concepto de «lo social», bastan como expresión anticipatoria de lo que va a ser objeto de nuestro trabajo. Mas para

(1) *Constitucionalismo social*, en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, mayo de 1956, pág. 579.

acabar de perfilar lo que lo social sea, conviene que hagamos unas brevisimas consideraciones sobre la diferenciación y límites entre lo social y lo individual y entre lo social y lo jurídico.

3. LO SOCIAL Y LO INDIVIDUAL

Como la sociedad se compone de individuos, las cuestiones relativas a la naturaleza y estructura de la sociedad y a la caracterización de lo social han de tener como base el estudio de la relación y contraposición entre individuo y sociedad, que a su vez ha de apoyarse en el conocimiento del hombre y la vida humana.

No podemos detenernos aquí en tan interesantes temas, desarrollados brillantemente por muy modernos filósofos y sociólogos (1). Pero sí nos parece oportuno recoger la idea fundamentalísima de que la sociedad no puede existir ni concebirse independientemente de los individuos y que, en la escala o jerarquía de los valores, hay que reconocer la primacía de los individuales sobre los colectivos.

Tratando de caracterizar lo colectivo y fijar su naturaleza, dice Luis RECASÉNS SICHES que «la sociedad no es un ente en sí y por sí, con existencia aparte de la de los hombres individuales que la forman; es decir, la sociedad no es una realidad sustante, sino que las únicas realidades sustantivas que la componen son los hombres... Lo social no tiene realidad aparte de los individuos, sino que constituye algo que les acontece a los hombres y que éstos hacen. En suma, diría yo, *lo social es un conjunto de formas de vida humana y un conjunto de interacciones*». Mas si la realidad de los entes

(1) Pueden verse diversos trabajos de José ORTEGA Y GASSET, especialmente su libro póstumo *El hombre y la gente*, Madrid, 1957; También MARÍAS (Julián): *La estructura de lo social*, Madrid, 1955; RECASÉNS SICHES: *Tratado general de Sociología*, 2.^a ed., México, 1958, páginas 100-152 y 176-243, y *Tratado general de Filosofía del Derecho*, 2.^a edición, cit., págs. 119 y sigs., y LECAZ: *Filosofía del Derecho*, 2.^a edición, Barcelona, Bosch, 1961, págs. 456 y sigs.

sociales se halla integrada nada más que por *conductas humanas recíprocamente entrelazadas*, esto no quiere decir que no haya en su composición otros ingredientes «no reales, sino ideales: las representaciones de los valores a los que sirven y las formas culturales que constituyen la estructura de los comportamientos humanos que integran la efectividad de esos entes». Por otra parte, de la comprobación de que las únicas realidades sustantivas en lo social son los hombres no se sigue de ninguna manera que la sociedad sea sólo un tejido de las vidas individuales, pues «cuando los individuos actúan como miembros de una colectividad, lo que viven no es su auténtica vida individual y original, sino unas especiales formas de vida objetivada, esto es, unas formas de vida colectiva... Quien vive lo colectivo es el individuo, pero esas formas de vida colectiva pueden distinguirse perfectamente de las formas de la vida propia y auténticamente individual» (1).

De esta consideración de la naturaleza propia de lo social se desprende inequívocamente su subordinación, en el plazo axiológico, a lo personal y humano. Ciertamente lo social es esencial en la vida humana. No cabe prescindir de lo colectivo. Pero tampoco hay que darle una consideración y una primacía tal que sofoque y anule lo individual. Como muy bien escribe el propio RECASÉNS SICHES, «lo colectivo cumplirá su papel y será beneficioso en la medida en que ayude al hombre a resolver una serie de problemas; pero dejándolo a la vez una holgura dentro de la cual el individuo pueda ser él mismo, pueda moverse con libertad para hacer su propia vida individual. Y por eso, cuando se intenta colectivizar integralmente al hombre, estatificarlo, funcionarizarlo o, lo que es lo mismo, desindividualizarlo, entonces se agota la esencia de lo humano, se deshumaniza al hombre, se le destruye. Y, además, con ello se troncha irremisiblemente el porvenir y toda posibilidad de progreso para la misma sociedad,

(1) RECASÉNS: *Tratado general de Filosofía del Derecho*, 2.^a ed. citada, págs. 120 y siguiente.

la cual parece reseca, puesto que ella sólo puede progresar merced a las aportaciones individuales» (1).

Por fortuna estas ideas no son ya exclusivas de ningún sistema filosófico. Las más variadas concepciones actuales del mundo y de la vida que recogen el sentir del pensamiento occidental tienen una base personalista y humanística que impone la estimación del valor del hombre y el reconocimiento del principio de la dignidad humana, lo que no es incompatible y está hermanado con la idea trascendente de Dios (2). La Filosofía, las Ciencias sociales, la Política social, el Derecho de hoy toman como punto de partida al hombre como ser social, pero en cuanto ser humano.

Sólo nos resta aquí subrayar que esta doctrina de la primacía de los valores humanos sobre los sociales constituye uno de los postulados básicos del Catolicismo social. La doctrina social de la Iglesia tiene como principio fundamentalísimo el de la eminente dignidad de la persona humana.

4. LO SOCIAL Y LO JURÍDICO

No son lo social y lo jurídico ideas idénticas, pero sí estrechamente relacionadas. El Derecho es un instrumento para la vida social y una verdadera realidad social, aunque sea a la vez una realidad moral y humana. LÓPEZ MEDEL nos ha dicho, con fórmula afortunada, que el Derecho es una realidad social de la que *el hombre es protagonista* (3).

Ya consideremos, en efecto, al Derecho como forma social referida al valor justicia, o como norma que entreteje el conjunto de relaciones que sobre dicho valor en la vida social

(1) *Tratado general de Filosofía del Derecho*, ed. cit., págs. 140 y siguiente.

(2) Véase, sobre las dos interpretaciones fundamentales y opuestas del humanismo, a saber, el *humanismo exclusivista* (egocéntrico) y el *humanismo armónico* (teocéntrico), nuestro libro *Humanismo y Derecho*. Madrid, Instituto Editorial Reus, 1962, págs. 18 y sigs.

(3) *Lo social en el Derecho*, en la revista *Universidad*. Zaragoza, julio-diciembre 1962, pág. 170.

se constituyen, siempre resulta que el Derecho está inexorablemente ligado a la vida social y a la naturaleza social del hombre.

Agudamente ha dicho el profesor LEGAZ que el Derecho no solamente constituye una forma de la vida social, sino que es también «una *forma de la realidad social* en cuanto que, por una parte, es un modo de patentizarse dicha realidad— la cual, por consiguiente, influye sobre el Derecho y lo condiciona— mientras que, por otro lado, el Derecho es una fuerza configuradora, conforme a principios propios, de la realidad social» (1).

Se da, así, una ínfima compenetración entre lo social y lo jurídico. *Ubi societas, ibi ius*. No se concibe un concepto del Derecho sin una estructura interindividual y comunitaria, ni un Derecho efectivo sin la colaboración de la sociedad. A la inversa, tampoco cabe un concepto de lo social que prescinda de las formas y garantías del Derecho. Hay ciertamente esferas y aspectos sociales —por ejemplo, los que atañen al grupo familiar, entre muchos otros— en los que el Derecho sólo puede actuar en proporciones mínimas. Pero, en general, sin normas jurídicas (cuando las religiosas y las morales no obtengan plena eficacia) no puede la sociedad desenvolverse ordenadamente.

La compenetración de lo social y lo jurídico se acusa marcadísimamente en aquellas esferas a las que nuestra época califica en sentido estricto de sociales, como son las propias de las relaciones de trabajo. En ellas no siempre se deslindan bien los problemas sociológicos (unidos casi siempre a problemas económicos y políticos) y los problemas jurídicos. Así, han sido con frecuencia identificadas las funciones de la Política social y el Derecho social. Como advierten BAYÓN y PÉREZ BOTIJA, «el Derecho del trabajo apareció como un confuso conglomerado de normas jurídicas y de principios políticos, de aspiraciones éticas y de problemas económicos» (2).

(1) *Filosofía del Derecho*, ed. cit., pág. 456.

(2) *Manual de Derecho del trabajo*, 3.ª ed. Madrid, 1962, vol. I, página 11.

La verdad es que se trata de problemas distintos y no es la misma la misión del jurista que la del sociólogo, la del economista o el político, como se ve claramente —según advierten estos doctos expositores— cuando se trata de fenómenos como el del paro y el de la huelga (1). Pero, de todos modos, no cabe duda de que el jurista, para levantar sus interpretaciones y sus construcciones, ha de tener muy presentes los datos que las realidades sociales y económicas, así como los principios filosóficos y los ideales políticos, le proporcionan.

La fuerte influencia del criterio social que acusan, en gran número de esferas, la legislación y la jurisprudencia modernas, parece plantear en ocasiones el conflicto provocado por la contradicción de criterios aplicables. La legislación, en efecto, nos muestra en algunos momentos y a propósito de algunos temas y cuestiones civiles y laborales, un marcado predominio del criterio social sobre el clásico espíritu jurídico, mientras que en otras ocasiones hace prevalecer el punto de vista jurídico sobre el social. Las mismas fluctuaciones se observan en la jurisprudencia (2). Pues bien: ¿qué orientación es preferible? No cabe dar una regla general. En algunas materias, los principios generales del Derecho obligarán a conservar las concepciones puramente jurídicas, y entre ellas, sobre todo, las del tradicional Derecho civil. En otras, la marca de lo social es de tal empuje que obligará a subordinar lo antiguo a lo nuevo y lo jurídico a lo social. En tales casos, sin embargo, la antítesis de lo jurídico y lo social está mal planteada. No es que haya que sacrificar lo jurídico a lo social. Es que lo jurídico se ha transformado a impulsos del elemento social. Es que las antiguas nociones jurídicas están ya sustituidas o a punto de serlo por otras más conformes con las actuales exigencias económicas y sociales.

(1) *Manual*, cit., págs. 11 y 12.

(2) Véase R. SAVATIER: *Les métamorphoses économiques et sociales du Droit civil d'aujourd'hui*, 2.^a ed. París, Dalloz, 1952, especialmente números 260 y sigs., págs. 232 y sigs.

II

LAS CIENCIAS SOCIALES

1. LOS SABERES SOCIALES A LO LARGO DE LA HISTORIA DE LA CULTURA OCCIDENTAL

Dice el profesor Alfonso GARCÍA VALDECASAS que «las ciencias sociales han llegado tardíamente a la madurez científica. Incluso muchos niegan que todavía hayan ganado legítimamente el título de ciencias»; y añade que durante mucho tiempo, «las disciplinas sociales, aunque tuvieran de común el darse en la sociedad y el pertenecer a la Historia, aparecían como una pluralidad de materias inconexas y heterogéneas, sin nexo científico que las redujera a sistema. Más aún, el mismo carácter de ciencia de cada una de ellas era más que problemático» (1).

Claro es que esto no quiere decir que no existiese ya de antiguo y alcanzase gran desarrollo el estudio de algunos fenómenos sociales. Hubo, sobre todo, algunas disciplinas, como la Filosofía social, la Política y el Derecho, que alcanzaron desde tiempos antiguos un alto nivel.

A lo largo de toda la historia de nuestra cultura occidental, desde la Antigüedad clásica, hubo, como hace notar RECASÉNS SICHES, interesantes aportaciones al estudio de la sociedad, «bien que tales estudios no se presentasen como un cuerpo científico independiente, sino como incidencia, supuestos o complementos de otros tipos de estudio sobre la sociedad: de estudios filosóficos, políticos, jurídicos y económicos» (2).

Este rico y clásico acervo de estudios sociales tiene como características más destacadas: 1.^a Girar en torno a los pro-

(1) *La ciencia fundamental de la sociedad*, en el vol. *La coordinación de las ciencias sociales* (Discursos leídos en Real Academia de Ciencias Morales y Políticas). Madrid, 1957, págs. 17 y sigte.

(2) *Tratado general de Sociología*, 5.^a ed. México, Porrúa, 1963, página 37.

blemas normativos y valorativos (éticos y jurídicos) de la sociedad, más bien que sobre los aspectos teóricos de las realidades sociales. 2.^a Referirse, sobre todo, a la sociedad política encarnada en el Estado. 3.^a Hermanar casi siempre la meditación filosófica con la política y la jurídica. En suma, como apunta RECASÉNS, «la sociedad se enfocó sobre todo desde el punto de vista de la Filosofía jurídica y política, cual sucedió, por ejemplo, en la *República* de PLATÓN, la *Política* de ARISTÓTELES, la *República* de CICERÓN, el tratado *De regimine principum* (atribuido a SANTO TOMÁS DE AQUINO o a su discípulo Egidio ROMANO), el tratado *De legibus* del P. FRANCISCO SUÁREZ, S. I., las obras de ALTHUSIO, GROCIO, TOMASIO, PUFENDORF, LOCKE, y el *Contrato social* de ROUSSEAU» (1).

Concretamente, son muchos los escritores que se mencionan hoy como precursores de la Sociología, en planos muy variados. Se estudian así los precedentes de esta ciencia en el Arte político (MAQUIAVELO, por ejemplo), en la Ciencia política (BODIN, MONTESQUIEU, etc.), en la Filosofía y Teoría de la Historia (VICO, TURGOT, CONDORCET y otros), en la escuela histórica del Derecho (con SAVIGNY a la cabeza), en la escuela idealista alemana (SCHELLING, HEGEL), en la escuela tradicionalista o de la restauración (BONALD, DE MAISTRE, DONOSO CORTÉS) y en la Filosofía social del siglo XIX (CONDE DE SAINT-SIMON, FOURIER, etc.) (2).

Pero lo que nos interesa destacar aquí es que no fueron ajenos a las ideas sociales los escritores españoles. En el siglo XIII, un árabe casi español, ABEN-JALDÚN (Ibn-Khaldoun), en sus famosos *Prolegómenos* (3), fué uno de los más geniales precursores de la Sociología (4), y en la Edad de Oro de las letras españolas (siglos XVI y XVII) se registran en las obras de muchos escritores, principalmente en las de Luis VIVES y el

(1) *Tratado general de Sociología*, cit., pág. 38.

(2) V. RECASÉNS: *Sociología*, cit., págs. 39 y sigs.

(3) *Prolegomènes*, trad. del BARÓN DE SLANG, tres vols. París, 1934-1938.

(4) V. ORTEGA Y GASSET: *Obras completas*, t. II, 1946, págs. 661-679

Padre MARIANA, doctrinas que pueden considerarse como atisbos de la Sociología actual.

El polígrafo Joaquín COSTA considera, así, a estos dos escritores, como fundadores de la Sociología en España, aun cuando hubo algunos otros, como Fr. Alonso DE CASTRILLO, que anteriormente, en 1521 (1), había teorizado acerca de la sociedad. «La Sociología española —nos dice COSTA— tiene su punto de arranque (y no podría haber ambicionado más ilustre ni más honrada cuna) en el libro *De subventione Pauperum sive de Humanis necessitatibus libri II* con alguna parte del *De Causis corruptarum artium*, de Juan LAIS VIVES, y en el *De Rege et Regis institutione* del P. MARIANA, estos dos grandes fundadores de la Filosofía de la Historia en España. Ciertamente, ni la obra del inmortal polígrafo valentino ni la del egregio historiador y economista talaverano nos dan una concepción clara, acabada y sistemática de la sociedad y de su vida como pudieran Augusto COMTE o Heriberto SPENCER, ni eran de esperar tales amplitudes ni tal método en siglo tan crítico y tan poco a propósito para síntesis y construcciones que no fueran de fantasía, como la de Tomás MORO; pero encierran intuiciones genialísimas, de que ellos mismos parecen asustarse, vislumbres y anticipaciones llenas de provechosa sugestión y, en todo caso, exigencias en que puede decirse que late el problema entero de la Sociología planteado desde puntos de vista parciales y complementarios, ético y dinámico en aquél, mecánico y formal en éste» (2).

Con todo, los precedentes de la Sociología no son la Sociología misma. A pesar de la importancia de todos los estudios sociales aludidos se hacía necesaria una ciencia general de la sociedad que pudiese agrupar o, mejor, coordinar y servir de base al estudio de todos los fenómenos y disciplinas sociales. Este fué y es el quehacer de la Sociología como

(1) *Tratado de república, con otras historias y antigüedades*. Burgos, 1521.

(2) Joaquín COSTA: *Colectivismo agrario en España*. Partes I y II: *Doctrinas y hechos*. Madrid, Biblioteca Costa, 1915, págs. 28 y sigte.

ciencia general y autónoma de los hechos sociales, que empezó a desenvolverse en el segundo tercio del siglo XIX y que todavía se encuentra hoy *in statu nascentis*.

2. LA SOCIOLOGÍA COMO CIENCIA SOCIAL GENERAL Y AUTÓNOMA

A) *Orígenes de la Sociología. La obra de Augusto Comte*

La opinión usual otorga a Augusto COMTE (1798-1857) el título honroso de fundador de la Sociología como ciencia independiente (1). Y, en efecto, ideado, a partir de 1839, por este famoso pensador francés, fundador también de la dirección positivista de la Filosofía, el término de Sociología, adquiere éste rápidamente carta de naturaleza en la doctrina científica, a pesar de que dicho vocablo haya sido calificado, desde el punto de vista gramatical, de *mostruoso*, al estar constituido por la reunión de una raíz latina y una raíz griega (2). Pocos años más tarde tiene la nueva ciencia, en Alemania, un segundo fundador, Lorenzo VON STEIN (1815-1890) (3).

Verdad es que la Sociología, preparada con anterioridad por múltiples factores y de un modo especial por el pensamiento filosófico alemán, fué un producto del estado de conciencia intelectual de su tiempo. «A principios del siglo XIX —ha escrito Carmelo VIÑAS MEY— la creación de esta nueva disciplina era algo que estaba latente y a punto; era el fru-

(1) La teoría de COMTE está contenida en sus obras *Cours de Philosophie positive*, París, 1830-42, y *Système de Politique positive*, París, 1851-54.

(2) André MARCHAL: *Les rapports du droit et de l'économie politique*, en el libro *Introduction à l'étude du Droit*, publ. por varios profesores de la Facultad de Derecho de París, t. II, París, Rousseau, 1953, páginas 207 y sigte.

(3) Su principal obra llevó el título de *Ciencia de la sociedad* (*Die Gesellschaftslehre*, Stuttgart, 1856).

to maduro que se hallaba al caer» (1). Pero ello no quita significación a la obra, verdaderamente original, de Augusto COMTE.

Circunscribiendo COMTE la ciencia al campo de los conocimientos fundados en los datos de la experiencia (ciencia positiva), distingue seis grupos científicos fundamentales, por orden de menor a mayor complejidad: la Matemática, la Astronomía, la Física, la Química, la Biología y la Sociología. Nace, pues, la Sociología, en la concepción comtiana, con la pretensión de ser una ciencia de igual carácter que las demás, esto es, empírica e inductiva, que estudia las leyes que rigen los fenómenos sociales o, lo que es lo mismo, las leyes de la estructura y desarrollo de la colectividad. Hay, en efecto, en la sociedad dos aspectos: el estático (o del orden) y el dinámico (o del progreso), que originan los dos sectores de la Sociología: la *Estática social*, que se ocupa de las leyes y estructuras que determinan el orden y conservación de la colectividad, y la *Dinámica social*, que estudia el movimiento de progreso de la sociedad, que se manifiesta en la llamada ley de los tres estados o etapas por los que pasaron las organizaciones sociales (en congruencia con el pensamiento humano) y son expresivos del progreso de la Humanidad, a saber, el teológico, el metafísico y el positivo. Como derivaciones de esta Sociología positiva traza Augusto COMTE los planes de una *Política positiva*, que tiene por misión la reorganización de la sociedad mediante la conciliación del orden con el progreso, y una *Religión positiva*, en la que la idea de Dios es sustituida por la idea, positiva, de la Humanidad.

La Sociología, pues, en la concepción de Augusto COMTE, se nos presenta: a) Como una ciencia positiva e inductiva, esencialmente teórica, pero que tiene importantes derivaciones prácticas; b) Como una ciencia que tiene por objeto estricto la realidad social, pero dentro de una amplia tenden-

(1) *El pensamiento filosófico alemán y los orígenes de la Sociología*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1957, pág. 5

cia omnicomprendiva y enciclopédica: la Sociología pretende atraer a sí todas las ciencias del hombre y de la cultura.

Se ha observado, con razón, que la construcción científica de la Sociología realizada por Augusto COMTE fué más bien una aspiración que un resultado alcanzado. Delineó ciertos cuadros a modo de esquemas imprecisos, que sus continuadores, como SPENCER y WARD, hubieron de preocuparse de rellenar. Pero, aparte de esto, la obra del fundador de la Sociología adolece de fundamentales errores. Uno de ellos es, a nuestro juicio, oscurecer o minimizar al individuo, considerando que la verdadera realidad es el organismo social y que éste, por su riqueza de estructuras y su carácter progresivo, ostenta la primacía sobre el organismo individual, limitado e inalterable. Otro error crasísimo es admitir para todas las ciencias, y por consiguiente para la Sociología, cual único método, el positivo o experimental, como si las ciencias sociales y humanas pudieran ser elaboradas con los cánones y procedimientos de las ciencias naturales.

Por partir de esta base equivocada y no poder, a la vez prescindir de los ideales, tan vivos y exaltados en su época, incurre Augusto COMTE en constantes contrasentidos e incongruencias, y sobre todo no es fiel a su punto de vista metodológico, pues si bien establece, como base de su labor, los cánones positivistas y hace gran hincapié en ellos, los entremezcla luego con ingredientes y métodos tomados de la Filosofía de la Historia e incluso de la Filosofía religiosa. Como hace notar ALCORTA, «a pesar de sus constantes protestas de conducirse con rigor y con un espíritu positivo y a pesar de que el pensamiento de COMTE se desenvolvió en el ambiente del positivismo y se propuso reflejar y deliberadamente moverse dentro de él, es indudable que demasiado frecuentemente, por no decir de ordinario, adopta un tono profético y aun mesiánico, en el que abundan más las ideas vagas que los resultados científicos, y los deseos y aspiraciones se entremezclan de una forma a las veces romántica con las no muchas ideas que enhebran su discurso» (1).

(1) José Ignacio ALCORTA: *Sociología*. Barcelona, Bosch, 1959, página 57.

B) *Variadísimos puntos de vista sobre el concepto, objeto y método de la Sociología*

Son ingentes, después de COMTE, los estudios dedicados a la Sociología; pero no han logrado proporcionarnos conclusiones claras sobre el concepto, el objeto y el método de esta nueva ciencia.

Se dice, en términos muy generales y un poco vagos, que la Sociología es el estudio científico y de conjunto de los hechos sociales o de las relaciones sociales, o bien que la Sociología tiene por objeto el estudio de la sociedad considerada en sí misma. Algunos de los más actuales cultivadores de esta ciencia se contentan con decir que «la Sociología puede definirse como el estudio de la sociedad, es decir, de la urdimbre o tejido de las interacciones e interrelaciones humanas» (1). Otros más clásicos, con cierto mayor alcance descriptivo, han dicho que la Sociología es «ciencia de la estructura y vida del cuerpo social» (SCHAFLE) o «ciencia de la naturaleza, estructura, vida y leyes del total organismo social» (AZCÁRATE), o «ciencia de la sociedad considerada en sus elementos genéticos, estáticos, teleológicos y tecnológicos, o séase, en su génesis y desenvolvimiento, en su presente, en su porvenir y en su acción inmediata» (L. STEIN, ROSS, SMALL). Mas cuando se trata de precisar el sentido, el contenido, el ámbito que la Sociología tiene y sus métodos propios, con diferenciación todo ello de los que caracterizan a las demás ciencias sociales, tropezamos con grandes dificultades, que han dado lugar a radicales desacuerdos. La doctrina ha sufrido muchas oscilaciones y se han marcado direcciones muy variadas.

Como exponen los argentinos MOUCHET y ZORRAQUÍN, no resultaba fácil «llegar a la consideración autónoma de los hechos sociales. Los continuadores de COMTE se dividieron

(1) GIUSBERG: *The Study of Society*. Kegan Paul, 1939, pág. 436; SPROTT: *Introducción a la Sociología*, trad. de TORNER. México-Buenos Aires, 1964, pág. 9.

en múltiples escuelas que no atinaban con el objeto propio de la Sociología. O bien consideraban al grupo social como si fuera un organismo vivo y aplicaban los métodos de las otras ciencias naturales (escuela organicista), o bien creían que los hechos sociales sólo eran una generalización de las reacciones individuales (escuelas psicológicas), o bien asignaban a la Sociología un objeto puramente formal (escuela formalista)» (1). Fué Emilio DURKHEIM (1858-1917) quien dedicó los mayores esfuerzos a la afirmación de la existencia de una ciencia de los hechos sociales (inasimilables a los de ningún organismo y diferentes de los fenómenos humanos individuales), con objeto y métodos propios. Se ha dicho que «por su descubrimiento fundamental del carácter específico del hecho social, irreducible a elementos individuales, este sabio estableció la Sociología sobre nuevas bases» (2). Pero, a pesar de la labor constructiva de DURKHEIM, la Sociología continuó dividida en variadas escuelas y posiciones.

No podemos sumergirnos en el piélago de las teorías y concepciones de la Sociología. Nos limitaremos a recoger el cuadro resumido que nos presenta José Ignacio ALCORTA, para quien, entre los intentos más científicos y matizados de construir modernamente la Sociología como ciencia, cabe distinguir como más significativos los siguientes:

1.º Concepto de la Sociología positivista. Atendiendo principalmente al punto de vista metodológico, habría que incluir las direcciones de COMTE y SPENCER.

2.º Concepto de Sociología mecanicista (PARETO).

3.º Concepto de la Sociología como Psicología colectiva (VICO, LAZARÚS, VILLA, TARDE, LE BON, TAINÉ, FRAZER, ROSS).

4.º Concepto de la Sociología como Psicología social (DURKHEIM, BOUGLÉ, LÉVY-BRUHL).

(1) *Introducción al Derecho*, 2.ª ed. Buenos Aires, Perrot, 1956, página 77.

(2) LÉVY-BRUHL: *Sociología del Derecho*, trad. de Miriam de WITZKY. Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1964, pág. 46.

5.º Concepto de Sociología como tipología social (GURVITCH, con antecedentes en Max SCHELER).

6.º Concepto de Sociología como fenomenología social (WUND, ELLWOOD, MAC BOUGALL y TARDE, y DURKHEIM hasta cierto punto).

7.º Concepto de Sociología como nomología pura o formalismo puro (SIMMEL, VIERKANDT, SMALL).

8.º Concepto de Sociología como enciclopedia de las ciencias sociales (ARDICÓ, FOULLÉE, MENGES, GIERKE, y hasta determinado límite COMTE).

9.º Concepto de la Sociología universalista (SPANN).

10. Concepto de la Sociología historicista (FR. OPPENHEIMER).

11. Concepto de Sociología pura (MOHL, GUMPLOVICZ, y en cierto sentido TÖNNIES, SIMMEL).

12. Concepto de la Sociología espiritualista (SAUER, A. WEBER).

13. La dirección pragmatista (James RATZENHOFFER, ROSS, SMALL, VON WIESE).

14. Las direcciones tradicionales que tienen de ordinario una posición ético-jurídica en que el objeto de la Sociología apenas si se diferencia del del Derecho político, siendo antecedentes de esta postura la concepción griega de la *polis* y del Estado. Esta dirección concibe también la Sociología de una forma muy parecida a la Moral social, ocupándose de una forma no sistemática, de lo que se ha venido en llamar *cuestiones sociales*. No obstante, en este amplio marco tradicional hay variantes como las del institucionalismo y otras» (1).

¿Hay alguna nota o dirección que pueda señalarse como característica general de la Sociología del siglo XX? Eustaquio GALÁN, en un docto y muy interesante estudio que constituye una visión panorámica de esta ciencia en la presente centuria (2), nos habla de la aspiración muy general a dar

(1) *Sociología*, cit., págs. 16 y sigte.

(2) *La teoría del Estado como Sociología (Sinópsis de la Sociología en el siglo XX)*, sep. de la *Revista Internacional de Sociología*. Madrid, 1945, págs. 2 y sigs.

a la Sociología una fundamentación filosófica que señala un contraste con el repudio de toda dimensión especulativa que caracterizó a la Sociología decimonónica. «El libro más significativo e importante del siglo XX acerca de la concepción y el método de la Sociología, *La Sociología como ciencia de realidad*, de Hans FREYER, se abre precisamente apelando al afán de dar al sistema de la Sociología un nuevo fundamento filosófico». Y con anterioridad a él, la renovación de la Sociología se nos aparece representada, bajo la influencia del neokantismo, por SIMMEL, WIESE, VIERKANDT, TÖNNIES, SPANN, etcétera. Pero el propio GALÁN reconoce que lo único común a todos estos escritores es esa tendencia a cimentar la Sociología en la Filosofía, que se muestra muy acentuada en SPANN y FREYER, pues «por lo que toca a orientación filosófica concreta y en cuanto a métodos y resultados, se separa la obra sociológica de uno y otro autor» (1). Y por lo demás no debe perderse de vista que las direcciones sociológicas guardan relación con el genio de los diversos pueblos. Así, mientras la tradición anglosajona enfoca la Sociología desde un ángulo empirista, la ciencia alemana tiende a contemplar sus estructuras y sus leyes desde un punto de vista culturalista y filosófico. Muy distintas a las conclusiones del profesor GALÁN serían, pues, las que hubieran de sostenerse si lo que se estudiase fuese la literatura anglosajona, que es precisamente —sea cualquiera el juicio que nos merezca— la que está en la actualidad más en auge en el campo de esta clase de estudios.

C) *Sentido preponderante que nos muestra
la Sociología actual*

Sabemos ya que el estudio más antiguo de la sociedad —en la Filosofía tradicional y antes de que se hablase de *Sociología*— estaba orientado hacia una visión de ella más teleológica que teórica, enfocándola desde el punto de vista de

(1) GALÁN: Op. cit., pág. 13.

los principios morales; y que el fundador de la Sociología, Augusto COMTE se orientó a su consideración teórica y positiva, aunque en realidad sólo logró darle un marcado carácter enciclopédico.

Pues bien: la doctrina actual, sobre la base de conservar y hacer más puras las características de la Sociología como ciencia teórica y empírica, siente el deseo y la necesidad —sobre todo a partir de la segunda década del siglo XX— de someter a revisión crítica el concepto de la Sociología para borrar en ella todo tinte enciclopédico y señalarle un objeto propio y concreto.

La Sociología actual es, así, de tipo empírico-positivo, basada en el cálculo y la estadística, y con linderos temáticos bien definidos. Tal concepción es la predominante, sobre todo, en los países anglosajones (1), pero también en la generalidad de los países latinos de Europa y América.

Dice nuestro compatriota y ahora docente de la Universidad Nacional de México, Luis RECASÉNS SICHES, recogiendo este sentido actual de la Sociología, que se considera hoy que el objeto de esta ciencia es lo específicamente social, o lo que es igual, los hechos sociales en cuanto tales. «La Sociología —nos dice— es el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las *relaciones interhumanas*, en cuanto a su *realidad* o ser efectivo. Aunque muchas otras ciencias diferentes de la Sociología se ocupan de aspectos sociales del hombre, ninguna hace del hecho de la convivencia y de las relaciones interhumanas su tema central de estudio. Aunque cada una de esas otras ciencias tocan aspectos sociales de la vida del hombre, ninguna de ellas tiene como tema propio y específico el hecho social en tanto que tal» (2). Para RECASÉNS SICHES, la Sociología no es una ciencia normativa, sino una ciencia teórica... De los hechos sociales le interesa a la Sociología su *realidad efectiva*, su ser real. La Sociología no se ocupa de ideales normativos para la

(1) V. TIERNO GALVÁN (Enrique): *Introducción a la Sociología*. Madrid, Ed. Tecnos.

(2) *Tratado general de Sociología*, ed. cit., pág. 4:

conducta social, no formula juicios de valor, no suministra una pauta para la organización o la reforma de la sociedad, no ofrece recetas ni métodos para actuar sobre las realidades sociales. Se limita a estudiar los hechos sociales tal y como ellos son. Quiere enterarse de cómo es la sociedad, y no se plantea el problema de cómo *deber ser*. Es una ciencia del *ser* y no una teoría del *deber ser*. La determinación de los ideales —tema que desde luego tiene superlativa importancia y ofrece el máximo interés— no pertenece a la Sociología; es objeto de otro tipo de conocimiento, del conocimiento que se desarrolla en la llamada Filosofía social, política y jurídica, y en un plano práctico, en las técnicas de acción social» (1).

Sin embargo, reconoce tan docto profesor que la Sociología, aun siendo una ciencia teórica tiene una función práctica, ya que es «la Sociología, como la ciencia teórica de las realidades sociales, uno de los instrumentos indispensables para abordar el tratamiento de los problemas sociales prácticos». «Quien se proponga mejorar, reformar, remodelar o corregir cualquier parte o aspecto de la vida social, según determinados criterios de valor —por ejemplo, conforme a la justicia, a la paz, a la utilidad, a la riqueza, a la salud, etcétera— necesitará, además de una idea clara sobre esos valores, también un profundo conocimiento de la realidad social, de los materiales y estructuras concretas de las realidades particulares, sobre las cuales va a proyectar su acción reformadora» (2). Por otra parte, reconoce RECASÉNS la función y valor de orientación que tienen, en los estudios sociales, las ciencias que han de proporcionar los criterios estimativos o axiológicos. La investigación social concreta —nos dice— «no debe de ningún modo erigirse en señora en el campo de los estudios sociales, con lo cual se suscitaría un clima de immoralismo y de anarquía. Por el contrario, debe quedar subordinada en sus funciones de utilización práctica a la Filosofía social. Y es más, la investigación social debe

(1) *Tratado*, cit., pág. 12.

(2) *Ibidem*, págs. 15 y sigs.

ser dirigida por la Filosofía social para determinar qué temas se deben investigar y cuáles son los fines para los que debe hallar medios que sean eficaces y además éticamente correctos. En todo eso debe atenerse a las directrices que recibe de la Filosofía social» (1).

Ante tantas y tan necesarias salvedades creemos que peque de excesivo unilateralismo la concepción actual de la Sociología. Por nuestra parte, no vemos inconveniente en atribuir a la ciencia sociológica un alcance más general y comprensivo, aunque sea a base de distinguir, dentro de ella, las dos grandes zonas, separadas por sus diferentes matices metodológicos, de la Sociología teórica y la Sociología práctica o normativa.

Suelen seguir ya esta orientación no pocos sociólogos españoles y, en general, los partidarios de la Filosofía católica.

Uno de nuestros primeros expositores de la Sociología cristiana, el canónigo José María LLOVERA (2), después de recoger una extensa serie de definiciones de la Sociología, hacía notar que en la mayor parte de ellas se considera exclusivamente el aspecto *etiológico* y *descriptivo* de esta ciencia, mientras que en otras se atiende exclusivamente al *teleológico*. Por su parte estimaba que el carácter científico de esta disciplina exige tener en cuenta «el doble fin que se propone, *teórico* uno, que es conocer las causas del orden en la sociedad, *práctico* otro, cifrado en implantar, mantener y afianzar ese mismo orden, por lo que definía la Sociología como «la ciencia que estudia las causas del orden social en la sociedad civil, con el fin de implantarlo, mantenerlo y afianzarlo» (3).

Más recientemente, el profesor y académico Juan ZARAGÜETA admite la existencia de una Sociología teórica y una Sociología práctica; o lo que es igual, una ciencia social que trata la teoría de la sociedad en su realidad histórica y con-

(1) *Tratado*, cit., pág. 34.

(2) *Tratado elemental de Sociología cristiana*, 4.^a ed. Barcelona, Gili, 1921.

(3) Página 4.

ceptuación científica, para describirla y formular las leyes a que obedece en su dinamismo, y una segunda ciencia que se preocupa de la reforma social, es decir, de organizar y hacer funcionar a la sociedad en forma que haga a los humanos mejores y más felices (1). Y José Ignacio ALCORTA dice que el objeto de la Sociología no se agota en el mero saber teórico y debe unir la perspectiva teórica y la práctica de dicha ciencia (2); siquiera, para recoger el doble contenido teórico y práctico de la Sociología, nos hable, como complemento de la *Sociología general*, de nuevas disciplinas a las que da el nombre de *Socionomía* (que se ocupa de la conceptualización normativa de lo sociológico) y *Socioprudencia* (como saber práctico, circunstanciado y contingente) (3).

Compartimos, pues, la idea fundamental inspiradora de estas posiciones armónicas que parecen conciliar las directrices de la Filosofía tradicional con las de la nueva Sociología. Se trata de dos vertientes de la ciencia de lo social. Una de ellas fué objeto de preocupación y atención por la Filosofía clásica. Pero la Sociología nueva parece olvidarse o desentenderse del aspecto ético o normativo y enfoca de modo exclusivo y unilateral el aspecto teórico. La verdad es, a juicio nuestro, que ambas actitudes son necesarias y deben mutuamente complementarse.

D) *Importancia extraordinaria y frutos escasos de la Sociología de hoy*

Dicen, con énfasis, autorizadas voces que «en nuestro tiempo, cada día la Sociología suscita un interés más vivo y apremiante, y estimula un creciente número de estudios. No sería aventurado decir que la Sociología lleva camino de con-

(1) Juan ZARACÜETA: *La Filosofía y las ciencias sociales*, en el volumen *La coordinación de las ciencias sociales*. (Discursos leídos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.) Madrid, 1957, pág. 8.

(2) *Sociología*, cit., págs. 18 y sigs.

(3) *Ibidem*, págs. 37, 73, 80 y otras.

vertirse en el *tema central* de esta época, en la *ciencia protagonista* de la cultura presente» (1).

Mas la verdad es que, pese a la importancia y desenvolvimiento que han alcanzado en nuestro tiempo las ciencias sociales, y al frente de ellas la Sociología, hay que reconocer que los resultados proporcionados por ellas no son muy ricos ni definitivos. Seguramente contribuyen a ello, en primer lugar, la restricción que suele hacerse en el ámbito de las investigaciones sociológicas, al limitar sus métodos y criterios a los de orden positivo ligados estrictamente a la observación y la experimentación, y también, bajo este mismo supuesto, la circunstancia de las dificultades que ofrecen las investigaciones de esta índole, a base de trabajo de equipo y de encuestas y estadísticas de excesivo coste y resultados no siempre seguros.

LARRAZ hace notar que la Sociología como ciencia «se inició hace más de cien años y, pese a ello, sus frutos han sido harto escasos. Algunos sociólogos han llegado a formular reservas sobre las posibilidades teoréticas del mundo social, que traen a la memoria otras expresadas en el campo de la dinámica económica... TARDE habló de la previsión condicionada. WARD, de meras posibilidades de futuro. WUNDT dudó de previsiones futuras a largo plazo en razón de la llamada heterogonía de los fines. A. WEBER ha excluído de la teorización de regularidades todo lo que él denominó proceso cultural. En esta Sociología cultural, a pesar de ser una de las más trabajadas, no coinciden, por ejemplo, los esquemas dinámicos de MARX y de MAX SCHÉLER, ni las ontologías culturales de SPENGLER y de TOYNBEE...» (2). Y GARCÍA VALDECASAS nos ha recordado que «en un trabajo publicado recientemente, lord HALSBURY aplica a la Sociología la fórmula del tercer estado: *¿Qué es la Sociología? Nada. Y, sin embargo, debería serlo todo*». La fórmula —a juicio del ilustre profesor de Madrid— «es extremada. Pero expresa muy bien la convic-

(1) RECASÉNS SICHES: *Tratado general de Sociología*, ed. cit., pág. 3.

(2) José LARRAZ: *Comunomía*, en el vol. *La coordinación de las ciencias sociales*, cit., pág. 26.

ción actual de la necesidad de esa ciencia y, al mismo tiempo, de su insuficiencia efectiva. Sin duda, la legitimidad y justificación de la Sociología es hoy superior a su realización. Pero eso sólo significa la necesidad de redoblar los esfuerzos constructivos para constituir la como ciencia» (1).

No otro es, en el fondo, el criterio de los más actuales cultivadores de la Sociología que hoy está de moda, o sea la concebida al modo anglosajón. Así, W. J. H. SPROTT, profesor de Nottingham, que en su *Introducción a la Sociología* (2) se propone, precisamente, recoger los resultados obtenidos por las aportaciones hechas a la ciencia sociológica por los profesionales más renombrados, tiene que reconocer que la investigación sociológica es tarea muy difícil. «A causa de la extremada complejidad y diversidad de su materia, la Sociología no ha avanzado mucho» (3). «La Sociología está todavía, en gran medida, en la etapa de clasificación, ordenación y descripción, porque aún no estamos seguros de lo que le es pertinente y de lo que no le corresponde. El resultado es que gran parte del trabajo sociológico parece más una especie de herborización al azar, de recolección de datos, es decir, estadísticas, historias de casos personales y cosas análogas, no dirigidas por el propósito de verificación» (4).

Uno de los profesores españoles que con más esmero y método ha cultivado las materias sociales y económicas llega a decirnos lo siguiente: «No creo que la Sociología, hoy por hoy, se encuentre lo suficientemente madura para ofrecer una sólida base a la Política social. Más aún: creo que, aun cuando hubiera llegado como ciencia a la perfección formal, no ya de la teoría económica, sino de la geométrica analítica, no sería utilizable como instrumento técnico de la Política social» (5). Estamos conformes con esta apreciación, aunque

(1) GARCÍA VALDECASAS: *La ciencia fundamental de la sociedad*, en el vol. *La coordinación de las ciencias sociales*, tantas veces cit., pág. 21.

(2) *Introducción a la Sociología*, trad. de Florentino M. TORNER. México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1964.

(3) Pág. 53.

(4) Pág. 49.

(5) Manuel DE TORRES: *Teoría de la política social*, 2.^a ed. Madrid, Aguilar, 1954, pág. IX.

quizá no lo estemos con las razones en que la funda el que fué decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, principalmente la del predominio que a su juicio ha de tener el elemento económico en la Política social.

3. LAS CIENCIAS SOCIALES PARTICULARES

A) Cuadro general de las ciencias sociales

Al lado de la Sociología, como teoría de la sociedad considerada en sí misma, tienen hoy gran importancia y florecimiento las ciencias sociales particulares.

Insostenible nos parece la posición, muy divulgada hoy, de quienes reducen el ámbito de las ciencias sociales a sólo aquellas que estudian el *ser* social y no el *deber ser*. Así, en Italia, un economista, DI FENIZIO, atribuyendo a las ciencias sociales, o sea aquellas que tienen por objeto el estudio de las relaciones sociales, un sentido restringido de *ciencias empíricas*, esto es, de ciencias que tratan de decir algo respecto de la *realidad*, considera únicamente como ciencias sociales la Sociología, la Antropología social, la Psicología social, la Ciencia política y la Economía política (1). He aquí el cuadro en que sintetiza su pensamiento (2):

DENOMINACION	O b j e t o
Sociología (o ciencia social).	Relaciones sociales en general.
Antropología social	Idem, con especial referencia a los hechos biológicos.
Psicología social	Idem, con especial referencia a los hechos psicológicos.
Ciencia política	Idem, con especial referencia a los hechos relativos al Estado, al Gobierno, a los partidos políticos, al Poder, etc. (ejercicio del «Poder»).
Ciencia económica (rama positiva: Economía política)	Idem, con especial referencia a los hechos vinculados a la producción, distribución y consumo de la riqueza.

(1) FERDINANDO DI FENIZIO: *El método de la economía política y de la política económica*, trad. de P. MARTÍNEZ MÉNDEZ. Barcelona, Bosch, 1961, pág. 147.

(2) Ibidem, pág. 155.

Reconoce el profesor de Milán que algunos autores conceptúan también como ciencias sociales el Derecho, la Moral, la Religión. Pero se pregunta él: «¿Cómo pueden recibir el calificativo de ciencias el Derecho, la Moral y la Religión?» (1).

Análogo sentido restringido dan a las ciencias sociales muchos actuales sociólogos norteamericanos. Los profesores OGBURN y NIMKOFF (2) sólo incluyen dentro de las ciencias sociales, además de la Sociología (la más básica de todas ellas) a la Economía, la Ciencia política, la Historia, la Antropología y a veces la Estadística, la Psicología y la Educación (3).

Mas lo cierto es, para nosotros, que si la ciencia, como dicen estos últimos autores, es *conocimiento*, hay que dar un contenido muy amplio al campo científico en general y al de las ciencias sociales. Se observa ya una reacción contra la tesis positivista. «La ciencia —argumenta muy bien Eduardo NICOL— no termina con el trabajo de las comprobaciones fácticas. Sólo empieza ahí. La ciencia es pensamiento. Los hechos comprobados tienen que ser interpretados, puestos en relación unos con otros, e integrados en una teoría. En sentido riguroso, ciencia es teoría» (4). Por otra parte, los cultivadores de las disciplinas morales y jurídicas pocas veces

No debemos, pues, limitar el sentido y el contenido de las mismas (5).

No debemos, pues, limitar el sentido y el contenido de las ciencias sociales. Y como son muy variados los aspectos de lo social, se explica que sean muy numerosas tales ciencias.

(1) *El método*, cit., pág. 147, nota.

(2) William F. OGBURN y MEYER F. NIMKOFF: *Sociología*, trad. por J. BUCEDA SÁNCHEZ. Madrid, Aguilar, 1964.

(3) *Ibidem*, pág. 35.

(4) Palabras preliminares de la obra *Los principios de la ciencia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

(5) En defensa del punto de vista de que la ciencia jurídica es verdadera ciencia, una ciencia como las demás, con un objeto que reúne las características necesarias de lo que es un objeto científico, véanse las certeras indicaciones de LEGAZ, *Filosofía del Derecho*, ed. cit., páginas 34 y sigs.

Recogen el aspecto filosófico la Filosofía y la Metafísica social; el aspecto ético, la Moral social; el económico, las Ciencias económicas y especialmente la Economía social; el político, la Ciencia política general y la Política social; el jurídico, el Derecho en sus diversos sectores y de un modo especial la legislación y el Derecho social, con sus disciplinas filiales, como el Derecho laboral y de la Seguridad social, el Derecho procesal del trabajo y el Derecho agrario. La generalidad de los saberes humanos tiene hoy un posible enfoque o punto de vista social. Y así se habla de una Pedagogía social, una Medicina social, una Literatura social (novela social, teatro social), etcétera. Casi todas las ciencias y artes han de recoger el hecho social, estudiándolo desde ángulos diversos y particulares. Pensemos en la Filosofía de la historia, en las teorías del Arte y la Cultura en sus proyecciones sociales, en la Lingüística, la Ciencia de las religiones, etc., etc.

B) *Esferas científicas especialmente ligadas a la cuestión social y la reforma social*

Hay entre las ciencias sociales particulares algunas que descuellan por su extraordinario interés y su relación con los llamados por antonomasia *problemas sociales*.

Hay que conceder un primer lugar a la *Filosofía social* y especialmente la *Ética social*, con sus puntos de vista valorativos y críticos, que prestan tan valiosa y decisiva ayuda al estudio de los problemas sociales prácticos.

Al lado de la Filosofía social y para la concreción y actualización de sus orientaciones, hay que colocar la *Política social*, que estudia y propone las reformas prácticas, necesarias y oportunas para dar al trabajo y a los trabajadores —así como también; en general, a las clases menos dotadas de la sociedad— la justa consideración que merecen, tanto en el plano económico como en las demás esferas sociales, incluidas, claro es—y en un primer plano—, las culturales. «La Filosofía social —escribe SAUER— encuentra una concreción en la *Política social*; la lejana finalidad inasequible de la pri-

mera se desplaza del reino de las ideas al plano de las realidades asequibles. La Política social en sentido estricto se ocupa de los medios adecuados para conseguir una estructuración más favorable de la situación social en cada momento. Por diversos que en los detalles aparezcan los deseos y proposiciones, a todos los programas es común la aspiración de atribuir al trabajo el lugar que se merece en la vida social» (1).

Estrecha relación con la Política social guarda la *Economía pura*, corrientemente designada con la denominación de Economía política, y la *Economía social*, que contempla la vida económica en su nexo con la vida de los hombres en sociedad. Las ciencias económicas, aunque no sean ciencias antiguas, han alcanzado ya extraordinario desenvolvimiento. Y aunque lo social, como ya hemos dicho, no deba nunca ser subordinado a lo económico, es indudable que las mejoras sociales han de tener muy en cuenta el factor económico. La Política social, para no fracasar, ha de ir de la mano de la Política económica.

Finalmente, el *Derecho* es complemento necesario de la Filosofía social y la Política social, en cuanto les proporciona un eficaz coronamiento normativo y práctico.

Tan estrechas son las conexiones que existen entre la Filosofía social (cuyo objeto es la investigación del sentido y la esencia de la sociedad) y la Filosofía jurídica (que se propone paralelamente la indagación del sentido y esencia del Derecho, realidad necesariamente social), que no siempre es fácil la separación de los problemas de una y otra esfera, y hay autores que han acometido el empeño de tratarlos conjunta y unitariamente (2).

En cuanto al nexo que pueda existir entre la Sociología (como ciencia general de la sociedad) y el Derecho, hay dudas y opiniones diversas. Para algunos, la Sociología, ciencia

(1) Wilhelm SAUER: *Filosofía jurídica y social*, trad. de LEGAZ. Barcelona, Labor, 1933, § 25, pág. 161.

(2) Recuérdese a este respecto el libro de SAUER, *Filosofía jurídica y social*, últimamente citado.

sustantiva y general, abarca el Derecho como objeto suyo. Pero otros, con más razón, entienden que Sociología y Derecho son conocimientos yuxtapuestos, sirviendo la primera para facilitar al segundo un instrumento conceptual y metódico de gran utilidad. De todos modos, parece innegable que el Derecho no puede escapar ya a una consideración o estudio sociológico (1). Ha surgido así una especialidad de los estudios sociológicos, constituida por la *Sociología jurídica* o *Jurisprudencia sociológica*. RECASÉNS SICHES conceptúa a la Sociología del Derecho como aquella ciencia que trata del Derecho como *hecho social* o, lo que es igual, que estudia «la realidad social del Derecho, analizando la disposición y el funcionamiento de los factores que intervienen en su gestación y en su evolución» (2).

Se atribuye la creación del nombre de Sociología jurídica a ANZILOTTI, a fines del siglo pasado (3). Mas el desarrollo de esta ciencia corresponde a la centuria actual. Entre sus más famosos cultivadores hay que destacar los nombres de KANTOROWITZ, en Alemania; Eugenio EHRLICH, en Austria; PETRAZYCKI, en Polonia; TIMACHEV, en Rusia; ROSCOE POUND y SOROKIN, en Norteamérica, y NZHEIMER, en Holanda (4). Hoy cuenta la nueva disciplina con una abundante literatura y se le atribuyen muy útiles enseñanzas (5). No obstante, es

(1) En este sentido, CAPELLA y ESCRIVÁ DE ROMANÍ: *Sociología jurídica*, en la *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 1. Barcelona, 1963, pág. 217.

(2) *Tratado general de Sociología*, ed. cit., págs. 581 y sigs., con abundante bibliografía.

(3) ANZILOTTI: *La philosophie du droit et la sociologie*. Florencia, 1892.

(4) Véase LÉVY-BRUHL: *Sociología del Derecho*, cit., pág. 47.

(5) Véanse, con referencia a muy recientes doctrinas (BOBBIO, LÉVY-BRUHL, etc.), las indicaciones del profesor SÁNCHEZ DEL RÍO: *El derecho del porvenir*. Madrid, Editorial Montecorvo, 1964, págs. 62 y sigs.

Véanse también COSSIO (Carlos): *Ciencia del Derecho y Sociología jurídica*, en *Estudios jurídico-sociales (Homenaje al profesor Legaz)*. Universidad de Santiago de Compostela, 1960, t. I, pág. 259, y TREVES: *Considerazioni intorno alla sociologia giuridica*, en la misma obra y tomo, página 323.

Para un ensayo bibliográfico puede verse CAPELLA (Juan Ramón) y

de tener en cuenta que todavía existen grandes discrepancias, a veces esenciales, entre los autores que se consagran a ella y son imprecisas sus fronteras con la Filosofía y la Ciencia del Derecho y hasta con especialidades como el Derecho comparado. LÉVY-BRUHL llega a decirnos que la Sociología jurídica tiende a confundirse con lo que él llama la Jurística o verdadera ciencia del Derecho, caracterizada por la aplicación de métodos positivos (observación, interpretación y comparación) (1).

4. LA COORDINACIÓN DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Sin duda la Sociología, como ciencia general y fundamental de los hechos colectivos, ha pretendido coordinar las distintas disciplinas sociales en una teoría de la sociedad. Pero es dudoso que con las limitaciones de los métodos empleados por ella haya podido conseguir esa finalidad. Como observa el profesor CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, cabe, recluyéndonos en el recinto neutral de la Sociología positiva, contemplar desde él los hechos sociales, en cuanto meros fenómenos, despojándolos de enjuiciamiento valorativo. Pero no rima con los propósitos de las obras y las actividades sociales, «renunciar a la interpretación de los hechos o contemplarlos con la mirada fría del observador de las realidades meramente naturales. Sabemos que la vida social está transida de espíritu y que es un complejo de necesidad y de finalidad. Los procesos sociales poseen una naturaleza inteligible, y en ellos se inserta la voluntad humana para conducirlos en direcciones intencionales en consonancia con significaciones de sentido» (2).

Para los fines de una reforma social, inspirada en crite-

ESCRIVÁ DE ROMANÍ (M. M.): *Sociología jurídica*, 1950-1960, loc. cit., páginas 217 a 225.

(1) *Sociología del Derecho*, cit., págs. 43, 45 y 47 y sigs.

(2) *La sociedad de masas como fenómeno contemporáneo y la humanización de las masas*, sep. de la XXII Semana Social de España. Madrid, 1964, pág. 3.

rios de utilidad común y justicia, no basta el estudio de la Sociología teórica o explicativa. Es necesario el cultivo de las ciencias sociales normativas (políticas, jurídicas, económicas, etc.), así como la coordinación entre todas las ciencias sociales, como subordinadas que están a principios teleológicos comunes.

A esta idea tiende la concepción desarrollada entre nosotros por José LARRAZ, que viene defendiendo, desde el año 1946, la construcción de una *Comunomía* que satisfaga esa necesidad de coordinación, sobre la base del concepto del *bien común*. «El concepto —nos dice— del bien común es de una fecundidad admirable; excede del puro concepto de la *justicia* y es notablemente superior a los de *libertad*, *solidaridad*, *interés general* y *ragione di Stato*. Sin hipérbole puede decirse que es asombroso que, hasta hoy, no se haya construido sistemáticamente la ciencia social normativa en torno del bien común» (1).

Y también José Ignacio ALCORTA ha roto lanzas en pro de la vertebración de las ciencias sociales. A este fin propugna una doble tarea: Primera, diferenciar la Sociología de las restantes ciencias sociales descubriendo su propia y específica naturaleza, y segunda, una vez logrado lo anterior, eslabonarse con dichas ciencias en una construcción sistemática en que se manifiesten las líneas de ordenación y subordinación de las materias sociales (2).

Para ALCORTA es cometido principalísimo de la Sociología ungir a la teoría de la sociedad los principios morales; y para ello ha de poder tener la ayuda de las ciencias auxiliares. A este respecto «habrá de contar primordialmente con las exigencias fundamentales del Derecho natural. Es conveniente, empero, que las cuestiones llamadas sociales, cuando se trata de emprender una reforma social y la acción concreta múltiple y contingente que ella lleva aparejada, no queden encuadradas en aquel orden de generalidad de los principios básicos del Derecho natural» (3).

(1) *Comunomía*, loc. cit., pág. 28.

(2) *Sociología*, cit., pág. 7.

(3) *Ibidem*, págs. 79 y sigte.

A nuestro juicio pueden ser admitidas las siguientes conclusiones:

1.^a El estudio de los problemas sociales requiere una fundamentación sociológica; pero, al igual que toda otra investigación científica, exige también una fundamentación filosófica.

2.^a Por otra parte, esos problemas sociales, en cuanto problemas concretos orientados a finalidades prácticas, han de ser tratados no sólo con criterios sociológicos, sino con los derivados de las ciencias y técnicas sociales particulares.

3.^a No es posible prescindir en absoluto en la Sociología general, y mucho menos en las investigaciones sociales particulares, de los puntos de vista axiológicos o juicios de valor (éticos, jurídicos, políticos). La doble consideración del ser y del deber ser, de la realidad y del ideal, ha de ponerse en juego, en mutua alianza y complemento, para conducir a resultados provechosos.

4.^a Ha de buscarse con empeño una articulación y coordinación, lo más perfecta que sea posible, entre las varias ciencias sociales, teóricas y prácticas.

5.^a La Sociología, la Economía, la Política y el Derecho han de estar, en nuestra coyuntura histórica, cada vez más relacionadas y ligadas entre sí. En el siglo XIX, durante la época del *Estado gendarme*, podían estar muy separadas todas estas ciencias. Ahora, en la época del *Estado intervencionista*, no cabe aislar sus respectivos problemas y sus decisiones. Como escribe FRACA IRIBARNE, «la estructura social es una unidad con muchos componentes» (1).

6.^a Esta estrecha y necesaria coordinación que ha de ser establecida entre la Economía social, la Política social y la Filosofía o Moral social, sin perjuicio de

(1) *Las leyes económico-sociales y el problema del desarrollo*, en el volumen *Horizonte español*. Madrid, Editora Nacional, 1965, págs. 165 y siguientes.

su relativa y respectiva independencia, ha de tener como base la oportuna jerarquización de los principios y procedimientos técnicos de estas tres disciplinas. La Economía, en sus actuaciones y aplicaciones, deberá estar subordinada a los principios ideológicos de la Política social y éstos, su vez, habrán de estar condicionados por los más altos principios de la moral y la justicia social.

III

EL PROBLEMA SOCIAL

1. LA «CUESTIÓN SOCIAL» DE TODOS LOS TIEMPOS Y LA DE LOS TIEMPOS MODERNOS

La cuestión social es de todos los tiempos y de todos los países, porque siempre han existido clases más o menos antagónicas y siempre los que se han considerado perjudicados por una determinada organización social han tratado de sustituirla por otra menos injusta o más favorable a sus intereses. «El problema social —dijo elocuentemente MARTÍNEZ SANTONJA— no es un problema de nuestros días. Siempre, en todas las épocas y bajo todos los regímenes sociales y políticos, desde que los hombres, abandonando su vida nómada y sus rudimentarias organizaciones sociales primitivas, se constituyeron en agrupaciones de más complicado mecanismo y más amplia base, ha existido el problema social, que si bien ha afectado a través de los tiempos modalidades diversas, según las condiciones sociales, políticas y económicas de cada época, en el fondo ha sido siempre uno y lo mismo. Las luchas históricas de pastores y guerreros, esclavos y ciudadanos, patricios y plebeyos, siervos y señores, nobles y vasallos, burgueses y proletarios, no son más que manifestaciones diversas de un mal eterno, de un hecho idéntico: el monopolio de la riqueza, del poder o de ambas cosas, y con ellas, del bienestar, de la cultura, de los goces del cuerpo y del

espíritu por los más fuertes, los más afortunados o los más hábiles, en perjuicio de los más. Siempre la lucha por la organización social sostenida por los oprimidos por ella contra los favorecidos que la defienden» (1).

Confirmando esta tesis de que la cuestión social, como derivada de las imperfecciones, deficiencias e injusticias del orden imperante en cada sociedad, ha tenido manifestaciones muy antiguas, observa el profesor MESSNER que no estuvo ella ausente de la ordenación del antiguo Israel, como cabe inferir de las quejas de los profetas y de los salmos sobre la injusticia; ni de la Roma antigua, donde llegó a adoptar formas muy agudas, ni de la economía gremial medieval, en la que las restricciones y monopolios gremiales condenaban a la miseria a gran número de miembros que no podían llegar a maestros (2).

Sin embargo, hay que reconocer que durante la Edad Media no se manifestaron demasiado agudamente los síntomas de un problema social, porque existía en aquella época un régimen social sólidamente estructurado. El orden social cristiano suponía, ante todo, la creencia en un Dios y en una existencia ultraterrena. Y sobre esta consideración reposaban unos principios morales a los cuales estaban subordinadas la política, la convivencia social y la vida económica.

En el siglo xv, con el Renacimiento, comienzan a desmoronarse las estructuras de ese viejo orden cristiano y va surgiendo así la situación y el conjunto de problemas que siglos más tarde, a partir de las postrimerías del xviii, habían de ser designados con la expresión de cuestión social.

Aunque la cuestión social sea, pues, de todos los tiempos, ha tenido en cada sociedad una manifestación distinta; y hemos de reconocer que reviste, sobre todo, características peculiares la cuestión social de nuestros días, que es, para la terminología moderna, la cuestión social por antonomasia.

(1) *El problema social; Guía para su estudio*, 2.^a ed. Madrid [1927], páginas 19 y sigte.

(2) *La cuestión social*, trad. de M. HEREDERO. Madrid, Rialp, 1960, página 24.

Por otra parte, nunca el problema social revistió caracteres de tanta gravedad como en los tiempos presentes. Nunca afectó a masas tan grandes de población. Nunca preocupó tanto a la Humanidad. Nunca fué tan serio el peligro de que las piezas todas del edificio social se disgreguen. Nunca se enseñoreó de los espíritus un estado semejante de nerviosidad, inquietud y desasosiego. «El deseo —expresa Alejandro CHIAPELLI— de conocer y conformar la propia actividad a las relaciones con el medio exterior es natural en el hombre. Pero hay momentos en el desarrollo histórico en que este impulso prevalece sobre los otros elementos de la vida. Así sucede con la cuestión social que no siempre fué la más grande preocupación de la Humanidad. Hubo épocas en las cuales dominó el problema de la vida individual. ¿Cuál debe ser la norma de la vida? ¿Qué debe hacerse para salvar el alma? Hubo otras en las cuales se destacó el problema político o el estudio de verdades abstractas. Y nadie se artemería a poner en duda que hoy ocupan el primer puesto los problemas sociales, y que no se trata de una batalla parcial o de la conquista de un derecho, sino de transformar todo el conjunto de la civilización» (1).

2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA MODERNA CUESTIÓN SOCIAL. FACTORES COMPLEJOS QUE LA HAN ORIGINADO

La divergencia de puntos de vista con que puede ser contemplada la cuestión social se acusa ya en la variedad de definiciones con que pretenden dar idea de ella los autores.

En un sentido muy general define TÖNNIES la cuestión social como «el complejo de problemas que derivan de la cooperación y convivencia de clases, estratos y estamentos distintos que forman una misma sociedad, pero están separados por hábitos de vida y por su ideología y visión del mundo» (2).

(1) *La idea moral del socialismo*, en *El socialismo y el pensamiento moderno*, versión de M. DOMENGE. Barcelona, 1905, t. II, pág. 16.

(2) *Desarrollo de la cuestión social*, trad. de M. RAVENTÓS. Barcelona, 1927, pág. 13.

Más concretamente y en forma descriptiva, el escritor americano Jaime POSADA dice que se llama cuestión social «al conjunto de los problemas sociales que abarca las desigualdades sociales, la desigual distribución de la riqueza, el régimen del trabajo y, en particular, las relaciones del capital y del trabajo» (1).

Y fijándose, sobre todo, en los aspectos económicos de la que llama cuestión social por antonomasia, la define nuestro compatriota Alberto MARTÍN ARTAJO como «aquella suma de problemas que suscita la contextura capitalista de la sociedad contemporánea y singularmente los que atañen a las relaciones entre el capital y el trabajo, sea en el seno de la empresa, o bien fuera de ella, en el ámbito de la sociedad o del Estado» (2).

Pero las discrepancias son todavía mayores cuando se trata de determinar las características derivadas de la etiología de la cuestión social, que sin duda han de ser determinantes de su adecuada terapéutica.

Los socialistas, especialmente los que siguen la dirección de MARX y ENGELS, se han esforzado en atribuir a la función social un simple carácter económico y en negar, por consiguiente, que pueda ser resuelta por medios morales. Para SCHAFFLE está completamente fuera de duda que el socialismo es ante todo y sobre todo una *cuestión de estómago* (3).

Otros piensan que la cuestión social tiene una característica moral más que económica (4). Se ha dicho que su gé-

(1) *El problema social*, en la revista *Ciencias Sociales* (Órgano del Instituto Colombiano de Investigaciones Sociales), núm. 9, agosto de 1963, página 205.

(2) *La conciencia social de los españoles* (Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas). Madrid, 1961, páginas 15 y sigte.

(3) *La quintaesencia del socialismo*, trad. de BULLA Y POSADA. Madrid 1885, pág. 3.

(4) V. ZIEGLER: *La cuestión social es una cuestión moral*, trad. de MONTESTRUC. Barcelona, 1904.

En los documentos pontificios —desde León XIII a Pablo VI— se encuentra a veces la afirmación de que la cuestión social es fundamentalmente problema moral y religioso.

nesis está tan sólo en el sentimiento de la dignidad humana, más exaltado hoy que en otras épocas, ya que las condiciones económicas del proletariado no son en la nuestra peores que lo han sido en tiempos anteriores. «La gran crisis social en que nos hallamos —afirma HEYDE— procede de la desproporción existente entre la potencialidad política de la clase obrera y su potencialidad económica» (1). Y se dice también, con más puntualización, relacionando la cuestión social con el espíritu de la filosofía moderna, que es aquélla un resultado del individualismo racionalista de LOCKE, ROUSSEAU, KÁNT, FICHTE, etc., con sus principios de libertad e igualdad que han dado al pensamiento y a la sociedad contemporánea su configuración (2).

Colocándose en puntos de vista igualmente unilaterales han conceptualizado otros escritores el problema social como una cuestión de *producción* (3), o una cuestión *jurídica* (4), o una cuestión de *método* (5), o una cuestión de *educación* (6), o de *estados de conciencia* (7), o hasta una cuestión de *quí-*

(1) *Compendio de política social*, trad. de LUENGO TAPIA y SÁNCHEZ SARTO. Barcelona, 1931, pág. 362.

(2) Véase el substancioso libro de Emil BRUNNER: *La justicia (Doctrina de las leyes fundamentales del orden social)*, trad. de RECASÉNS SICHES. México, Universidad Nacional Autónoma, Centro de Estudios Filosóficos, 1961, especialmente págs. 95 y sigs. y 229 y sigs. *expérimentel*. París, 1924, pág. 18.

(3) V. NOVICOW: *Les gapillages des sociétés modernes. Contribution à l'étude de la question sociale*. París, 1894.

(4) V. GIANTURCO: *L'individualismo e il socialismo nell diritto contrattuale*. Nápoles, 1891, pág. 17.

(5) V. VAZEILLE: *La question sociale est une question de méthode*. París, 1897.

(6) Véanse: BOUCLÉ: *Le solidarisme*. París, 1924, pág. 187; POSADA: Prólogo a la traducción española de la obra de MENCER, *El Derecho civil y los pobres*. Madrid, 1898, págs. 6 y 59; BRUNET: *Le socialisme expérimental*. París, 1924, pág. 18.

(7) Para Fernando MARTÍN-SÁNCHEZ, la cuestión social es, ante todo y sobre todo, un problema de conciencias que hay que formar (*Ideas claras; Reflexiones de un español actual*. Madrid, 1959, pág. 398).

mica que se resolverá el día en que se fabriquen artificialmente las sustancias necesarias para la nutrición humana (1).

Lo cierto es que la cuestión social tiene carácter complejo y ha sido originada por un conjunto de factores, distintos entre sí, aunque naturalmente relacionados. Causas morales, como el espíritu creado por la Filosofía moderna, por la Revolución francesa y por el Liberalismo, y causas económicas, principalmente el nuevo régimen capitalista creado por la introducción de las máquinas y el desenvolvimiento gigantesco de la gran industria, han producido la protesta y las luchas del proletariado para su equiparación con la burguesía, que constituyen el aspecto más saliente de la cuestión social de nuestro tiempo. Fuera vano el empeñarse en sostener la prioridad o preeminencia de los factores económicos sobre los morales o de los morales sobre los económicos, pues es obvio que los sentimientos, las doctrinas y los principios ejercen influencia manifiesta sobre los hechos económicos, así como éstos, a su vez, obran potentemente sobre aquéllos. Unos y otros, íntimamente compenetrados, dan a cada época, y desde luego a la nuestra, su carácter peculiar.

3. FASES QUE PUEDEN SER REGISTRADAS EN EL PROCESO EVOLUTIVO DE LA MODERNA CUESTIÓN SOCIAL.

Tres sucesivas fases descubre el profesor MESSNER en la concepción de la cuestión social.

En un primer estadio la cuestión social fué sentida y entendida, de modo preponderante, como cuestión obrera ligada a la economía industrial. Pero pronto se vió que esta economía industrial tenía repercusiones y causaba estragos en todos los grupos sociales. Diversos sectores del artesanado se encontraron en la imposibilidad de hacer frente a la competencia de la producción industrial, desapareciendo con mayor o menor rapidez. El ataque afectó en seguida al campe-

(1) V. SANTOMÁ: *La química como solución al problema social*. Valencia, 1918.

sinado y a la clase media. «Casi ninguna de las estructuras de la vida social fué respetada por las repercusiones de la acción de las fuerzas motoras de la economía individualista y capitalista. Las repercusiones de la dinámica capitalista no se detuvieron tampoco ante la célula de la sociedad, la familia. De este modo, a la cuestión obrera se agregaron la cuestión del artesanado, la cuestión agraria, la cuestión de la clase media, la cuestión de la familia, la cuestión feminista» (1).

Hubo de ser considerada la cuestión social, en una segunda fase de su evolución, como cuestión del orden económico y social en su conjunto. Mas en seguida se comprendió que la cuestión social moderna trascendía el ámbito económico-social, repercutiendo en la total esfera de lo espiritual y cultural. A. M. WEIS, en los años de comienzo del presente siglo, reflejaba perfectamente esta concepción cuando afirmaba (2) que la cuestión social representa en sus aspectos económico, social, espiritual y cultural, la esencia y la síntesis de todos los problemas de la época.

Una tercera fase, a partir de la segunda guerra mundial, da a la cuestión social tan gran extensión, que la convierte en problema mundial que afecta no sólo a la civilización occidental, sino a Continentes enteros, como Asia y Africa, desembocando en cuestiones y luchas —como la guerra fría, las pugnas raciales y sociales, los movimientos totalitarios y comunistas, sin contar con otros que pueden surgir en el porvenir como consecuencia del rápido crecimiento de la población— que agitan al mundo en su totalidad y de manera muy alarmante.

4. ACTUALIDAD PLENA DE LA CUESTIÓN SOCIAL

Algunos escritores juzgan viejo y anticuado el tópico de la «cuestión social».

Ciertamente se habla hoy de la *cuestión social* mucho me-

(1) MESSNER: *La cuestión social*, cit., págs. 20 y sigte.

(2) *Soziale Frage und soziale Ordnung*, 3.ª ed., 1904.

nos que hace algunos años; pero es por el natural desgaste de una expresión que se ha hecho rutinaria y casi inexpressiva. Además, lo que hay es que la llamada *cuestión social* está siendo absorbida por el conjunto complejísimo de problemas que integran una pavorosa *crisis mundial* (1).

Pese a todo ello, no puede pensarse que la cuestión social sea no una realidad actual, sino una formularia supervivencia. Ha observado Florentino PÉREZ-EMBIÓ que «desde que la primera revolución industrial, a comienzos del siglo XIX, movilizó nuevas fuentes de energía y alteró de manera drástica el planteamiento material de la existencia, nacieron una nueva serie de problemas técnicos, morales, jurídicos, económicos, en definitiva sociales, que han dado a nuestra época su sello, su angustia y su carga polémica» (2). Pues bien: hay que reconocer que estos problemas siguen en pie, pendientes de definitiva solución y con nuevos aspectos, como el que ofrece el fenómeno de la *masificación*. Con no poca imprecisión, pero con un fondo de verdad, se habla hoy de la *sociedad de masas* (teorizada por ORTEGA Y GASSET en su magistral estudio sobre «La rebelión de las masas») y del *hombre-masa*. Al decir del teólogo suizo EMIL BRUNNER, el hecho de la masificación del hombre constituye algo incontrovertido y que ejerce considerable influencia sobre los problemas de la organización social, creando dificultades desconocidas en épocas anteriores (3).

Acaso podríamos decir que siempre existirá, como ha existido hasta hoy, bajo unas u otras modalidades, una cuestión social. El obispo KETTELER, uno de los más ilustres fundadores del Catolicismo social en la segunda mitad del siglo pasado, se dió cuenta de las dificultades que la reforma social presentaba. Temo —decía— que nuestra época no está en condiciones de resolver la cuestión social. Tendrá, por tanto,

(1) V. nuestro estudio *Crisis mundial y crisis del Derecho*, 2.^a edición, Madrid, Reus, 1961.

(2) Presentación del libro de Johannes MESSNER: *La cuestión social*, citada, pág. 10.

(3) *La justicia (Doctrina de las leyes fundamentales del orden social)*, cit., pág. 228.

que limitarse a colocar algunas piedras en los cimientos de futuras construcciones ordenadas a este fin (1). No mucho más podríamos esperar y realizar hoy. Lo cierto es que la cuestión social constituye uno de los temas fundamentales del momento presente.

Con la última guerra mundial y las subsiguientes postguerras se agudizaron los problemas sociales, sobre todo los de base económica; y ello obligó a la Política social, como luego veremos, a tomar nuevos y más amplios derroteros. Muchos son los logros obtenidos en esta vía de la Política y el Derecho social. La reforma social ha avanzado. La justicia social en cada vez más atendida y respetada. Pero, a pesar de todo, todavía tiene la cuestión social actualidad plena.

«Dos cuestiones —dice MESSNER— prendieron la hoguera de la moderna cuestión social. Ambas permanecen inalteradas en la base de la misma, no obstante las diversas transformaciones operadas en el seno del capitalismo y del socialismo. Ambas han de ser resueltas para que pueda surgir para todos un orden económico de libertad y de dignidad humanas que a la vez supere las fuerzas individualistas y colectivistas configuradoras de la sociedad y la economía de hoy. Dichas dos cuestiones son la del derecho a la propiedad privada y la del derecho al trabajo» (2).

Y, en efecto, esos dos grandes problemas de la reorganización social permanecen todavía sin resolver. Está en pie el de la propiedad porque no se han alcanzado los *desiderata* de su difusión y reconocimiento pleno de su función social. Y está vivo el del trabajo, porque a pesar del cambio radicalísimo que en las condiciones del mismo han tenido lugar durante los cien últimos años, está sin lograr la realización del ideal definitivo, constituido por la asociación de la propiedad y del trabajo dentro de la empresa, debidamente estructurada.

Ciertamente, en algunos países de gran desarrollo ha dis-

(1) *Die grossen sozialen Fragen der Gegenwart*, ed. de E. Deu. Berlín, 1952.

(2) *La cuestión social*, cit., núm. 126, pág. 457.

minuído en los últimos años la tensión social interna. Como recuerda GÓMEZ DE ARANDA, en ellos el hecho de la prosperidad general ha operado un cierto alivio de la cuestión social. «En las naciones industriales la lucha de clases se ha apaciguado. Los ejemplos de Alemania, de Austria, de Inglaterra y Estados Unidos son muy expresivos. Las profecías de MARX no se han cumplido: a la acumulación de capital no ha venido unida la acumulación de la miseria, sino una elevación general del nivel de vida» (1). Mas el contraste entre esta situación próspera de los países ricos y la miserable de los países depauperados ha dado un nuevo aspecto, de máxima gravedad, a la cuestión social, haciéndola mundial.

El problema social se ha trasladado a la escala y la vida internacional. La cuestión social de los países asiáticos y africanos que fueron coloniales ofrece problemas difíciles y perspectivas sombrías para el Occidente y sus valores. Y ni siquiera cabe limitar el problema en sentido geográfico ni ideológico. Puede hablarse hoy, en términos absolutos, de un problema social del mundo entero. Se ha referido a él, planteándolo en toda su generalidad, la más alta enseñanza pontificia. La encíclica *Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII, del año 1961, examinando ampliamente, en su parte III, los «Nuevos aspectos de la cuestión social», estudia y enjuicia no sólo el que se deriva de las *relaciones entre los sectores productores*, dentro del cual ocupa un lugar preeminente la consideración de la agricultura como «sector deprimido», sino también el que surge de las *relaciones entre naciones en grado diverso de desarrollo económico*. «El problema tal vez mayor de la época moderna —nos dice Juan XXIII— es el de las relaciones entre las comunidades políticas económicamente desarrolladas y las comunidades políticas en vías de desarrollo económico: las primeras, consiguientemente, con alto nivel de vida; las segundas, en condiciones de escasez o de miseria. La solidaridad que une a todos los seres humanos y los hace como miembros de una

(1) Luis GÓMEZ DE ARANDA: *Justicia cristiana en el mundo* (conferencia). Zaragoza, Asesoría Eclesiástica de Sindicatos, 1962, pág. 15.

sola familia impone a las comunidades políticas que disponen de medios de subsistencia con exuberancia el deber de no permanecer indiferentes frente a las comunidades políticas cuyos miembros luchan contra las dificultades de la indigencia, de la miseria y del hambre y no gozan de los derechos elementales de la persona humana. Tanto más que, dada la interdependencia cada vez mayor entre los pueblos, no es posible que reine entre ellos una paz duradera y fecunda si el desnivel de sus condiciones económicas es excesivo» (1).

(1) *La cuestión social a la luz de la doctrina cristiana* (Encíclica «Mater et Magistra», de Su Santidad Juan XXIII). Madrid, Oficina de Coordinación y Programación Económica, 1961, pág. 55.

IV

LA POLITICA SOCIAL

1. CONCEPTO DE LA POLÍTICA SOCIAL. SENTIDOS INEXACTOS Y PARCIALES QUE FRECUENTEMENTE SE LE ATRIBUYEN

A) *Concepciones más destacadas y crítica de ellas*

Cuando se examina la literatura, tan abundante, de la Política social, se encuentra el estudioso con las más dispares opiniones sobre su concepto, naturaleza y finalidad. Pasemos revista a las concepciones más generalizadas.

a) *La política social como política laboral, de tipo estatal y finalidad protectora.*—Ha sido ésta la concepción inicial y que todavía tiene bastante arraigo. Cuando se habla de Política social se alude sólo, corrientemente, a aquellas medidas que el Estado, y en su nombre los gobiernos, adoptan y practican en favor de los trabajadores, especialmente los trabajadores manuales dependientes.

Mas aunque ciertamente la Política social haya necesitado del impulso estatal y haya recaído sobre todo en el sector social del trabajo, no hay razones decisivas para encerrarla en límites tan reducidos. ¿Por qué esperar todo de la acción del Estado? ¿Por qué no extender los beneficios de la Política social a todas las clases y grupos necesitados —por las razones que sean— de asistencia y mejoramiento?

b) *La Política social como política desarrollada en favor de los económicamente débiles.*—La estrechez de la concepción anterior, que identifica la Política social con la Política laboral, ha hecho nacer esta otra fórmula, más satisfactoria, propagada en nuestra patria por el profesor Manuel DE TORRES. A su juicio, la finalidad de la Política social «no puede ser sólo elevar el nivel de vida de los trabajadores» y, por otra parte, el nivel de vida del hombre no debe referirse sólo a lo económico: «Comprende esas cosas superiores que se llaman sentido del honor, responsabilidad, valores espirituales, que están por encima de los materiales y que, por lo mismo, se apoyan en éstos y son su necesaria coronación y remate. Y mientras no llegue a robustecerlos, la Política social será inadecuada a la dignidad de la especie humana, creada por Dios a su imagen y semejanza». En síntesis, concibe TORRES la Política social como aquella política que se desarrolla en defensa de los económicamente débiles o, lo que es igual, de aquellos hombres, sea cualquiera su profesión, cuyo nivel de vida es *insuficiente*. «Me parece elemental.—nos dice— que son más dignos de protección una viuda, un anciano o un impedido que un obrero, siempre que sus ingresos sean relativamente iguales» (1).

c) *La Política social como disciplina orientada a la solución de los problemas que integran la «cuestión social».*—Enfocando, de un modo muy general, el objeto de la Política social, en su encaje con la cuestión social y con las doctrinas o escuelas sociales, dice así un profesor argentino: «Sin entrar a considerar el carácter de la Política social, ya sea como disciplina o simple dirección del pensamiento, su concreción corresponde al Estado y su finalidad estriba en buscar y lograr un remedio efectivo o dar soluciones positivas al problema o los problemas de la llamada *cuestión social*; en otras palabras, la Política social es la fijación de ideas y soluciones propuestas por las distintas escuelas y orientada por el

(1) *Teoría de la Política social*, ed. cit., págs. XVI y sigte.

Estado en el sentido señalado por una determinada de ellas y enderezada a la solución de los múltiples problemas que integran la *cuestión social*» (1).

No es equivocado este punto de vista; pero nada nos dice acerca de la naturaleza de la Política social y finalidades concretas que persigue. En realidad, no hace más que llevarnos de un problema a otro, ya que el concepto de la cuestión social es, como ya vimos, impreciso y difícil, y nada aclara tampoco la referencia a las doctrinas o escuelas sociales.

d) *La Política social como disciplina orientada a la solución de los problemas nacidos de la existencia de clases en la sociedad y de las relaciones, luchas y deseable armonía entre las mismas.*—Son muchas y variadas las concepciones que enfocan la Política social desde el ángulo de la idea y fenómeno, tan importante, de la estratificación social (clases sociales).

Sabido es que la posición marxista funda todo su programa social en la *lucha de clases y supresión de éstas*. Si pudiera hablarse, dentro de la doctrina comunista, de una Política social, giraría ésta en torno a las soluciones violentas, catastróficas, de la lucha de clases y la liquidación y exterminio de la clase burguesa y, en último término, de toda clase social.

Las posiciones moderadas de la doctrina occidental y patria, prescindiendo del punto de vista rígido de la lucha de clases, pero sin abandonar el enfoque clasista, señalan a la Política social objetivos como éstos:

a') *El estudio y ordenación de las relaciones entre las clases.*—Política social —escribe HEYDE— es el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto principal es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí y con respecto a los Poderes públicos, según ciertas ideas esti-

(1) FERNÁNDEZ PASTORINO (A.): *Política social y reforma jubilatoria*, en el vol. *Publicación del Instituto de Derecho constitucional*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1963, págs. 39 y sigte.

mativas, especialmente la de equidad (1). Es interesante en esta fórmula la referencia a la equidad y, consiguientemente, a una justicia humana y no formalista, como criterio valorativo de las medidas que la Política social ha de adoptar.

b') *La persecución de la armonía entre las clases sociales*.—En la literatura patria ha sido conceptuada frecuentemente la política social como la desarrollada por los Gobiernos para procurar la armonía entre las distintas clases de la sociedad mediante la aplicación de oportunas medidas legislativas (2). Aunque sea loable la aspiración armónica que en esta fórmula resplandece, tiene el defecto de cargar demasiado el acento conceptual de la política social en sus aspectos de realización estatal y jurídica.

c') *La suavización de las diferencias de clase*.—En alguna enciclopedia se define la política social como «conjunto de los principios y medidas practicadas por el Estado y asociaciones importantes, para suavizar las diferencias entre las clases» (3). Tiene esta fórmula el acierto de destacar, al lado del aspecto estatal, el aspecto asociacionista, tan importante y olvidado con frecuencia, de la política social.

¿Cómo enjuiciar todas estas fórmulas centradas en la existencia de clases sociales y relaciones entre ellas? En principio no parecen desacertadas. Pero tienen el fallo de la gran imprecisión que rodea a la teoría de las clases sociales. No sin razón se ha reprochado a veces a Carlos Marx el no haber definido nunca lo que era una *clase social*. Hoy la más actual Sociología dedica amplias investigaciones a la puntualización de las ideas de *status social* y *estratificación social*, pero no son muy concluyentes sus resultados. La discriminación de las clases sociales es siempre más empírica e impresionante que seriamente científica.

Los profesores norteamericanos de Sociología OGBURN y

(1) *Compendio de Política social*, ed. cit., págs. 13 y sigs.

(2) Véase, por ejemplo, GONZÁLEZ ROTHVOSS: *Anuario Español de Política social*. Madrid, Editorial Rivadeneyra, 1934-35, pág. 17.

(3) *Enciclopedia Universal Herder*, 4.^a ed. Barcelona, 1960, página 1880.

NIMKOF, nos hablan de las clases sociales con criterios de determinación quizá certeros, pero que adolecen de no poca vaguedad. «Por clase social —nos dicen— queremos expresar dos o más grandes grupos de individuos que están considerados por los miembros de la comunidad como posiciones socialmente superiores e inferiores... Allí donde la sociedad está compuesta por clases sociales, la estructura social se asemeja generalmente a una pirámide truncada, con la clase social inferior en la base y las demás clases ordenadas encima en una jerarquización de rango y de distinción» (1). Siguiendo a COOLEY (en su obra *Social organization*, pág. 217) añaden los citados tratadistas que los factores principales que favorecen la estratificación de la sociedad son los siguientes: 1.º Marcadas diferencias entre las partes constitutivas de la población 2.º Escasa comunicación e ilustración; y 3.º Bajo índice de cambio social (2). Este último es, sobre todo, muy destacado. «La clave principal de la existencia de las clases sociales ha de encontrarse probablemente en la baja proporción del cambio social» (3). Y, en definitiva, parece que las fuerzas sociales modernas actúan, por lo general, en el sentido, si no de borrar en absoluto las diferencias de clase, sí en el de atenuar las barreras entre las clases, favoreciendo los cambios de clase mediante una aplicación, cada vez mayor, del principio de igualdad de oportunidades. Así, han de reconocer los propios expositores que «los rápidos cambios sociales como los de la sociedad moderna, son hostiles a la organización de clase, que depende del mantenimiento de un orden social formalizado y establecido» (4).

En algunos países —sobre todo los de la Europa central y septentrional— la lucha de clases, como dice Federico RODRÍGUEZ, ya no es un problema, y esto ha hecho que la lucha

(1) *Sociología*, ed. cit., págs. 183 y sigte.

(2) *Ibidem*, pág. 192.

(3) *Idem*, *id.*

(4) *Ibidem*, pág. 209.

de clases haya perdido interés como tema de Política social (1).

Por estas razones no creemos conveniente ligar por completo —con un criterio algo afín a la idea marxista— la Política social a la existencia y oposición de clases sociales. Más bien creemos que la finalidad actual de la Política social y el Derecho social está orientada a superar la tensión entre las clases o incluso la discriminación de las mismas. Dice KROTSCHIN a este respecto que «el Derecho de trabajo no es un Derecho de clases, es un Derecho de superestructura dirigido a superar la lucha de clases» (2), y Lino RODRÍGUEZ-ARIAS indica atinadamente que «el Derecho no debe promulgarse en beneficio ni de una clase ni de un sector determinado del pueblo; por el contrario, ha de tender a encauzar y coordinar las actividades de la vida comunitaria encaminadas al bien común» (3).

En definitiva, el problema social —como decíamos anteriormente— es muy amplio y muy complejo; y no parece, por ende, que la cuestión de las clases sea la única de la que haya de ocuparse la Política social.

B) Nuestra posición

La vaguedad e indeterminación de los dos vocablos *política* y *social*, componentes de la expresión *política social*, hacen que no sea fácil fijar el significado de esta frase y que no haya acuerdo sobre el mismo en la doctrina científica.

Surge, en primer lugar, la duda de si la Política social, por ser una política, es una teoría o una práctica; una ciencia, un arte o una realización. Puede, en efecto, ser concebi-

(1) *La Política social y el desarrollo económico*, en el vol. *Aspectos sociales del desarrollo económico* (XX Semana Social de España). Madrid, 1962, pág. 212.

(2) *Instituciones de Derecho del trabajo*, t. I. Buenos Aires, Depalma, 1947, pág. 7.

(3) *Ciencia y Filosofía del Derecho*. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1961, núm. 164, pág. 272.

da la política social como una ciencia, un arte o una mera actividad práctica. Pero, a nuestro juicio, este último aspecto, el de la acción social, será una aplicación de la Política social más que la Política social misma. Esta supone una dirección, un criterio de los resultados que se esperan conseguir de la acción social del Estado, los grupos o los individuos. Por consiguiente, la política social supone un cuerpo sistematizado de orientaciones y soluciones o, lo que es igual, un conocimiento científico.

La Política social lleva así consigo una actividad ajustada a ciertas reglas y encaminada a la consecución de ciertos objetivos o finalidades. La Política social dirige y orienta una actividad realizada por el Estado o por los grupos sociales, presidida por unas ideas o ideales, para conseguir determinadas finalidades de orden social.

Mas se ofrece aquí una nueva duda: ¿Es competencia de la propia Política social, o más bien de alguna disciplina extraña a ella, la determinación de los fines o metas que mediante la actividad política de qué se trata han de ser alcanzados?

Para nosotros, este tema entra dentro de la Política social. Esta disciplina no puede desentenderse de los fines perseguibles ni de las medidas e instituciones mediante las cuales han de ser aquéllos obtenidos. No se diga que la determinación o elección de esos fines pertenece —cual creen los partidarios de la Economía política como *ciencia neutral*— a otros sectores científicos, porque ni deben ser separadas esas dos consideraciones, la de los fines y la de los medios, ni es fácil, muchas veces, la distinción entre *fines* y *medios* de la Política social, como no lo es tampoco en la Política económica (1).

Y todavía queda otro problema, no pequeño: ¿Cuál es el sentido y el ámbito de la finalidad que la Política social ha de perseguir? Se habla de la Política social en sentidos muy variados, lo que se explica teniendo en cuenta que puede ser

(1) V. DI FENIZIO: *El método de la economía política y de la política económica*, cit., pág. 50.

concebida de una manera amplia o de una manera estricta.

En sentido amplio, la Política social tiene como finalidad la general estructuración y ordenación de las relaciones sociales, con arreglo a principios de justicia y para la consecución del bien común.

En un sentido más restringido, su finalidad es la de atender, con esa misma aspiración, a la defensa y mejoramiento, en el terreno económico-social, de aquellos sectores cuyas condiciones de vida exigen más adecuada y más intensas medidas y soluciones.

Tienen un cierto paralelismo estos sentidos amplio y restringido de la Política social con la distinción que los economistas hacen de dos variedades de la Política económica: la *micropolítica*, que toma en cuenta únicamente determinados aspectos del hecho económico, y la *macropolítica*, que abarca el sistema económico en su conjunto.

Ahora bien: a nuestro juicio son un poco artificiosas tales distinciones. La Política social, aunque como finalidad próxima y más práctica y frecuente se dirija a la protección de los sectores económicamente débiles de la sociedad, como fin último aspira a asegurar, con medios adecuados muy variables pero siempre en términos de justicia, lo que con fórmulas diversas se llama la paz social, el interés general o el bien común. Restringir el ámbito y el contenido de la Política social supone una mutilación de sus fines, que sólo oscuridad y falsas interpretaciones puede llevar a su concepto.

Hemos de reconocer que el concepto amplio de la Política social parece hacer confundible su ámbito con el de la total política nacional. Se ha dicho que la política social es toda la política que atañe a la sociedad entera, pues todo lo que interesa a la sociedad es social por propia naturaleza. A la sociedad le interesa la educación, a la sociedad le interesa la formación: la formación física, la formación cultural y moral, la formación del hombre en su totalidad. Le interesa el desarrollo económico, agrícola, ganadero, el forestal, industrial, comercial y de comunicaciones de su país para el mejor desenvolvimiento del pueblo que forma la sociedad.

Política social es, pues, la política total de un Estado al servicio de un pueblo, y en este aspecto se confunde con la política entera, con la política sin más calificativos, con la gran política de toda una nación» (1). Pero, en realidad, son inconfundibles, aunque estén tan unidas y vinculadas una a otra, la política a secas o política estatal y la social. Esta última no está exclusivamente a cargo del Estado.

Por lo demás, la Política social opera sobre los problemas generales de la convivencia humana y el perfeccionamiento y elevación de las estructuras sociales. Sus realizaciones, en los singulares aspectos de las más variadas relaciones y agrupaciones sociales, dan lugar a ramas especiales tan importantes y destacadas como la política familiar, la laboral, la sindical, la asistencial, la educativa y cultural, la agraria, la financiera, etc.

2. RELACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL CON LAS DISCIPLINAS AFINES Y ESPECIALMENTE CON LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL DERECHO SOCIAL

A) *Indicación general*

Aunque la Política social se diferencie de la Economía, del Derecho y de la Filosofía y la Moral social, tiene problemas comunes con estas ciencias. Así, el problema actualísimo y tan dificultoso de la distribución, redistribución o mejora de la distribución de la renta dentro del Estado de hoy, no podrá ser resuelto prácticamente y con justicia sino a base de una coordinación entre los datos y los criterios que a la política social aporten todas y cada una de esas otras disciplinas.

Son, así, patentes los vínculos de subordinación de la Política social a la Filosofía y la Moral social. No puede aqué-

(1) Isidro MARTÍN DE NICOLÁS: *Política social*, en el vol. *Panorama español contemporáneo. XXV Años de Paz*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1964, pág. 175.

lla, ni en general las ciencias sociales, funcionar sin una constante referencia a las que hoy se llaman *premisas de valor*, suministradas por las estimativas humanas, sobre todo las de naturaleza ético-jurídica. Los principios elevadísimos de dignidad humana, de libertad, de bien común, de justicia, de seguridad, de utilidad comunitaria, de cooperación, de coordinación e integración de los grupos dentro del cuerpo social —entre los cuales no hay antagonismo o contradicción, sino una posible y necesaria armonía— han de dominar todo el juego de la Política social, como el de la Política económica.

Nos referiremos ahora únicamente a las relaciones de diferenciación y de coordinación que se dan, de una parte entre la Política social y la económica, y de otra entre aquella y el Derecho social.

B) *Relaciones de la Política social con la Política económica*

Entre la Política económica y la Política social existe una conexión clara y necesaria. No es posible una Política social que satisfaga a la justicia sin una Política económica ordenada a la plena productividad. Y, a la inversa, no es posible conseguir el objetivo de la plena productividad económica sin una justicia político-social.

La Política social tiene como ciencia auxiliar, muy importante por cierto, a la Política económica. En su concreción y orientación más actual, encarnada en la Seguridad social, el nexo con la Economía es más indudable, por cuanto, vinculada con ésta, persigue una mejor distribución de la riqueza y también un incremento de la producción.

Mas no por ello se confunde la Política social con la Política económica. La misión de esta última afecta al logro de la plena productividad de la economía social. La de la primera ha de aspirar a asegurar a los trabajadores su justa participación en esa productividad; pero, además, tiene finalidades mucho más amplias y heterogéneas, aunque siempre afecten a lo social.

Y tampoco hay que hacer de la Política social una ciencia más o menos autónoma, pero subordinada a la Economía o, cuando menos, muy próxima a ésta y muy ligada a ella, según la ha concebido Manuel DE TORRES. A su juicio, la Política social es «política económico-social, porque su naturaleza es mixta: por los fines es social, y económica por los medios empleados» (1). En el fondo, su concepción es de predominio en ella de los factores económicos, ya que añade, que los problemas que plantea la consideración de los medios son mucho mayores en número y más difíciles por su complejidad que los que suscita la consideración de los fines sociales (2). En conclusión nos dice que «la política social puede definirse, con una buena aproximación, como un arte de aplicación de los medios técnicos para conseguir los fines sociales» (3). Y tales medios los toma la política social de técnicas especializadas, que ya no son, por su naturaleza, sociales. «Las medidas principales de la política social son, por su contenido, de la política financiera, de la política monetaria, de la comercial y de la política de la producción» (4). Como a juicio del que fué tan ilustre profesor, el estudio genérico de los fines sociales «tiene un puesto más adecuado en la Sociología» (5) y el de los medios depende de técnicas extrañas, ¿qué queda, en realidad, como materia propia a la Política social? Si el análisis técnico en la Política social requiere que quien la cultive adopte una posición de neutralidad «frente a los fines alternativos que eventualmente pueden señalarse en el orden social» (6), ¿tiene verdadera importancia esta disciplina?

A nuestro entender descansa esta conceptualización en premisas equivocadas. No se deben separar la consideración de los medios y la de los fines. Y en puridad es esta última la que tiene significación y valor decisivo.

(1) *Teoría de la política social*, op. cit., pág. X.

(2) *Ibidem*, pág. XIII.

(3) *Ibidem*, pág. XIII.

(4) *Ibidem*, págs. XIII y sigte.

(5) *Ibidem*, pág. XII.

(6) *Ibidem*, págs. XIV y sigte.

C) *Relaciones de la Política social con el Derecho*

Son muy íntimas también estas relaciones. Ya hemos dicho repetidamente que la Política social ha de tener siempre como norte y guía el criterio de justicia. En particular, el Derecho social y su manifestación más importante el Derecho laboral, tienen siempre un desarrollo paralelo al de la Política social; lo que explica sea muy frecuente la confusión entre estas disciplinas. El Derecho del trabajo, y más ampliamente el Derecho social, constituyen la formalización jurídica de la Política social. Mas aunque muy relacionados la Política social y los Derechos laboral y social, ya que el Derecho es expresión de los resultados prácticos a que la Política conduce, siempre hay entre ellos importantes y esenciales diferencias. El Derecho laboral ha solido tener un sentido muy restringido de protección de los trabajadores manuales en situación de dependencia. Y aunque concibamos con un carácter más amplio tanto este Derecho como el social, siempre resulta que el Derecho, disciplina normativa, no puede estar directamente contenido en una ciencia que comienza por llamarse política.

En este paralelismo de la Política y el Derecho, ¿cuál de estas disciplinas habrá de estar subordinada a la otra? No cabe duda que, en cuanto a sus elementos variables y circunstanciales, el Derecho habrá de ajustarse a las condiciones que la Política social le imponga. Mas en cuanto a los elementos fundamentales o básicos, es el Derecho natural y el positivo, en sus más altos principios, el que ha de prestar orientaciones e inspiración a la Política social. Como indica RODRÍGUEZ-ARIAS BUSTAMANTE, «la finalidad comunitaria del Derecho (encanzar y coordinar las actividades de la vida comunitaria encaminadas al bien común), consecuencia de su misma estructura, le aleja de una subordinación a determinada y completa *ideología política*, sino que, al contrario, ésta ha de hallarse siempre en función del Derecho» (1). Una

(1) *Ciencia y Filosofía del Derecho*, cit., núm. 164, pág. 272.

ideología social, para ser admisible y viable, habrá igualmente de estar asentada sobre bases jurídicas.

3. DIRECCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL A TRAVÉS DE SU DESARROLLO HISTÓRICO

Ha seguido la Política social diferentes direcciones que, al lado de factores generales, han sido determinadas en cada pueblo, durante los siglos XIX y XX, por la estructura de la sociedad y la economía y, sobre todo, por los procesos de la política interior.

Los autores marcan, a veces, con minuciosidad el desenvolvimiento de la Política social en los diversos países y en España, a lo largo de períodos bien delimitados; pero tienen en cuenta, más que las tendencias de cada uno de esos períodos, sus manifestaciones legislativas.

Por nuestra parte nos limitaremos a trazar un sencillo esquema del proceso evolutivo de la Política social a través de tres fases sucesivas que, como es natural, implican diversidad en los matices predominantes más que una distinción de caracteres enteramente contrapuestos.

A) *Fase inicial. La Política social como Política estatal e intervencionista, protectora de los trabajadores*

a) *Notas características y desarrollo general.*—Son caracteres de esta etapa de la Política social:

1.º El sentido intervencionista que, en mayor o menor medida, pone en manos del Estado la reforma social o cuando menos la planificación social.

2.º La orientación protectora de una clase social: la de los trabajadores; especialmente los trabajadores manuales.

En suma es éste un período intervencionista y de formación del Derecho del trabajo. La fase inicial de la Política social es portaestandarte de las primeras medidas de decidido intervencionismo del Estado en la vida de las relaciones sociales del trabajo.

¹ Este período intervencionista estatal surge como una reacción contra los principios del liberalismo y sus consecuencias sociales, funestísimas sobre todo en las relaciones de trabajo. «Un conjunto de circunstancias sociales —escribe el profesor ALONSO GARCÍA— fueron poniendo de manifiesto paulatinamente la imposibilidad de concebir y ordenar bajo un sistema individualista las relaciones de trabajo. La existencia de una zona social situada en condiciones de desigualdad respecto a otros sectores sociales; la ausencia de un sentimiento de solidaridad, que el liberalismo se encargó de hacer desaparecer; la transformación de las condiciones de vida que se habían hecho extraordinariamente onerosas y duras por efecto e influjo de un sistema de relaciones en el que, so capa de una pretendida igualdad, fueron cometidos los mayores excesos por parte de quienes tenían en sus manos el poder y el dinero, constituyeron motivo suficiente para despertar un sentimiento de protesta que a través de proseguidas y cada vez más firmes aseveraciones llegarían a acabar con el régimen liberal para instaurar un sistema decididamente intervencionista. La duración excesiva de la jornada de trabajo; los salarios insuficientes; la seguridad del empleo no garantizada; la insalubridad y la falta de higiene y de seguridad de los centros de trabajo; la severa disciplina de los reglamentos de taller o de empresa, provocaron una reacción que fué tomando cuerpo progresivamente y que había de traducirse, como efectivamente se tradujo, en una serie de medidas legislativas que trataron de suprimir inicialmente los abusos del régimen liberal en las condiciones laborales para pasar después a una institucionalización reglamentada de las relaciones jurídicas de trabajo» (1).

En algunos países se inicia ya el régimen intervencionista durante la primera mitad del siglo XIX. Inglaterra, que marchaba a la cabeza de la transformación industrial, es lógico que se adelantara también en la iniciación de la Política social al comenzar esta centuria. Alemania siente pronto tam-

(1) Manuel ALONSO GARCÍA: *Introducción al estudio del Derecho del trabajo*. Barcelona, Bosch, 1958, págs. 145 y sigte.

bién la preocupación de las medidas y leyes sociales. Le siguen Francia e Italia. Puede decirse que hacia la mitad del siglo, el principio de la intervención del Estado estaba ya decididamente afirmado. No obstante, no se manifiesta con plena eficacia legislativa hasta el siglo xx. Y es que la Política social estatal tuvo que desarrollarse trabajosamente en todos los Estados, en lucha no sólo con los restos del sistema liberal, sino también con el socialismo marxista, que fué contrario a ella. Pero, a la larga, el intervencionismo, aun teniendo considerables inconvenientes, ha venido prestando óptimos frutos a través de una copiosa legislación social que ha llevado indudables mejoras a la condición de los trabajadores.

b) *Desarrollo en España.*—Es en el último tercio del siglo xix cuando se forma en España el ambiente propicio para la Política social. La actividad legislativa cuenta ya; en esta época, con alguna aislada manifestación (como, durante la primera República, la ley de 24 de julio de 1873, que prohibía o limitaba el trabajo de los menores) y algún interesante hecho impulsivo (como la creación en 1883 de la Comisión de Reformas Sociales). Mas la verdadera iniciación de la Política social española con resultados prácticos coincide con el comienzo de nuestro actual siglo. En 1903 se funda el Instituto de Reformas Sociales, centro que obtiene, como indica GONZÁLEZ ROTHWOSS, «la colaboración de personalidades de distintos campos políticos y filosóficos, pero unidos por un mismo impulso de justicia social, y que llegó a ser, durante los cuatro lustros de su existencia, el orientador de la Política social de nuestro país» (1), y en 1908 el Instituto Nacional de Previsión. También corresponden a este período leyes sociales muy importantes, cual las de los años 1900 (trabajo de mujeres y niños y accidentes del trabajo), 1904 (descanso dominical), 1908 (Tribunales industriales); etc. Y es de notar que este ambiente favorable a la Política social intervencionista fué en España acusadamente nacional. «Es cu-

(1) 'Anuario español de Política social,' pág. 19.

rioso comprobar —dice también GONZÁLEZ ROTHWISS— que en España se repite el hecho registrado en Inglaterra a mediados del pasado siglo y en Alemania unos lustros después: la legislación social aparece refrendada por miembros de Gobiernos conservadores, mientras que los Gobiernos liberales se limitan a propugnar la libertad de asociación... Son en España políticos conservadores (Dato, Maura, Cierva, Silvela) los que refrendaban todas las leyes de carácter social (excepto la de 1873, debida a la República) aparecidas en España hasta el comienzo del segundo decenio del siglo actual y los que crean los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión, "de tan gloriosa historia en la Política social española" (1). Mas los años que siguieron, bajo el Gobierno liberal de Canalejas, mantienen la actividad legislativa de carácter social.

La Política social de sentido estatal e intervencionista, sin desaparecer del todo, sufre una cierta transformación y una crisis bajo los regímenes de la Dictadura de Primo de Rivera y de la segunda República, que acusan una tendencia hacia la descentralización normativa del Derecho social, al ceder el Estado importantes atribuciones a órganos profesionales, a través de un sistema general de Organización Corporativa Nacional y, después, del régimen de Jurados Mixtos del Trabajo.

El Movimiento Nacional, posteriormente, restableció el sentido estatal de la Política laboral y social, aunque dando a ésta, a través del Fuero del Trabajo de 1938 y Leyes Fundamentales que le han seguido, no una simple orientación protectora de los trabajadores, sino la dirección derivada del reconocimiento de las exigencias de la justicia social y la humanización de las relaciones laborales. Dicho Fuero, piedra angular del moderno sistema jurídico laboral español, funda la ordenación social sobre los valores supremos de la persona humana y la hermandad de los elementos de la producción a través de un nuevo concepto de la empresa (2).

(1) Op. cit., pág. 19.

(2) El Fuero del Trabajo fué objeto de numerosos estudios mono-

B) *Fase de rectificación. La Política social como política asociacionista y de finalidad emancipadora*

a) *Notas y desarrollo general.*—Caracterizan a esta segunda etapa de la Política social las siguientes notas:

1.^a El sentido asociacionista o corporativo, basado en la constitución y actuación de las agrupaciones profesionales.

2.^a La finalidad, más que protectora, emancipadora de la clase trabajadora.

De conformidad con estas notas, ha sido llamada esta nueva forma de la Política social, *política de autodefensa de los interesados* (1) y también, sobre todo por los escritores socialistas, *política social emancipadora* (2).

Ciertamente no se eclipsa en esta etapa la intervención del Estado; pero la aparición, como hecho social trascendentalísimo, de la fuerza de la clase trabajadora y, en general, de los entes colectivos dentro del Estado, da a la Política social una nueva orientación. Al lado de la clásica política social estatal, basada en el intervencionismo, y en pugna con ella, surge una política social corporativista centrada en la acción de las propias fuerzas ordenadoras del cuerpo social, y especialmente de las asociaciones profesionales o sindicatos.

Partiéndose de la base de que la oposición y la lucha social se da entre intereses de grupo, se cree necesaria una política propiamente social, sindical, en la que tenga un juego muy importante la organización y actuación de las partes con-

gráficos, como los de PRIETO CASTRO y SANCHO IZQUIERDO (*Ilustración popular al Fuero del Trabajo*, Zaragoza, 1938), SERRANO (*El Fuero del trabajo*, Valladolid, 1939), GALLART FOLCH (*Los principios fundamentales del Fuero del Trabajo*, Barcelona, 1939), GARRIGUES (*Tres conferencias en Italia sobre el Fuero del trabajo*, Madrid, 1939), etc.

(1) HUECK (A.) y NIPPERDEY (H. C.): *Compendio de Derecho del trabajo*, trad. de RODRÍGUEZ PIÑERO y DE LA VILLA. Madrid, 1963, páginas 31 y cigte.

(2) V. Fernando DE LOS RÍOS: *El sentido humanista del socialismo*. Madrid, 1925, y GONZÁLEZ POSADA: *El Congreso de Política social de Praga*, 1926.

tendientes y, sobre todo, de la masa trabajadora, a través de organismos profesionales, defensivos y aun combativos.

A partir del último tercio del siglo XIX, este movimiento asociativo o sindical agrupa a los trabajadores, dice MESSNER, en sindicatos (al objeto de cambiar de posición en el mercado de trabajo) y en cooperativas (para cambiar radicalmente su situación en el mercado de bienes), imponiendo nuevas exigencias a la Política social (1); y claro es que el asociacionismo no sólo reviste estas formas, pues la idea de unión se manifiesta también a través de las organizaciones patronales y mixtas, y, más tarde, en el seno mismo de la empresa. El instrumento jurídico de esta acción profesional está constituido, principalmente, por la facultad normativa reconocida en favor de las asociaciones o grupos mediante los convenios colectivos de trabajo.

Pierde así la Política social —y no había que lamentarlo— su antiguo matiz tutelar y paternalista. Ahora aspira a tener como base el reconocimiento de la dignidad humana y de los derechos de las clases trabajadoras. Lo único sensible es que, en los ambientes influidos por el socialismo, se ligase la emancipación o elevación de las mismas a la tensión de fuerzas y la lucha de clases. Esto, en cierto sentido, agravaba la cuestión social en vez de resolverla.

b) *Desenvolvimiento de esta etapa en España.*—Ha tenido en nuestra patria realidad y algún relieve esta fase sindical de la Política social. Ya aludimos antes a aquellos períodos de nuestro actual siglo en que son reconocidas y adquieren extraordinario empuje las organizaciones sindicales obreras (Unión General de Trabajadores, Confederación Nacional del Trabajo y Sindicatos Católicos) y a su lado las Confederaciones Gremial y Patronal, y se les da, como partes interesadas, intervención decisoria en los organismos (Comités Paritarios, Jurados Mixtos, Consejo de Trabajo, etc.) encargados de dirimir los conflictos sociales y dictar las básicas reglamentaciones del trabajo.

El Estado Nacional, fundado el 18 de julio de 1936, mo-

(1) *La cuestión social*, cit., pág. 193.

edificó profundamente, como también tenemos ya dicho, estas direcciones de la Política social. Se suprimieron los Jurados Mixtos por Decreto de 13 de mayo de 1938; se sustituyó el sistema de Sindicatos horizontales por el de un Sindicato vertical; se reservó el Estado la facultad de fijar las condiciones mínimas de trabajo (ley de 16 de diciembre de 1942) y se discutía la admisibilidad y validez de los pactos colectivos. Pero actualmente la Política social acusa direcciones de más amplitud. Índice y prueba de ello es, sobre todo, la ley sobre Convenios colectivos sindicales de 15 de abril de 1958.

C) Fase última. La Política social como política del «bien-estar», garantizadora de la «seguridad social» al servicio de todas las clases sociales

a) *Carácter y origen.*—Una fase, actualísima, de la Política social es la que contempla, más que al trabajador, al hombre, y pretende no sólo asegurarle contra todos los riesgos posibles, sino también garantizarle un nivel de vida congruente con la dignidad humana. Fruto de esta dirección es la llamada *Seguridad Social*, prolongación en cierto sentido y superación en otro, de la política y legislación laboral. Sus propósitos, muy ambiciosos, tienen como metas, según observa el argentino A. FERNÁNDEZ PASTORINO, «obtener un ambiente de seguridad para todos los habitantes, que les permita vivir permanentemente a cubierto de contingencias que les lleven a un estado de indigencia, total o parcial; y también, lograr una mayor nivelación económica entre las clases que integran una población o comunidad» (1).

Esta nueva manifestación o tendencia de la Política social se ha desarrollado, sobre todo, después de las dos guerras mundiales, como consecuencia de las necesidades que ellas provocaron o pusieron en evidencia.

b) *Repercusión en España.*—Son antiguos en nuestra patria los seguros sociales; pero la política sistemática de se-

(1) *Política social y reforma jubilatoria*, loc. cit., pág. 40.

guridad social con un criterio unitario, aplicable no sólo a los trabajadores por cuenta ajena, sino a todos los españoles, tiene su iniciación programática en la ley de Principios del Movimiento del año 1958, en su declaración 9.ª, desarrollada en la ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963.

Por la importancia que el concepto y el tema de la seguridad social tiene hoy, requiere un estudio especial que, en alguna ocasión próxima desearíamos dedicarle.

4. LOS AGENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL. ORIENTACIONES DOMINANTES Y DESEABLES

A) *¿Está en crisis la Política social estatal y tuitiva?*

Podría pensarse que sufre hoy una crisis la Política social estatal, intervencionista y de tipo protector. Plumas muy autorizadas en el campo de la Ética y la Filosofía social ponen de manifiesto los incompletos y acaso no satisfactorios resultados que esa política viene produciendo.

Nuestro Larraz, estadista y académico, se expresa así: «La *Sozialpolitik*, tal y como hoy viene entendiéndose y practicándose, atiende a la idea de equilibrio, procurando la aproximación de acceso de las clases sociales; pero, institucionalmente, lo hace de manera tutelar, habiendo acabado por crear en muchos países masas inmensas de población protegida, desarraigadas de toda responsabilidad, las cuales, intensificando el curso de dicha política, proletarizan crecientemente. Así, la *Sozialpolitik* ha llegado a ser en tantas ocasiones —por falta de visión total de las reglas del equilibrio comunitario— un factor desequilibrante» (1).

Y el profesor MESSNER pone en duda, no sin razón, que la Política social estatal, con sus medidas aisladas de protección al trabajador, haya podido poner entero remedio a los

(1) José LARRAZ: *Comunomia*, en el vol. *Coordinación de las ciencias sociales*, cit., pág. 29.

males sociales. A juicio suyo, la actual crisis del socialismo arrastra una consiguiente crisis de la Política social estatal. Los hechos parecen formular la interrogación de si «el Estado socialista de economía planificada y de previsión social constituye realmente el camino de una política social garantizadora de un progreso económico y social duradero y asegurado» (1).

Responden estos certeros juicios al pensamiento constante de la Iglesia de que la política social del Estado ha de tener como límites los impuestos por los principios del bien común y la subsidiariedad. La encíclica *Mater et Magistra* de Juan XXIII los reitera con gran convicción. La acción del Estado, nos dice, «tiene carácter de orientación, de estímulo, de coordinación, de suplencia y de integración; debe inspirarse en el principio de subsidiariedad formulado por Pío XI en la encíclica *Quadragesimo Anno* (2).

Si del estricto plano político-social pasamos al jurídico, se nos muestra todavía más indudable la crisis del intervencionismo estatal de tipo protector de los trabajadores o de los débiles. Actualmente las leyes sociales, aunque conserven un cierto sentido de protección al trabajador, responden a aspiraciones y finalidades más amplias. Como observa KROTSCHIN, la protección de los trabajadores, que fué el lema principal del naciente Derecho del trabajo moderno, «forma aún hoy uno de sus propósitos fundamentales, pero ya no es quizá el más importante y, además, no tiene ya por fin la defensa del trabajador contra la arbitrariedad del patrono, sino más bien su defensa contra los peligros y amenazas a su vida y su salud que provienen de los adelantos técnicos en la ejecución del trabajo» (3).

Sobre todo, la justicia y el Derecho social se dirigen en la actualidad, con criterios más objetivos que subjetivos, a dar cabal entrada al trabajador en los cuadros de la estructu-

(1) *La cuestión social*, cit., pág. 203.

(2) Encíclica *Mater et Magistra*. Parte II; ed. cit., pág. 25.

(3) *Tratado práctico de Derecho del trabajo*, vol. I. Buenos Aires, Depalma, 1955, pág. 10.

ra económica y social, en términos de equidad y, consiguientemente, en condiciones de igualdad y sobre la base del respeto a la dignidad humana.

Así, en definitiva, la Política social estatal no puede ser mera Política social protectora del trabajador o de los económicamente débiles, pues todo Derecho ha de estar a la postre al servicio del bien común y de la justicia, que deben tener primacía sobre el interés de los individuos y de las clases o sectores sociales, y por ende, las exigencias de la protección han de tener como límites los que imponga la necesidad de encontrar soluciones justas de equilibrio social y económico. Como dicen HUECK y NIPPERDEY, «por deseable que sea, desde el punto de vista social, una protección lo más intensa posible del trabajador y una mejora lo más amplia posible de su situación, todo ello tiene como límite la capacidad de resistencia de la economía. En última instancia, es interés del propio trabajador la consideración de estos límites, pues una economía que se hundiera por las cargas sociales no podría sustentar más al trabajador. Los niveles salariales más elevados, las condiciones de trabajo más beneficiosas serían inútiles, y aun dañinas, al trabajador, si lesionaran seriamente la economía nacional y condujeran, por ello, al paro» (1).

B) *¿Está madura y exenta de peligros la Política social asociacionista?*

La idea de la solución corporativista de la cuestión social o, lo que es igual, la de la reforma y la política social a base de una reestructuración corporativa de la sociedad, aunque haya sufrido alternativas, no ha estado nunca, ni en el siglo pasado ni en el actual, ausente de la doctrina y de la vida.

El alemán LUJO BRENTANO, que estudió y defendió, a

(1) *Compendio de Derecho del trabajo*, ed. cit., pág. 46.

principios de siglo, la Política social de tipo asociacionista (1), hacía notar que en Inglaterra la Política social se ha llevado a cabo más que por el Estado por la obra directa de los interesados, reunidos en Sindicatos. Y es notorio, por otra parte, que la idea corporativista o sindical ha pesado siempre mucho en la doctrina social católica.

La solución de que se trata, sin embargo, parece no estar todavía suficientemente madura. La Política social asociacionista, desarrollada de un modo excesivo, tiene grandes peligros, ya que la preponderancia de la idea colectiva puede conducir a la opresión y hasta la anulación de los individuos. Sobre todo en aquellos países en los que no haya sido superada la idea de la lucha de clases y no exista una gran conciencia social y educación política, el asociacionismo puede funcionar deplorablemente.

Muy bien advierte estos peligros del sindicalismo exagerado, parejos a los del socialismo estatal, un escritor tan reciente y profundo como EMIL BRUNNER. «Se ha demostrado —nos dice— que la solución sindicalista o bien es sólo pensable en relación con una entidad cooperativa voluntaria y, por tanto, limitada a pequeños círculos, o bien, cuando se proyecta a grandes asociaciones, da lugar a un peligroso Estado dentro del Estado, cosa que un Estado no puede tolerar. La alianza de tales grandes asociaciones, como tal vez, por ejemplo, los *big four* en Inglaterra, produce una posición de monopolio, la cual tiene que ser sentida como intolerable, tanto por los otros grupos económicos como por el Estado. El sindicalismo en este formato de gran tamaño constituye o bien el principio de la anarquía, o bien conduce a la dictadura del proletariado, al comunismo estatal» (2).

(1) *Arbeitergilden der gegenwart*, Leipzig, 1871-1872, cit. por Federico RODRÍGUEZ, *La política social y el desarrollo económico*, en el volumen *Aspectos sociales del desarrollo económico (XX Semana Social de España)*. Madrid, Junta Nacional de Semanas Sociales, 1962, pág. 197.

(2) *La justicia. (Doctrina de las leyes fundamentales del orden social)*, ed. cit., nota 198, pág. 346.

c) *Equilibrio armónico que debe darse entre los diversos agentes o instrumentos de la política social, el estatal, el sindical y el empresarial*

Nos consta ya que el Catolicismo social tiene reconocida, con bastante insistencia, la necesidad de la política social estatal, pero no como solución única de la cuestión social, que excluya una reforma de sentido corporativista. Y esta misma orientación parece dominante en muchas de las actuales doctrinas e ideologías sociales.

Por lo que a España se refiere, la evolución de la Política social parece seguir hoy esta misma dirección. Tras una larga etapa de amplio régimen intervencionista, con preponderancia de la normación y acción del Estado sobre la de las agrupaciones profesionales, el momento presente acusa un cierto cambio de rumbo, o por lo menos la tendencia a un cierto equilibrio entre la Política social estatal y la asociacionista. «El momento actual —indican BAYÓN y PÉREZ BÖTLJA— tal vez caracteriza una nueva etapa que, disminuyendo la rigidez del intervencionismo estatal, proporciona un campo más amplio a la voluntad de empresarios y trabajadores y una mayor actividad a la actuación sindical. Un mayor desarrollo de la contratación colectiva, la mayor intervención prevista de los trabajadores en las Empresas y hasta ciertas reformas en lo sindical, un desarrollo más amplio en la ya iniciada regulación de los conflictos colectivos de trabajo, una evidente *tecnificación* de las normas laborales (por ejemplo, cuadros matemáticos de cálculo de rendimiento), pueden constituir las próximas metas» (1).

Pero, en realidad, aunque sea una conclusión necesaria la de un posible y deseable equilibrio armónico de las dos direcciones, estatal y corporativa, hay que perseguir, al lado de ella, otra aspiración no menos importante: la de una necesaria armonización del régimen de intervencionismo esta-

(1) *Manual de Derecho del trabajo*, ed. de 1964, t. I, § 30, pág. 94.

tal y sindical con el empresarial y, más, aún, con el de libertad y autonomía contractual.

Son, en efecto, graves los excesos que pueden acompañar tanto al intervencionismo estatal como al intervencionismo sindical. Ha escrito el profesor y académico Eugenio PÉREZ BOTIJA que «en la tesis que facilita y casi precipita la colectivización-burocratización del Derecho laboral, se nos ofrece una curva peligrosamente descendente. El individuo se disminuye, casi se pierde en esa gran herejía psicológica que para algunos constituye tanto el autónómico convenio colectivo como el heterónimo reglamento de trabajo. Técnica, económica y socialmente, ni el convenio ni tampoco el reglamento nacional, provincial, comarcal, ni aun el de Empresa, pueden prever todas las peculiaridades individuales. Al Sindicato, desde el punto de vista de su política, sobre todo cuando está imbuída de ciertos credos, matices o tendencias, puede interesarle llegar a aquellos convenios hasta sus últimas consecuencias por mor de su proselitismo, para instrumentar una desjerarquización de profesiones, un igualitarismo de remuneraciones, una desatomización de las Empresas u otros objetivos más o menos extremos. No queremos con esto significar que el Sindicato, el convenio colectivo o el Reglamento de trabajo sean más perturbadores que eficaces en la función de equilibrio (económico, político, etc.). Coadyuven a ello, pero como en todo equilibrio de fuerzas, es preciso evitar que éste se rompa. Si a la fuerza de presión sindical, y a las otras fuerzas reguladoras, no se las encauza, se corre el riesgo de que el hombre, en una gran mayoría de casos, caiga en una curiosa esclavitud institucional o neoservidumbre. Con el enorme peligro de que la moderna infeudación en el Sindicato, en la profesión o en la Empresa no se atenúe o dulcifique por unos vínculos de orden moral y religioso tan fuertes como los que imperaron en la Edad Media...» (1).

(1) PÉREZ BOTIJA: *El «Estado de Derecho» y el Derecho del trabajo*. Discurso de recepción en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1958, págs. 15 y sigte.

Hay, pues, que aceptar, debidamente encauzadas y combinadas, una política social *estatal*, una política social de tipo *corporativo* o *sindical* y una política social *empresarial*, centrada en la Empresa. Tiene esta última hoy especial relieve y se ofrece, para algunos, como óptima solución. Su realización habrá de luchar en la práctica con dificultades y resistencias. Pero, pese a ellas, hemos de reconocer que para obtener las finalidades de la Política social es necesaria la colaboración de la Empresa, concebida no al modo paternalista de otros tiempos sino en su concepto moderno (proclamado al unísono por la Iglesia y por las leyes Fundamentales del Estado español) de *comunidad* integrada por todos los que intervienen en el proceso de la producción. Como ha dicho Luis JORDANA DE POZAS, fijándose en el aspecto de la Política social de más interés y relieve hoy, el de la Seguridad social, «sin el apoyo de las empresas y de los trabajadores, ningún sistema de Seguridad social puede tener éxito, por perfecta que técnicamente sea la redacción de las leyes que lo establezcan y por completa que aparezca la organización de las instituciones a las que se confíe... Nadie está más cerca, ni en mejores condiciones, de apreciar, de controlar, de suplir las necesidades a que la Seguridad social afecta que la propia empresa, y en este sentido nadie puede ser un órgano auxiliar de mayor eficacia que la institución, quien quiera que sea, que esté encargada de la gestión de la Seguridad social, que esta misma empresa» (1).

El momento presente, en suma, parece ser de reconocimiento y coexistencia de todas las mencionadas formas de intervencionismo en las relaciones de trabajo; pero no hay que olvidar que es muy necesario que todas estas manifestaciones intervencionistas no lleguen nunca a borrar por completo la libertad de contratación y la independencia humana.

(1) *La función de la empresa en la seguridad social de nuestros días.* (Discurso.) Madrid, Instituto Nacional de Previsión. 1959, págs. 14 y 19.

5. OBJETIVOS Y FINALIDADES MUY COMPLEJOS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE HOY

A) *Puntos de vista generales*

Gira hoy, como tenemos anticipado, la reforma social y la Política social en torno a dos principales subgrupos de medidas: las de mejoramiento de la situación económica de las clases menos dotadas, y las de elevación del nivel espiritual de las menos formadas y cultivadas. Y en un plano más general y ambicioso, la Política social se orienta ahora, sobre todo, en el sentido de una amplia Seguridad social que aspira a liberar al hombre de todos los riesgos de la vida.

Vastos y complicados son, en síntesis, los quehaceres de la Política social. Uno de sus fines principales es el de tutelar la dignidad del trabajo y, consiguientemente, la condición económica, social y moral de los trabajadores (política laboral); pero al lado de este objetivo tiene otros también importantes y fundamentales, como los relacionados con la distribución equitativa de la renta y de las cargas sociales (política económicosocial y financiera), la elevación cultural de las clases menos favorecidas y aún de la sociedad entera (política cultural, etc.). En realidad no pueden ser sometidos a enumeración ni sistematización perfecta los complejos ámbitos y misiones de la Política social.

Desde el punto de vista crítico hemos de reconocer que son muy legítimas y deseables las metas a que se ha hecho referencia. Indudablemente la Política social tiene como uno de sus más importantes empeños la elevación del nivel de vida (económico y cultural) de los sectores sociales menos favorecidos, y es justo y plausible que todo hombre tenga acceso a esos bienes económicos y culturales, para que pueda desplegar las posibilidades inherentes a su condición de persona, y que, en consonancia, el programa de la reforma social persiga un ideal universalista de bienestar y Seguridad social que cubra todas las contingencias y proteja a todos los sectores sociales. Mas permítasenos que, en torno a tan impor-

tantes tareas, formulemos las siguientes aclaraciones y observaciones, que confirmarán, una vez más, la complejidad de los objetivos que ha de proponerse la Política social en nuestros difíciles tiempos:

1.^a Los empeños de la Política social han de ser perseguidos hoy a escala mundial. La civilización occidental, si quiere sobrevivir, tiene que imponerse, como advierte MESSNER, el sacrificio de «hacer llegar a los países económica y socialmente atrasados todos los medios que les permitan la transformación de su situación social en toda su amplitud» (1).

2.^a La Política social, precisamente porque ha de tener como objetivos y metas los que le marquen los postulados de la justicia social, ha de desarrollar una gran actuación en el campo económico y en la vida material. Es de justicia la dignificación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y sectores sociales necesitados de protección. Tienen hoy los pueblos que adoptar criterios equitativos de distribución o redistribución de la renta nacional. Lo que hay es que las medidas que se tomen en este ámbito de la vida material tropiezan con las deficiencias y las limitaciones nacidas de la necesidad de acoplarlas en el conjunto de un sano y conveniente régimen económico. La Política social, para poder desarrollarse y alcanzar positivos éxitos, necesita de una sólida base económica. Como muy bien dice el profesor OLARIAGA, «las mejoras materiales a la clase proletaria tienen, por desgracia, grandes limitaciones, impuestas inexorablemente por la realidad, y sólo puede montarse una política de sustanciosa intensificación de su bienestar a base de aumentar la renta real nacional, de incrementar el trabajo y su productividad» (2).

(1) *La cuestión social*, ed. cit., pág. 173.

(2) *La orientación de la Política social*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1950, pág. 52.

B) *Instituciones sociales y jurídicas que han de integrar los planes de la Política social*

Las estructuras de que se trata son casi infinitas; pero destacan hoy como muy importantes y al lado de aquéllas que tienden directamente a la tutela y asistencia del ser humano, las que vayan dirigidas a la protección del trabajo y sus organizaciones empresariales, sindicales y profesionales, así como a la protección de la familia, de la vivienda y de la propiedad.

a) *La propiedad*.—Especial atención ha de merecer para la Política social, lo mismo que para la Política jurídica, el problema de la propiedad, la protección y difusión de la propiedad privada, y la coordinación de ésta con el interés social. Pío XII, en su mensaje de 1.º de septiembre de 1944, decía así: «La política social y económica del futuro, la actividad ordenadora del Estado, de los Municipios, de los Institutos profesionales, no podrán alcanzar de manera estable su alto fin, que es la verdadera fecundidad de la vida social y el rendimiento normal de la economía nacional, si no es regulando y tutelando la función vital de la propiedad privada en su valor personal y social.»

No podemos detenernos aquí en este tema, del cual, por lo demás, nos hemos ocupado en otras ocasiones (1). Hemos de reconocer que algunos sectores de la economía y la sociología dirigen hoy sus arremetidas contra la que llaman concepción *dominio centrista* e intentan sustituirla por una concepción *laboro centrista*, aduciendo que al hombre actual le interesa la seguridad más que la propiedad. Pero ¿es que la propiedad no lleva consigo un fuerte ingrediente de seguridad jurídica? Si el hecho que se alega fuera cierto, habría que buscar sus raíces en la imperfección del actual régimen económico y social, que ha relegado a un puesto secundario una tendencia e inclinación, tan natural al hombre, como la que la propiedad lleva consigo.

(1) V. nuestro libro *La propiedad y sus problemas actuales*, 2.ª edición. Madrid, Instituto Editorial Reus, 1963.

b) *La familia*.—Importancia suma para la política social reviste la tutela de la familia (1). Como dice MESSNER, «el matrimonio y la familia constituyen, hoy más que nunca, el más importante punto de apoyo y a la vez la máxima esperanza de la reforma social cristiana» (2). Es preciso que el Estado «aplique todas las medidas de su política social, económica y de previsión primordialmente a la familia, a su conservación y a su fomento» (3).

c) *Las entidades comunitarias intermedias*.—Tienen también muy especial interés, en cuanto pueden hacer posible la aplicación del principio de subsidiariedad, las instituciones encaminadas al desenvolvimiento de la vida comunitaria en sus esferas o grados intermedios entre la familia y el Estado.

Hay que partir del principio fundamental, derivado de la naturaleza social del hombre y destacado por el profesor MESSNER, de que «al lado del Estado existen esferas sociales de responsabilidad, competencia y derechos que, en cuanto que pertenecen al orden moral natural tienen el mismo carácter originario que las respectivas del Estado. Por esta razón la competencia y el Derecho del Estado, cuyo fin y cometido son los del bien común general, nacen sólo allí donde las fuerzas de los individuos y de los entes sociales menores no alcanzan a la satisfacción de las tareas que les impone la naturaleza» (4). La Política social tiene así como principio rector el de « *tanta sociedad como sea posible*», muy ligado a este otro: « *Tanta libertad como posible sea*».

Entre estas comunidades, que para diferenciarlas de la comunidad estatal general pueden ser llamadas comunidades *menores* o *intermedias* o comunidades *miembros*, hay que mencionar, en primer lugar, aparte de la familia, las agrupaciones municipales o regionales que pueden también ser conceptuadas como naturales. Pero hay muchas más, entre ellas las derivadas de la libre asociación para la defensa

(1) V. nuestro trabajo *Familia y propiedad*. Madrid, Reus, 1956.

(2) *La cuestión social*, edic. cit., pág. 550.

(3) *Ibidem*, pág. 554.

(4) *Op. cit.*, núm. 129, pág. 543.

de intereses materiales o morales. A este orden pertenecen las agrupaciones profesionales y sindicales, las cooperativas, los entes económicos en general, las asociaciones benéficas, las culturales, las religiosas, etc.

El respeto y fomento de estas categorías de agrupaciones voluntarias tiene hoy enorme importancia, sobre todo en nuestra Patria, donde la vida social espontánea adolece todavía de mucha languidez. Es una realidad lamentable, como hace notar el profesor MURILLO FERROL, la atomización de nuestra sociedad, que se traduce en la escasez relativa de asociaciones voluntarias y la poca vitalidad de las que existen. Es, pues, preciso que seamos capaces «de crear grupos espontáneos y voluntarios al margen de las instituciones del Estado, que tengan suficiente vitalidad para afirmarse por sí mismos y a través de los cuales la gente se proponga lograr las más diversas finalidades sociales» (1).

Claro es que la vida asociativa tiene el peligro que para la política estatal puede representar el empuje de los llamados *grupos de presión*, porque es el caso que estas agrupaciones, asociaciones, sociedades o sindicatos, nacidos —como advierte Pascual MARÍN— para defender los intereses comunes de sus miembros, se esfuerzan, por todos los medios a su alcance, directos e indirectos, en influir en la acción gubernativa o legislativa (2), y su acción puede ser contraria al interés general, del que el Estado ha de ser constante guardián.

El Estado, pues, no debe nunca abdicar de su alta autoridad política y de su control sobre toda clase de asociaciones. La fórmula de la reforma social ha de ser ésta: *Auto-ordenación de la vida social y económica por las propias fuerzas y entidades de la sociedad, pero bajo la dirección del Estado, al servicio del bien común y de la justicia.*

(1) FRANCISCO MURILLO FERROL: *La transformación de las estructuras sociales como exigencia del desarrollo económico*, en el vol. *Aspectos sociales del desarrollo económico*, cit., pág. 245 a 249.

(2) *Sindicalismo y Derecho*, en el volumen que lleva igual título publicado por la Organización Sindical Española, Servicios Jurídicos. Madrid, 1965, pág. 47.

C) *Elementos y complementos morales que la Política social necesita*

Nunca se insistirá demasiado en que, a la postre, las medidas y las aparatosas conquistas de la Política social en el plano económico y material poco valen si no van acompañadas de avances y mejoras, de raíces más hondas, en los órdenes de la vida cultural y moral. Poco se puede esperar de la Política social si no atiende, como objetivo fundamental, a la formación plena, física, cultural y moral —espiritual en suma— del hombre, ya que el hombre, como ser social a la vez que ser humano, es el que forma la sociedad y da a ésta sus virtudes y sus defectos. El problema básico y definitivo que la Política social ha de resolver —aunque ello ciertamente no sea hoy fácil— es la elevación del hombre o, como OLARIAGA ha dicho, su transformación (1).

Recordando un texto de la *Mater et Magistra*, escribe el profesor Federico RODRÍGUEZ que «por muy elevado que sea el rendimiento económico de una colectividad, por muy correcta que sea la distribución de la renta entre sus habitantes, si las estructuras vigentes no contribuyen a perfeccionar al hombre, al hombre que trabaja, ese orden social es injusto» (2).

No es con reformas puramente *externas*, por muy audaces y avanzadas que sean, como se ha de transformar y regenerar la sociedad. Algunas escuelas han olvidado con frecuencia que la raíz de todo sistema de organización social es el individuo, y se han preocupado excesivamente de la transformación económica de la sociedad, creyendo, optimistas, que esa transformación traerá consigo la elevación de la vida moral. Mas, ¿no será más prudente pensar que es la cultura y la elevación de la vida moral la que ha de hacer posible y viable la transformación económica?

(1) *La orientación de la Política social*, cit., págs. 52 y 57.

(2) *La política social y el desarrollo económico*, loc. cit., pág. 211.

REFLEXIONES FINALES

1. HACIA UN ORDEN SOCIAL MÁS PERFECTO

A) *Desequilibrio del orden social actual. Necesidad de ponderar y jerarquizar los factores y valores básicos para la reconstrucción de la sociedad*

Todo orden implica un equilibrio de fuerzas. En la persona humana se manifiesta una dualidad de elementos, en cuanto el hombre es, a la vez, ser individual y ser social. El equilibrio de ambos es necesario para el buen funcionamiento de la sociedad. Pues bien: la cuestión social significa un desequilibrio entre esas dos grandes fuerzas, antagónicas en apariencia, que manejan y gobiernan la vida de los hombres en sociedad.

La Política social primero, y más tarde la llamada Seguridad social, han atenuado de algún modo las aristas del problema social, pero preocupadas excesivamente por la consideración de sus manifestaciones económicas, no siempre han seguido una orientación certera y satisfactoria. Al lado de soluciones necesarias y justas, ciertamente progresivas, han prevalecido otras que nos llevan al resultado funesto de una atomización de la vida comunitaria. José LARRAZ ha escrito páginas muy interesantes sobre la grave debilitación del equilibrio comunitario que caracteriza a las fases últimas y actuales de la historia social (1). El totalitarismo del Estado, unido al enorme desarrollo del asociacionismo obrero mono-

(1) Véase *Comunomía*, en el vol. *La meta de dos revoluciones*. Madrid, 1946, págs. 187 y sigs.

lítico y a la expansión de los Seguros sociales, han tenido la consecuencia de desvincular al trabajador de la empresa, rompiendo en él la *affectio societatis*. A su juicio, siendo la que se llama ahora *social security* «un conjunto sistemático de previsiones de contenido económico que contribuye a desvincular a los trabajadores de la empresa o gremio donde funcionan, es, más bien, una comunal *insecurity*» (1).

Lo cierto es que, como Raymond ARON ha dicho, «el hecho social es por excelencia un hecho total». FRAGA, recogiendo dicha idea y hablando de la inseparabilidad entre las nociones de desarrollo económico y desarrollo social, destaca que «la unidad que caracteriza la vida de una sociedad se basa en un completo equilibrio dinámico de factores múltiples, pero dependientes a la vez los unos de los otros» (2).

En la necesidad, pues, de ordenar y jerarquizar esos factores que contribuyen a crear la unidad social, hay poderosas razones para reconocer la primacía de lo espiritual sobre lo material y económico, y, en último término, de lo moral y lo jurídico sobre lo circunstancial y político, ya que la vida social, y sobre todo el desarrollo y el progreso de la sociedad, requieren una organización presidida por ideales de justicia. Hay, en suma, que acometer la ardua pero necesaria empresa de edificar un nuevo orden social, basado sobre estas premisas: un desarrollo de las actividades económicas que mantenga a éstas dentro de un orden social íntegro y equilibrado; un engranaje de todas las relaciones humanas, centrado en los imperativos del bien común.

Ciertamente no es posible esperar que, tras un siglo o más de descomposición individualista de la sociedad, acompañada de fuertes reacciones colectivistas, pueda llegarse, sin grandes dificultades, a conseguir la meta de un orden social equilibrado y perfecto. No ha llegado todavía a lograrse ese equilibrio social duradero y fundado sobre las exigencias de la justicia. Y no hay, quizá, que pensar en el mismo como una

(1) Véase *Comunomía*, en el vol. *La meta de dos revoluciones*, Madrid, 1946, pág. 209.

(2) FRAGA IRIARNE: *Las leyes económico-sociales y el problema del desarrollo*, en el vol. *Horizonte español*, cit., pág. 189.

solución muy próxima de los problemas sociales. Pero estamos obligados a trabajar denodadamente para aproximarnos cuanto sea posible a esa meta. Debemos hacer cuanto sea factible para crear las instituciones conducentes a la reforma social y, sobre todo, el ambiente preciso para llevarla a buen término.

B) *Valores individuales y valores sociales*

No interesan ya, o cuando menos no deben interesarnos, las dos clásicas y manoseadas concepciones del hombre y de la sociedad: la individualista y la colectivista. Ambas son viciosas y falsas. Con razón se ha dicho que son las dos caras de la cabeza de Jano.

Está bien olvidado y abandonado hoy el fracasado individualismo. Vivimos ya en un clima de reconocimiento y hasta de exaltación de los valores sociales. Mas la reacción colectivista que ha sobrevenido, y es el signo de nuestro tiempo, lo sacrifica todo a la organización, la economía y la seguridad social y pone en peligro los más altos valores humanos.

No hay, en verdad, una necesidad e irreductible oposición entre los valores individuales y los sociales sino una deseable complementación armónica de unos y otros; pero, eso sí, sobre la base de la primacía de los personales sobre los colectivos. El respeto a la dignidad humana y el sentido de responsabilidad personal han de ser valores básicos para la reconstrucción de nuestras sociedades.

En medio del caos en que el mundo se debate en nuestros días, va habiendo algún acuerdo en la necesidad, como tabla de salvación, de apoyar el nuevo orden social y jurídico que haya de ser instaurado sobre el soporte firme de la salvaguardia y exaltación de la persona humana. Es loable la tendencia humanística que se respira hoy. Pero este humanismo ha de ser bien entendido y debidamente fundamentado.

Como escribe el profesor MESSNER, uno de los más actuales y brillantes representantes de la filosofía católica, «sólo

mediante un humanismo cuyo total contenido social sea debidamente apreciado, y ello en su más íntima relación con la naturaleza personal del hombre, hallará la Humanidad el camino que le permita salir de la crisis social y cultural determinada por las fuerzas colectivistas y de la sociedad de masas» (1).

A conclusiones muy análogas llega el rector de la Universidad de Zurich, Emil BRUNNER, en nombre de la Teología protestante. Para él el hecho fatal de la masificación de la sociedad tiene su origen en circunstancias espirituales, más bien que económicas; es un fruto del racionalismo moderno que, en nombre de la *libertad e igualdad*, a partir de la ideología igualitaria de ROUSSEAU, destruyó la estructura de la sociedad (2). «El dogma de la igualdad de todos arranca al hombre de su estructura *social*, destruye la estructura orgánica» (3). A los males de esta ideología se unieron los del capitalismo, nueva y falsa estructura que cimentó la ordenación social, no sobre el antiguo sistema estamental sino sobre las *clases*. «La lucha de clases es la resultante necesaria de la seudoestructura capitalista y del lema igualitario del racionalismo» (4). El remedio a la masificación y a la cuestión social está, pues, en la restauración de la ordenación social cristiana. La estructura social auténtica «se halla en la concepción cristiana del hombre, en la combinación armónica de la igualdad personal conferida por la Creación, y la desigualdad de cualidades y funciones, también fundada en la Creación misma. Ordenación auténticamente «estamental» es aquella estructura armónica de los hombres, en la cual cada miembro individual de la comunidad recibe el puesto, el lugar que le corresponde, al cual tiene derecho en virtud de su igualdad y de su desigualdad; ambas determi-

(1) *La cuestión social*, ed. cit., pág. 333.

(2) *La justicia (Doctrina de las leyes fundamentales del orden social)*, ed. cit., págs. 229 y sigs.

(3) *Ibidem*, pág. 230.

(4) *Ibidem*, pág. 232.

anadas por la Creación. Por eso, una ordenación auténticamente estamental es idéntica con el orden social verdaderamente justo» (1).

C) Factores políticos

¿Cómo negar la influencia que los factores políticos tienen que ejercer cuando se trata de la cuestión social y de los remedios adecuados para resolverla o mitigarla? La política social es, al fin, una parte de la política. Las instituciones políticas tienen un nexo indudable con las instituciones sociales. Pero, en definitiva, el problema político nace de la pugna entre los opuestos elementos o valores individuales y sociales a que acabamos de hacer referencia. No es preciso, pues, que nos detengamos en su estudio, el cual, además, nos desviaría del objeto y del tema de nuestro trabajo.

Sólo nos interesa dejar aquí sentado que la reconstrucción social, para no fracasar, ha de ir acompañada de una adecuada y justa organización política en la que los principios de libertad e igualdad se coordinen con los de orden, disciplina y jerarquía, y en la que sean superados, tanto los excesos del individualismo, ligado al capitalismo y a la democracia inorgánica, como los del socialismo intransigente. Salvador DE MADARIAGA, no sospechoso de derechismo, estudiando el panorama político español y del mundo en el año 1935, advertía la crisis de las instituciones y las ideas del siglo XIX, arrasadas por la primera guerra mundial, y se preguntaba hasta cuándo iban a tener valor las fórmulas ya huera del parlamentarismo, del capitalismo y del socialismo (2).

(1) *La justicia (Doctrina de las leyes fundamentales del orden social)*, edición citada, págs. 232 y sigte.

(2) *Anarquía o jerarquía*, Madrid, Aguilar, 1935, págs. 59 y 62.

D) Valores económicos y valores culturales

Así como no hay una necesaria e irreductible oposición entre los valores individuales y los sociales, tampoco se da antagonismo alguno entre los valores económicos o materiales y los culturales o espirituales. Hay que tender a la compenetración armónica de todos ellos, si bien sobre la base de reconocer la primacía a los valores morales o espirituales sobre todos los demás.

El bienestar material de hombres y pueblos, que parece ser hoy una meta de la política y la seguridad sociales, no es, quizá, dada la limitación de los medios humanos, más que una bella utopía. Pero, aparte de ello, ese bienestar, en cuanto sea accesible, no puede surgir y existir por sí solo. Es un fruto de la técnica, la cual, a su vez, es un producto de la cultura. Exacta es la frase de Christopher DAWSON: «Ninguna cultura puede vivir simplemente de su técnica» (1).

La jerarquía de valores a que nos venimos refiriendo está categóricamente proclamada en la Encíclica *Mater et Magistra*. «Ciertamente —nos dice Juan XXIII—, la Iglesia ha enseñado en todo tiempo, y sigue siempre enseñando, que los progresos científico-técnicos y el consiguiente bienestar material son bienes reales, y por tanto, señalan un paso importante en la civilización humana. Pero ellos deben valorarse por lo que son según su verdadera naturaleza; es decir, como bienes instrumentales o medios que se utilizan para la consecución más eficaz de un fin superior, cual es el de facilitar y promover el perfeccionamiento espiritual de los seres humanos, tanto en el orden natural como en el sobrenatural» (2).

Así, la *política social*, sin perjuicio de estar asociada a la *política económica*, habrá de estar especialmente vincu-

(1) Referencia de GÓMEZ DE ARANDA: *Justicia cristiana en el mundo*, cit., pág. 24.

(2) Parte IV; ed. cit., pág. 66.

lizada a la *política cultural* en su más amplio sentido. La educación de los pueblos es condición indispensable para lograr un eficaz empleo y resultado de los progresos político-sociales. Y es necesario que esa educación sea, a la vez, *espiritual, moral y social*. De no tener la cultura este amplio contenido formativo, servirían de poco los valores culturales. La sola educación e ilustración en los hombres no basta para obtener una estructura social sana y justa.

E) *Los valores jurídicos*

La política social tiene muchas metas, económicas y morales; utilitarias, políticas y puramente ideales. Pero todas ellas han de tener una base y una estructura jurídicas, pues suponen y exigen el previo acatamiento a los principios de justicia y bien común, entre los cuales, claro es, no se da contradicción alguna.

Los complicados problemas de la cuestión social, y consiguientemente, los de la política social y la seguridad social, han de ser planteados y resueltos con aquellos criterios de armonía, de coordinación social, que la teoría, bien interpretada, de los valores jurídicos puede proporcionar. La subordinación de lo económico a lo jurídico es sobre todo esencialísima como garantía del orden social (1).

En las tareas de la reforma social hay que buscar soluciones orgánicas y de conjunto, ligadas siempre a la idea de justicia. La solución de la crisis económico-social apunta —dice Pascual MARÍN— a «la supresión o al menos a la transformación y humanización del capitalismo burgués, en el sentido de que es preciso vincular a los beneficios de la economía y de la cultura a las grandes masas de hombres que viven hoy privados de ellos» (2). Hemos de convenir que la actual distribución de la renta, en el Estado moder-

(1) V. MARÍN PÉREZ: *Manual de Introducción a la Ciencia del Derecho*. Barcelona, Bosch, 1957, págs. 403 y sigs.

(2) *La Política del Derecho*. Barcelona, Bosch, 1963, pág. 13.

mo, es notoriamente injusta, y la función más importante de la política social consiste precisamente en suprimir o moderar la desigualdad, ahora irritante, de esa distribución. Una mejora en ella es necesidad imperiosa de nuestra civilización occidental, si quiere conservar sus esencias; pero, además, y sobre todo es una exigencia de la justicia.

Nunca se insistirá demasiado en que las soluciones hoy necesarias y deseables han de tomar como base los postulados de la Ética y el Derecho, los principios y exigencias de la justicia, del *ius naturae* y del *bonum commune*. Hemos de preparar y favorecer el advenimiento de esa justicia social que es la más importante empresa de nuestros tiempos.

Por lo demás, la importancia que tiene para la reforma y la política social el reconocimiento y el rango de los valores jurídicos no quiere decir que el Derecho, en sus manifestaciones legislativas, sea suficiente para dar contenido a una política social eficaz. Esta requiere muchas aportaciones, y la del Derecho tiene una virtualidad muy limitada. Lo que queremos dejar sentado es que sin un principio de justicia que presida las medidas y reformas sociales y les sirva de criterio de valoración podrán ser éstas completamente estériles.

F) *Los valores morales y humanos. La renovación espiritual como condición de la restauración social*

Hemos aludido reiteradamente a que, por muy importantes que sean los factores económicos, los culturales y los jurídicos, hay que proclamar la subordinación de todos ellos a los valores morales y humanos.

No es la reforma social, como cree el socialismo, la condición previa para que surjan los valores humanos y morales. Son, por el contrario, estos valores, sobre la base de la naturaleza moral del hombre, los que constituyen el *prius*, la condición necesaria para la reforma de la sociedad. El orden social, en su más íntima esencia, es un resultado moral.

No es, por ello, con reformas legislativas puramente externas, por muy audaces y avanzadas que sean, como se ha de transformar y regenerar la sociedad. Las mejores instituciones son baldías si los hombres a quienes están destinadas no las vivifican. Es necesaria la renovación espiritual y moral de los hombres, y hace falta, para que ésta se produzca, que el espíritu social y de justicia social penetre en las mentes y llegue a presidir las conductas individuales y colectivas. Ahora bien: para formar esta conciencia social no son indiferentes las que ahora, un poco despectivamente, se llaman *ideologías* (1). Debemos estudiar, divulgar y practicar aquellas doctrinas sociales equilibradas y de sentido conciliador que se asientan no sobre consignas de lucha y antagonismo sociales, sino sobre principios e ideales de fraternidad humana universal, o más concretamente, aquellos esquemas que propugnan la convivencia pacífica y una justa y evolutiva transformación social. Es, sin duda, una gran plataforma para formar esa conciencia social y llevar a cabo la necesaria reforma social la que puede proporcionarnos la perenne filosofía cristiana con el principio del bien común como finalidad orientadora y el de la dignidad del hombre como fundamento y base.

VAN GESTEL nos dice que «la idea fundamental de la doctrina social de la Iglesia y su misión esencial se hallan condensadas en esta consigna: para renovar el orden social es preciso renovar las almas: La renovación espiritual es la condición primordial de la reconstrucción social» (2). «El problema social es esencialmente, en el fondo, un problema de educación, de formación de un sentido social elevado.» Pero añade VAN GESTEL, muy juiciosamente, que «esta verdad no puede tomarse aislada. Con la sola educación de las almas no se obtienen una estructura, un medio social sanos.

(1) Es interesante, aunque sus tesis estén siendo muy discutidas, el libro de Gonzalo FERNÁNDEZ DE LA MORA: *El crepúsculo de las ideologías*. Madrid, Ediciones Rialp, 1965.

(2) *La doctrina social de la Iglesia*, trad. de Gabriel FERRER. Barcelona, Editorial Herder, 1959, pág. 415.

Si es verdad que el hombre puede transformar el medio, también lo es que éste ejerce hoy una presión más fuerte que nunca sobre los individuos. No es suficiente preconizar una moral cristiana y sana del matrimonio si no se proporciona a los matrimonios vivienda saludable, el espacio vital necesario y la posibilidad de una vida familiar honesta, ya que el hombre medio no es un héroe y ningún ser humano puede practicar el heroísmo ininterrumpidamente. Es demasiado evidente que una familia normal no puede florecer en los suburbios. Por eso es preciso, a la vez, renovar las instituciones y las costumbres. Para ser fecunda, la renovación interior debe ir a la par con las reformas exteriores. Son precisos simultáneamente instituciones nuevas y hombres nuevos. Instituciones nuevas que creen condiciones de vida mejores y favorezcan el desarrollo de la persona humana. Hombres nuevos que animen las instituciones y las hagan fecundas» (1).

2. EL PROBLEMA SOCIAL Y LA REFORMA SOCIAL EN ESPAÑA. REALIDADES Y PERSPECTIVAS

Ha existido y existe en España, como en todas partes, un problema social; pero, como ya hemos visto, no han sido despreciables los esfuerzos hechos por la política social en sus varias etapas para resolverlo.

El actual Estado Nacional se ha definido a sí mismo como Estado social (2), y en textos legales y fundamentales ha destacado la importancia máxima del elemento social en la estructura política española (3).

Por otra parte, al lado de los programas y realizaciones estatales, la preocupación social late también en los am-

(1) *La doctrina social de la Iglesia*, trad. de Gabriel FERRER. Barcelona, Editorial Herder, 1959, págs. 123 y sig.

(2) V. la ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, art. 1.º

(3) V. nuestro Discurso de Apertura de Tribunales sobre *Perspectivas filosófico-jurídicas del pensamiento contemporáneo y de la ley Fundamental española* de 17 de mayo de 1958, págs. 99 y 107 y sig.

bientes no oficiales, en la Prensa, en el libro, en las cátedras, en los Centros y Semanas Sociales. La XXIII Semana Social de España, celebrada en junio de 1964, ha adoptado como una de sus conclusiones la de que «en el orden económico, la socialización debe perseguir una transformación de las estructuras, especialmente en el régimen de propiedad y en la empresa y una distribución más justa de la renta».

Con absoluta generalidad y unanimidad ha sido inspirada la política social y el Derecho del Estado nacional por la doctrina católica (1), que ha tenido en nuestra patria gran divulgación. No existen dudas, en el momento presente, respecto al pensamiento o tipo ideológico que ha de servir de base a las fórmulas de la política social. La voz autorizada del profesor Federico RODRÍGUEZ destaca que hay que seguir el modelo occidental en sus líneas generales, adaptado a nuestra idiosincrasia, y más en su espíritu que en sus detalles, teniendo en cuenta que la esencia del sistema social occidental es la de «un orden flexible y libre en el que la espontaneidad social tiene su cauce» (2).

Lo que pasa es que la aplicación de esos modelos, cristiano y occidental, y en general la reforma social, tropiezan en España con dificultades derivadas no sólo de nuestras escasas posibilidades económicas (que hoy se aspira a superar mediante el Plan de Desarrollo), sino también, y muy especialmente las que nacen de nuestras más íntimas características nacionales.

Se habla, en efecto, del individualismo ibérico, intolerante y agresivo a veces, que lleva consigo manifestaciones de insolidaridad social. Se ha llegado a decir que en España no existe sociedad. «No existe sociedad, entendida como estructura autoestable; en España existe una masa informe de individuos, de grupos, y existe una imprescindible ortopedia estatal que mantiene unido al conjunto; pero esta ortopedia estatal no es la garantía de un orden social esta-

(1) V. el libro *El pensamiento pontificio y la legislación social española*, prólogo de Pedro ROCAMORA, 2.^a ed., Madrid, Publicaciones Españolas, 1950.

(2) *La política social y el desarrollo económico*, loc. cit., págs. 207 y siguiente.

ble, y el empeño que ha de tratarse de conseguir —el mal, por desgracia, no es exclusivamente nuestro; afecta también por otros motivos a otros países— es la constitución de una estructura social verdaderamente estable que esté apoyada sólidamente sobre sus fundamentos, y no un conjunto suelto de individuos y de grupos», aunque reconoce —y ya es algo— que, entre nosotros, «la institución familiar tiene un peso y una autoestabilidad de que carece en otros muchos países» (1).

Con esta imputación individualista que, no sin alguna razón, se nos hace está muy relacionado el fenómeno —del que tanto se ha hablado— de la escasa conciencia social de los españoles. Pero la impresión desapasionada de quienes contemplan el momento actual del ambiente social español no es pesimista del todo. La educación y la cultura popular han dado un avance crecidísimo durante los años últimos. Y por lo que se refiere a la conciencia y la moral social, examinadas, de un modo general, en la totalidad de los estamentos sociales, dice Alberto MARTÍN-ARTAJÓ que el sentido de la trayectoria que sigue en su evolución la conciencia social de los españoles es bueno, aunque sea a ritmo demasiado lento (2). «Al no darse como flor espontánea en nuestro suelo las virtudes de la vida colectiva, si poco a poco se va formando una mejor conciencia social en los españoles, se debe al esfuerzo de una minoría compuesta por directores de espíritu, pensadores, sociólogos y educadores que bregan contra la corriente. Pero se avanza. Y en casi todos los órdenes» (3). Sin embargo, falta mucho camino por recorrer. «Siendo verdad que es mucho lo que ha evolucionado, y en buena dirección, el sentido social de los españoles en los últimos cincuenta años, es igualmente cierto que aún falta mucho más para formar del todo la conciencia social de nuestro pueblo» (4). Es necesaria —con-

(1) Federico RODRÍGUEZ: *La política social y el desarrollo económico*, loc. cit., pág. 212.

(2) *La conciencia social de los españoles*, cit., pág. 111.

(3) *Ibidem*, pág. 112.

(4) *Ibidem*, pág. 113.

cluye—, con carácter general, una reforma social profunda y rápida, y es en el *campo* donde más acucia y urge (1).

Antonio PERPIÑÁ, con explicable deseo de que la situación actual sea superada, llega a sentar la afirmación de que en los veinticinco años últimos ha habido en España más *progreso económico* que *progreso social*. Piensa él que en los próximos veinticinco años, para liquidar esa situación, deberá haber más progreso social, a través de una mejor y más justa distribución de la riqueza (2).

Pero, en definitiva, no son desfavorables las perspectivas que ofrece el momento actual. Por fortuna, lo social y sus exigencias de justicia y de reforma constituyen hoy un estado universal de conciencia. Y no puede el pueblo español, que ha dado históricamente tan grandes muestras de vocación jurídica (3), ser insensible a estas llamadas de nuestra época, que exaltan las ansias de justicia de todos los tiempos.

Lo que pasa, acaso, es que la evolución económica no sigue en todos los países un igual ritmo de desarrollo; y naturalmente la sensibilidad ante el problema social y la preparación para la reforma no se manifiesta con igual intensidad en nuestro pueblo que en otros más desarrollados y acusa algunos fallos en determinados ámbitos sociales. Mas hay razones para esperar un cambio próximo y muy progresivo en el ambiente social español, y consiguientemente, en la eficacia de las realizaciones de su política.

Presupuesta la dirección armónica, equilibrada y prudente que la política social ha de seguir hoy en pueblos como el nuestro, interesa perseguir aquellas soluciones que, aunque sin modificación radical de nuestras actuales estructuras sociales y económicas, atiendan a finalidades urgentes de progresivo mejoramiento social. La evolución ordenada

(1) *La conciencia social de los españoles*, cit., pág. 120.

(2) *Los próximos veinticinco años; perspectivas para 1989*, en el diario *Ya*, 18 julio de 1964.

(3) V. nuestro estudio *La vocación jurídica del pueblo español*. Madrid, Instituto Editorial Reus, 1948.

es siempre más fértil en resultados positivos y tiene menos riesgos que el traumatismo revolucionario. A estas ideas responde en España el Plan de Desarrollo. Con razón se señalan, en relación con él, como imperativos del momento actual: el principio de dignidad humana en todos los planos sociales y puestos de trabajo, el de igualdad de oportunidades, la marcha hacia una relativa homogeneidad económico-social al nivel máximo que permitan la cultura y la técnica, etcétera (1).

En general, aunque el Plan de Desarrollo económico-social, pendiente actualmente de ejecución, vaya dirigido, de modo fundamental, a la elevación del nivel de vida del pueblo español, no cabe duda que, ambiciosamente, aspira a la transformación de la vida entera de nuestra patria, que le dé, por ende, una nueva configuración social.

Se van desvaneciendo, por suerte, en los pueblos de más armónico desarrollo social, el concepto clasista de la sociedad y el consiguiente movimiento feroz de la lucha de clases. Todo ello va siendo sustituido por la aspiración a una justicia social más completa. Hagamos votos por que en España la conciencia de las gentes, en todos los sectores y ambientes, económicos e intelectuales, evolucione con ritmo rápido hacia el reconocimiento de la necesidad de una reforma social de sentido equilibrado y cristiano.

Hay que desear y esperar que, cada vez más, se vivifique la conciencia social de los españoles. Todos hemos de aportar nuestra contribución a que esta aspiración se realice. Pero sobre todo los que al Derecho estamos consagrados tenemos especial obligación de poner todos nuestros esfuerzos y nuestros anhelos al servicio de una justicia social cada vez más efectiva y perfecta.

(1) V., por ejemplo, en este sentido, Mariano YELA: *El hombre español ante el plan de desarrollo*, en la revista *Arbor*, número monográfico de marzo de 1964, págs. 24 y sig.

CUADROS ESTADISTICOS

NUMERO 1
TRIBUNAL SUPREMO
SALA PRIMERA (Civil)

Estado A

**Recursos de casación, de injusticia notoria, de revisión,
laudos, incidentes y competencias resueltos por sentencia en
el año judicial 1964-1965**

DE CASACION		De Injusticia notoria		De revisión		Laudos		Demandas de responsabilidad civil		Incidentes		Competencias	
Por infracción de ley	Por quebrantamiento de forma	Declarando no haber lugar al recurso	Declarando haber lugar al recurso	Declarando no haber lugar al recurso	Declarando haber lugar al recurso	Declarando no haber lugar al recurso	Declarando haber lugar al recurso	Declarando no haber lugar a la revisión	Declarando haber lugar a la revisión	Declarando no haber lugar	Declarando haber lugar	Sentencias con trámite de vista	Sentencias sin trámite de vista
80	342	2	22	73	312	1	6	1	6	10	6	14	25

Número total de sentencias 901

Segundas sentencias en las casadas 80

Total..... 981

Estado B

**Recursos de casación y de injusticia notoria, terminados sin
sentencia en el año judicial 1964-1965**

NO ADMITIDOS	Terminados por caducidad	Terminados por desistimiento	Terminados por desestimación de la queja
127	363	79	66

Total..... 635

RESUMEN:

Asuntos terminados por sentencia..... 901

Asuntos terminados sin sentencia 635

TOTAL DE ASUNTOS DESPACHADOS EN EL AÑO JUDICIAL. 1.536

Madrid, 14 de julio de 1965.

V.º B.º
EL SECRETARIO DE GOBIERNO,
Ramón Pajarón

RESUMEN de los recursos de casación en materia criminal despachados por el Tribunal Supremo en el año judicial próximo pasado (1964-1965)

Total de asuntos despachados			2,990
Que terminaron por desistimiento o desestimación y desestimados por auto			1,249
A D M I N I S T R A D O S	Contra sentencias dictadas en asuntos de imprenta	En que se declaró no haber lugar a la casación...	—
		En que se casó la sentencia	—
	Contra sentencia imponiendo pena de muerte	En que se declaró no haber lugar a la casación...	2
		En que se casó la sentencia	—
	Por quebrantamiento de forma	En que se declaró no haber lugar a la casación...	201
		En que se casó la sentencia	63
	Por infracción de ley	En que se declaró no haber lugar a la casación...	1,058
		En que se casó la sentencia	328
Inadmitidos			89

Madrid, 14 de julio de 1965.

V.º B.º
EL SECRETARIO-DE GOBIERNO,
Ramón Pajarón

SALA SEGUNDA (Criminal)

RESUMEN de los negocios criminales, a excepción de los recursos de casación, despachados por el Tribunal Supremo en el año judicial próximo pasado (1964-1965)

Recursos de queja y varios		76					
CAUSAS TERMINADAS POR	Sobreseimientos	12	—	1	13		
	Sentencias absolutorias						
	Sentencias condenatorias						
	Total de causas					13	
Causas en que conoce el Tribunal en Pleno		1	—				
Juicios de residencia			—				
Competencias				13	7	1	
Recursos de revisión							
Informes de indulto							
Total de negocios criminales							111

Madrid. 14 de julio de 1965.

V. B.
EL SECRETARIO DE GOBIERNO,
Ramón Pajarón

SALA TERCERA (Contencioso - Administrativo)

RESUMEN de los asuntos contencioso-administrativos despachados por dicha Sala 3.^a en el año judicial último 1964-1965.

RECURSOS DE UNICA INSTANCIA		TOTAL
Resoluciones confirmadas	282	
Revocaciones totales	86	
Revocaciones en parte	29	
Nulidades	1	
Inadmisibilidades	45	
Caducados y desistidos	191	
Diversos (suspensión de efectos, aclaraciones, súplicas, acumulados)	58	
Pobrezas (estimando)	33	
Pobrezas (desestimando)	16	
TOTAL	741	741
A P E L A C I O N E S		
Confirmaciones de autos y sentencias	53	
Revocaciones totales	18	
Revocaciones en parte	2	
No debió admitirse el recurso	7	
Desiertas y desistidas	16	
Diversas	7	
Quejas	3	
TOTAL	106	106
TOTAL DE ASUNTOS		847

Madrid, 14 de julio de 1965.

V.º B.º
EL SECRETARIO DE GOBIERNO,
Ramón Pajarón

N U M E R O 5

SALA CUARTA (Contencioso - Administrativo)

Asuntos terminados en el año judicial de 1964 - 1965

RECURSOS DE UNICA INSTANCIA		TOTAL
Confirmaciones de resoluciones	353	
Revocaciones totales	213	
Revocaciones en parte	77	
Nulidades	22	
Inadmisibilidad del recurso	72	
Caducados y desistidos	148	
Anulados	24	
Diversos	83	
TOTAL	992	992
A P E L A C I O N E S		
Confirmaciones de autos y sentencias	95	
Revocaciones totales	28	
Revocaciones en parte	9	
Inadmisibilidad	5	
No debió admitirse la apelación	3	
Desiertas y desistidas	70	
Diversas	40	
Quejas	3	
TOTAL	253	253
TOTAL DE ASUNTOS		1.245

Madrid, 14 de julio de 1965.

V.º B.º
EL SECRETARIO DE GOBIERNO,
Ramón Pajarón

NUMERO 6

SALA QUINTA (Contencioso - Administrativo)

Asuntos terminados en el año judicial de 1964-1965

RECURSOS DE UNICA INSTANCIA		TOTAL
Confirmaciones de resoluciones	359	
Revocaciones totales	132	
Revocaciones en parte	181	
Nulidades	11	
Inadmisibilidad del recurso	179	
Caducados y desistidos	116	
Anulados	2	
Diversos	79	
TOTAL	1.059	1.059
APELACIONES		
Confirmaciones de autos y sentencias	71	
Revocaciones totales	25	
Revocaciones en parte	17	
Incompetencia de jurisdicción	7	
Desiertas y desistidas	26	
Diversas	12	
Quejas	9	
TOTAL	167	167
TOTAL DE ASUNTOS		1.226

SALA ESPECIAL (Contencioso - Administrativo)

Recursos de revisión..... 20

Madrid, 14 de julio de 1965.

V.º B.º
EL SECRETARIO DE GOBIERNO
Ramón Pajarón

NÚMERO 7

SALAS 3.ª, 4.ª y 5.ª (Contencioso-Administrativo)

RESUMEN de los asuntos terminados en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales

TRIBUNALES	Por sentencia	Por otras resoluciones	TOTAL
Albacete	65	10	75
Baleares (Palma de Mallorca)	21	3	24
Barcelona	479	62	541
Burgos	156	28	184
Burgos (Vizcaya)	281	149	430
Cáceres	101	11	112
Canarias (Las Palmas)	39	8	47
Canarias (Santa Cruz de Tenerife).	36	4	40
Coruña (La)	219	33	252
Granada	124	43	167
Madrid (Sala 1.ª)	325	80	405
Madrid (Sala 2.ª)	164	450	614
Navarra	123	177	300
Oviedo	96	13	109
Sevilla	227	87	314
Valencia	208	47	255
Valladolid	163	54	217
Zaragoza	90	14	104
TOTALES	2.917	1.273	4.190

Madrid, 14 de julio de 1965.

V.º B.º
EL SECRETARIO DE GOBIERNO,

Ramón Pajarón

SALA DE LO SOCIAL

Año judicial 1964-1965

RESUMEN de los asuntos despachados durante el año por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

Total de asuntos despachados		1.392
Recursos de queja		4
Revisión de sentencia firme.....		2
Recursos en interés de la Ley		6
RECURSOS DE REVISION		
ARRENDAMIENTOS		
DE FINCAS RÚSTICAS Y OTROS		
Que terminaron por desistimiento, deserción u otros motivos		13
En que se declaró no haber lugar		7
En que se declaró haber lugar		8
RECURSOS DE CASACION		
MAGISTRATURAS DE TRABAJO		
Que terminaron por desistimiento, deserción u otros motivos		511
Por quebrantamiento de forma	En que se declaró no haber lugar...	29
	En que se declaró haber lugar.....	4
Por infracción de Ley	En que se declaró no haber lugar...	542
	En que se declaró haber lugar o la incompetencia o nulidad.	266

Madrid, 14 de julio de 1965.

V. B.
EL SECRETARIO DE GOBIERNO,
Ramón Pajarón

PREÁMBULO. IMPRESIONES DEL ÚLTIMO AÑO JUDICIAL. NUESTRO TEMA...	5
I. «Lo social», exigencia y tópico de nuestro tiempo	11
1. La preocupación social de nuestro siglo	11
2. El concepto y la caracterización de lo social	13
3. Lo social y lo individual	16
4. Lo social y lo jurídico	18
II. Las ciencias sociales	21
1. Los saberes sociales a lo largo de la historia de la cultura occidental	21
2. La Sociología como ciencia social general y autónoma.	24
A) Orígenes de la Sociología. La obra de Augusto Comte	24
B) Variadísimos puntos de vista sobre el concepto, objeto y método de la Sociología	27
C) Sentido preponderante que nos muestra la Sociología actual	30
D) Importancia extraordinaria y frutos escasos de la Sociología de hoy	34
3. Las ciencias sociales particulares	37
A) Cuadro general de las ciencias sociales	37
B) Esferas científicas especialmente ligadas a la cuestión social y la reforma social	39
4. La coordinación de las ciencias sociales	42
III. El problema social	46
1. La «cuestión social» de todos los tiempos y la de los tiempos modernos	46
2. Concepto y características de la moderna cuestión social. Factores complejos que la han originado	48
3. Fases que pueden ser registradas en el proceso evolutivo de la moderna cuestión social	51
4. Actualidad plena de la cuestión social	52
IV. La Política social	57
1. Concepto de la Política social. Sentidos inexactos y parciales que frecuentemente se le atribuyen	57

A) Concepciones más destacadas y crítica de ellas ...	57
a) La Política social como política laboral, de tipo estatal y finalidad protectora ...	57
b) La Política social como política desarrollada en favor de los económicamente débiles ...	58
c) La Política social como disciplina orientada a la solución de los problemas que integran la cuestión social ...	58
d) La Política social como disciplina orientada a la solución de los problemas nacidos de la existencia de clases en la sociedad y de las relaciones, luchas y deseable armonía entre las mismas ...	59
B) Nuestra posición ...	62
2. Relaciones de la Política social con las disciplinas afines y especialmente con la Política económica y el Derecho social ...	65
A) Indicación general ...	65
B) Relaciones de la Política social con la Política económica ...	66
C) Relaciones de la Política social con el Derecho ...	68
3. Direcciones de la Política social a través de su desarrollo histórico ...	69
A) Fase inicial. La Política social como política estatal e intervencionista, protectora de los trabajadores ...	69
a) Notas características y desarrollo general ...	69
b) Desarrollo en España ...	71
B) Fase de rectificación. La Política social como política asociacionista y de finalidad emancipadora ...	73
a) Notas y desarrollo general ...	73
b) Desenvolvimiento de esta etapa en España ...	74
C) Fase última. La política social como política del «bienestar», garantizadora de la «seguridad social» al servicio de todas las clases sociales ...	75
a) Caracteres y origen ...	75
b) Repercusión en España ...	75
4. Los agentes de la Política social. Orientaciones, dominantes y deseables ...	76
A) ¿Está en crisis la política estatal y tutiva? ...	76
B) ¿Está madura y exenta de peligros la Política social asociacionista? ...	78

	<u>Página.</u>
C) Equilibrio armónico que debe darse entre los diversos agentes o instrumentos de la Política social, el estatal, el sindical, y el empresarial ...	80
5. Objetivos y finalidades muy complejos de la Política social de hoy ...	83
A) Puntos de vista generales ...	83
B) Instituciones sociales y jurídicas que han de integrar los planes de la Política social ...	85
a) La propiedad ...	85
b) La familia ...	86
c) Las entidades comunitarias intermedias..	86
C) Elementos y complementos morales que la Política social necesita ...	88
V. Reflexiones finales ...	89
1. Hacia un orden social más perfecto ...	89
A) Desequilibrio del orden social actual. Necesidad de ponderar y jerarquizar los factores y valores básicos para la reconstrucción de la sociedad ...	89
B) Valores individuales y valores sociales ...	91
C) Factores políticos ...	93
D) Valores económicos y valores culturales ...	94
E) Los valores jurídicos ...	95
F) Los valores morales y humanos. La renovación espiritual como condición de la restauración social ...	96
2. El problema social y la reforma social en España. Realidades y perspectivas ...	98
CUADROS ESTADÍSTICOS. ASUNTOS DESPACHADOS DURANTE EL AÑO JUDICIAL 1964-1965 POR EL TRIBUNAL SUPREMO ...	103