

## Recensiones

ALONSO OLEA (Manuel): *La configuración de los sindicatos norteamericanos*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953; 104 páginas.

El profesor Alonso Olea ha publicado en la *Revista de Estudios Políticos* por el año 1951 y 1952 dos interesantes trabajos sobre «Los sindicatos norteamericanos como grupos políticos de presión» y, en relación con los problemas laborales planteados por la raza negra en los Estados Unidos, apareció en el núm. 60 de la *Revista* su ensayo «Trabajo y discriminación racial». Ahora el Instituto acaba de publicar su interesante monografía que vamos a reseñar y que consideramos uno de los trabajos más interesantes de este autor.

Leyendo a Olea, el lector se percata de la diferencia abismal que existe entre cómo se concibe la política social en Norteamérica y en Europa, la tradición que tiene en el viejo continente y el sentido modernísimo de la misma en los Estados Unidos. Quizás sea la prosperidad económica que desde tiempo viene disfrutando América, especialmente si se la compara con el nivel europeo, lo que haya sido la causa principal de carecer ésta de la fina sensibilidad con que en Europa se han tratado siempre los problemas de justicia social.

Lo cierto es que si Norteamérica ha conocido ya hace años figuras señeras en el campo de la filosofía, de la historia, de la ciencia, de la política, etc., que pueden parangonarse con sus coetáneos europeos, hasta el año 1935 no encontramos en la historia social de Estados Unidos una figura que desempeñe el papel trascendental que tuvo Bismarck en Alemania y en Europa como alumbrador de lo que se iba a llamar política social. El Bismarck americano es para nosotros Roosevelt; hasta él no existe político que llene en este gran país la función histórica que cumplió Bismarck, y aquél, como éste, es tam-

bién un revolucionario que actúa desde el poder para realizar su obra.

Esta opinión mía me ha surgido de la lectura sosegada del sustancioso trabajo que ha publicado el profesor Olea, que aunque reducido en su paginación, nos descubre importantísimos aspectos para conocer los Estados Unidos, porque las páginas de su obra no son un mero instrumental jurídico para conocer la estructura de los sindicatos americanos, sino también un análisis sociológico que se detiene preferentemente en el desarrollo jurídico de los sindicatos.

Estas páginas de política social van tan impregnadas de sociología, que el lector no sólo se limita a conocer el problema concreto de las funciones del sindicato, sino que se descubren también importantes facetas para conocer la vida política en los Estados Unidos, para ver de cerca eso que aquí nos han enseñado como el «gobierno de los jueces» y que el europeo, mal informado, puede identificar con mucha generosidad con un sistema de perfectas garantías jurídicas en el que la actuación política va impregnada de un sentido de justicialismo, cuando sucede que no es así y que, muy al contrario, este «gobierno de los jueces» parece convertirse en algunas ocasiones en un sistema fiscal rígido para frenar cualquier suave o benigna interpretación en la solución de un problema de justicia social.

No podemos hablar, por tanto, de que la política social en Estados Unidos tenga que agradecer sus avances y sus conquistas al impulso jurisprudencial que, por ejemplo, entre nosotros ha tenido una importancia tan grande en la conducta de nuestro Tribunal Supremo cuando ha hecho evolucionar tan progresivamente, por ejemplo, la legislación de accidentes de trabajo, ya que ha creado hoy unos principios jurídicos que son la base de la justicia social; así son el principio pro operario, el de la irrenunciabilidad de derechos, etc., a los que la jurisprudencia tanto ha contribuido a elaborar. Este es un panorama completamente distinto de lo que ha sucedido en los Estados Unidos, ya que hasta la llegada de su Bismarck, hasta la aparición de Roosevelt, las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos son siempre el freno, si no el mazazo aniquilador de las mejoras sociales que tanto los sindicatos como el Ejecutivo quieren introducir.

Que el gobierno de los jueces no sirvió más que para entorpecer

el progreso social, nos lo pone de manifiesto bien claramente Olea : ¡ qué tenacidad en tachar de inconstitucionales; de actos delictivos en lo penal una serie de medidas legislativas y de actos de los sindicatos! Pero esta oposición, este encono fué vencido, no sin duras batallas, por Roosevelt; él fué, como nos dice Olea, el que produjo el relevo de la vieja guardia del Tribunal Supremo; el que rompió con la alianza del juez y del capitalista, consagrada desde fines del siglo XIX, elevando a la magistratura a gentes de sentido progresivo que pusieran la jurisprudencia y, a través de ella, la Constitución al compás de los tiempos.

Si comparamos la situación y el *nivel de vida jurídicolaboral* de un trabajador europeo en el año 1929 con uno norteamericano, el balance resulta extremadamente desfavorable a este último. El europeo conoce un derecho sindical y unos sindicatos que han alcanzado su madurez política plena; que se encuentran en una situación de plenitud, en el goce de sus derechos, los trabajadores sindicados, mientras que los americanos están empeñados en una dura batalla para conseguir las garantías constitucionales más primarias de su constitución políticosindical que no existe. No obstante, forzoso es reconocer que ello no va unido a lo que sería lógica consecuencia pensando en europeo, es decir, el nivel de bienestar económico del trabajador americano no es muy superior al europeo, no obstante encontrarse, como hemos señalado antes, en un nivel jurídico muy inferior. Este dato debe ser también valorado en toda su extensión e importancia, por el interés que tiene y también para que no se nos tache de injustos.

La política social, que nace en los Estados Unidos con tanto retraso, no se encuentra con el pavoroso panorama con que se tiene que enfrentar a diario la política social europea. De aquí que tópicos tan interesantes como el de económicamente débiles, el sistema del sudor, las jornadas agotadoras, el trabajo de las mujeres y de los niños, etc., etc., que aún siguen preocupando al legislador europeo, carecen de relevancia en Estados Unidos.

El libro del profesor Olea consta de una Introducción, once capítulos y de una conclusión y va acompañado de un índice de decisiones, en donde se residencian las fuentes legales y de la jurisprudencia que se cita y de un índice de autores, de bibliografía americana casi

exclusivamente, ya que la obra está elaborada en el propio país estudiado por el autor, con ocasión de su permanencia en el mismo con carácter oficial para investigar sobre cuestiones y problemas de la política social de Estados Unidos.

Los temas que se abordan en este libro son: el estudio de los precedentes sindicales en el Common Law británico; el traslado a los Estados Unidos de la doctrina de la conspiración criminal; los Sindicatos como asociaciones lícitas; el estudio de la Ley Clayton, la interpretación judicial y las acciones interdictales que en torno a ella se produjeron: la Ley Norris-La Guardia, la Ley Wagner y la Ley Taft-Hartley.

Los sindicatos son auténticos grupos de presión que llegan en ocasiones, nos dice el autor, a ejercer un auténtico monopolio en la oferta de la mano de obra, influyen sobre el poder político sin asumir las responsabilidades que el poder político entraña; pero han sido precisamente instituciones jurídicas, decisiones jurídicas de carácter general o particular las que han ido configurando y las que son utilizadas por Olea para su configuración de los sindicatos, que en su exposición histórica llega hasta los movimientos regresivos en la evolución sindical en época plenamente contemporánea, que son los que se producen con la promulgación de la Ley Taft-Hartley.

La consagración de las asociaciones sindicales es un hecho contemporáneo para los Estados Unidos. La libertad de asociación y de contratación toman auge a partir de 1935, con la National Labor Relations Act. Había que vencer la desigualdad existente entre empresarios y trabajadores, había que fomentar la práctica y el procedimiento de los pactos colectivos, desaparecidos ya los prejuicios en torno a ellos y convencidos de que este nuevo sistema de regular las condiciones de trabajo era la mejor salvaguardia del comercio.

Cualquier suave reclamación o petición de mejora por un grupo de trabajadores era considerada como una conspiración criminal, y los jueces, con toda claridad, así calificaban estos actos, llamando encartados a los tímidos y sufridos peticionarios de la mejora. Por el contrario, cualquier intento legislativo de reforma que sirviera de barrera a los exagerados afanes de ganancia de los empresarios, era tachado en seguida por los jueces de anticonstitucional. Esta si-

tuación injusta duró bastantes años y ello explica, más que el relevo, la limpia que hizo Roosevelt entre los magistrados del Tribunal Supremo.

Los Sindicatos padecieron durante bastante tiempo el encuadramiento que de ellos hacían dentro de las leyes antitrust, y esta fué la obra de la Sherman Act, aunque no su intención formal. Vino como correctivo a esta situación la Clayton Act, pero la realidad y la fuerza de oposición que le hicieron la Magistratura la condujo pronto a su fracaso, y con ello vino la gran depresión económica; y en 1932, en los abismos de la depresión, nos dice Olea, es cuando surge la Ley Norris-La Guardia, reivindicadora y restauradora de la realidad sindical, que produce el cambio más brusco en el Derecho público norteamericano sentando la necesidad pública de que los sindicatos existan y se les defienda liberándolos de la ominosa e intempestiva aparición de la orden judicial paralizadora de sus actividades. Las actividades sindicales ya no podían ser el *restraint of trade* previsto por la Sherman Act.

La Ley Norris-La Guardia y la National Industrial Recovery Act son dos importantes disposiciones legales prosindicales que introducen la consagración sindical, los pactos colectivos negociados por los sindicatos y el sindicato libre. Ya sobre estos avances se produce uno muy importante con la publicación de la Ley Wagner, en cuya exposición de motivos se abominará en forma clara de la causa de los males del pasado: «La negación por las empresas del derecho de sus trabajadores a organizarse y la negativa de las mismas a aceptar el sistema de pactos colectivos de condiciones de trabajo provoca las huelgas y otras formas de lucha e intranquilidad en la industria...»

Si la Ley Wagner marca la cúspide del progreso sindical, bien pronto se inicia la paralización de este avance y, en cierto sentido, su regresión, ya que así hay que considerarla en alguno de sus aspectos, y Olea se refiere en este caso a la aparición de la Ley Taft-Hartley, que supone la vuelta a una situación de influencia política ejercida por los grandes jefes de empresa, que querían acabar con la dictadura de los sindicatos, fenómeno este que se produjo en parte con el auge que tomaron éstos con la Ley Wagner. Introduce

aquella ley el derecho de los directores de empresa a dirigir su negocio y rompe el frente sindical restaurando un individualismo que conduzca al trabajador a aislarse para defenderse mejor de sus derechos e intereses frente a los intereses del grupo sindical.

La novedad de esta ley, nos señala Olea, es la de hacer aparecer dos nuevos factores frente a los sindicatos de empresarios y trabajadores y que van a desempeñar un papel muy importante: la protección legal al trabajador aisladamente considerado y, por otra parte, la defensa de los intereses del público, de la comunidad política que está fuera del marco de las relaciones entre sindicatos de trabajadores y de empresarios y que la ley quiere proteger porque hay que ser previsores frente a un peligro que puede aparecer, el monopolio de los sindicatos, con la nota inherente de su abuso de poder sobre la sociedad.

Este es el esquema que hemos intentado trazar, parcial, por razones de espacio, de las apretadas ideas que aparecen expuestas en el libro del profesor Alonso Olea sobre el sindicalismo americano, que ha de servir al lector y al estudioso muy provechosamente para conocer con gran objetividad la formidable realidad social que nos ofrece la estructura sindical en los Estados Unidos y la importancia que ella tiene para la vida política del país y, sobre todo, para compararlo con la realidad actual europea en eso que llamamos política sindical y social que caminan forzosamente en forma tan estrechamente unidas.

HÉCTOR MARAVALL CASESNOVES

*Cuadernos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.* Número 9. Méjico, noviembre de 1953.

Tal vez sea una de las características más destacadas del siglo que nos está correspondiendo vivir la preocupación universal por la seguridad económica y social de todos los grupos que constituyen la sociedad contemporánea, a lo largo de una evolución caracterizada, entre otras notas, por la progresiva ampliación de los sujetos protegidos

por las legislaciones nacionales, hasta llegar a comprender en los países más avanzados a la casi totalidad de la población.

Avanzadilla de esta evolución, prescindiendo de antecedentes de menos rango y efectiva vigencia internacional, ha sido la Organización Internacional del Trabajo, creada por el Tratado de Versalles, y viene siéndolo igualmente la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que, aunque con alcance territorial menos extenso, en principio, está logrando una difusión, por lo que a sus Declaraciones y resoluciones se refiere, que desborda los límites del continente americano.

Bajo el significativo título de «Rumbos para la Seguridad Social», la Conferencia Interamericana de Seguridad Social nos ofrece, a través de su Secretaría General, en el número 9 de sus Cuadernos, una recopilación de las Declaraciones de principios en materia de Seguridad Social formuladas por las Organizaciones Internacionales existentes en este campo, así como de las resoluciones adoptadas por la Conferencia y de los Convenios adoptados por la O. I. T., específicamente relativas a la Seguridad Social. Su interés es incuestionable, pues proporciona así al estudioso como al político, agrupadas en un solo volumen, lo que constituye la última palabra en aspiraciones y metas de la moderna Seguridad Social.

La Recopilación está dividida en tres apartados fundamentales:

I) *Declaraciones de Principios.* — Están íntegramente recogidas: a) La Declaración de Santiago de Chile, formulada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1942. b) La Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944 por la Organización Internacional de Trabajo. c) La Declaración universal de los Derechos del Hombre, obra de la O. N. U. en 1948; y d) La Carta de Buenos Aires, aprobada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1951.

II) *Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.* — Se recogen en esta segunda parte todas las resoluciones aprobadas por la C. I. S. S. en las cuatro reuniones que ha celebrado hasta el presente, o sea: en Santiago de Chile en 1942, en Río de Janeiro en 1947, en Buenos Aires en 1951, y en Méjico en 1952. Las resoluciones se refieren a casi todos los campos en que se diversifica

hoy la Seguridad Social, y a algunos de los problemas más generalizados con que se tiene que enfrentar, incluso el de usar una terminología común.

III) *Convenios de la O. I. T.*—Finalmente, en la última parte de la obra se han seleccionado, de entre los 103 Convenios aprobados por la O. I. T., los 24 que se refieren a la Seguridad Social. El Secretario general de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, G. M. Eboli, en el prólogo de este Cuaderno pone, con razón, el acento entre estos Convenios sobre el número 102, que, con el título de «Norma mínima de la Seguridad Social», sacó a la luz en el año 1952 la Organización Internacional del Trabajo, en el que se definen las condiciones que debe reunir cualquier legislación nacional para que pueda admitirse que ha acogido los principios mínimos propios de cualquier régimen de Seguridad Social, al paso que se divulgan, para el desarrollo en este aspecto de los países más retrasados, las últimas conquistas y aspiraciones de la Seguridad Social.

RICARDO GÓMEZ ACEBO

CHAMBERLAIN (Neil W.): *Social Responsibility and Strikes*. Nueva York, Harper & Brothers, 1953; 293 págs.

Los derechos y obligaciones derivados de un contrato colectivo de trabajo son, en primer término, privados e inter partes; pero en cuanto a su ejercicio o no uso pueden afectar al normal desarrollo de otras relaciones privadas ajenas a la primera y perturbar o cortar su desenvolvimiento. En tal caso nos encontramos ante una «responsabilidad social».

Define el autor esta responsabilidad como «la obligación de ejercer la autoridad privada» (derechos legales o no) de modo que el cumplimiento de la respectiva obligación no frustre importantes derechos, o expectativas de derechos, que afectan a otros.

Dicho con brevedad: la obligación de ejercer cada uno sus derechos de modo que no contravengan los derechos de los demás.

Es muy sugeridora, y no nueva, la idea de la función social o res-

ponsabilidad social en el ejercicio de los derechos. Esta cuestión no es estudiada con gran profundidad y se limita a fundarla en el siguiente argumento: nuestra cultura y progreso son posibles gracias a la división de trabajo. Nos dedicamos a un especialísimo quehacer bajo el supuesto tácito de que podremos satisfacer nuestras necesidades gracias a los quehaceres de los demás, cuya interrupción pone en peligro las bases económicas de nuestra cultura.

Parece lógica la hostilidad de la opinión pública a cualquier huelga o cierre de fábrica que perturbe los hábitos de la vida diaria: abastecimientos básicos, luz y calor, transportes, etc., y, a su simple anuncio, que quiera un pueblo condicionarla, de forma tal que sea remota la probabilidad de que estalle.

Consideramos interesantes los resultados de varias encuestas efectuadas por el A. I. P. O. (American Institute of Public Opinion), según el sistema Gallup, y que el autor transcribe. Dedúcese de ellas que el público americano rechaza las huelgas generales y de funcionarios públicos y lo mismo puede decirse respecto a las que afectan a industrias vitales.

Se estudian a continuación los efectos de las huelgas sobre la opinión pública e intenta recoger en ciertos cuadros tabulados la cuantía de los mismos según la duración de la huelga, el grado de necesidad de la industria afectada, la posibilidad de sustituir los productos y otros. Completa esta parte con un capítulo destinado a estudiar el número de los afectados directa o indirectamente por las huelgas y sugiere varias fórmulas estadísticas para su determinación.

Para que el lector forme por su cuenta criterio sobre la influencia de la opinión pública en las huelgas transcribe las opiniones de relevantes empresarios, dirigentes sindicales y técnicos en cuestiones laborales. De todo hay entre ellas, pero son más las que valoran en mucho la opinión pública, hasta el extremo de admitir que imponen indirectamente la solución del conflicto cuando afecta a industrias vitales.

No se ocupa el libro de las sanciones legales impuestas por el poder, sino de los modos de presión con los que el medio social influye sobre la huelga. Extiéndese en claras y sencillas razones para estudiar la presión que sobre empresas o trabajadores ejercen en caso de huel-

ga las familias de los trabajadores, las casas suministradoras y los clientes de las empresas, la prensa y la radio, la intervención oficiosa y la mediación de las autoridades, los partidos políticos, los otros sindicatos y los sacerdotes de las diversas religiones.

Para estudiar con ejemplos estos medios de presión, ya directos, ya indirectos, de los diversos grupos sociales, en cuanto contribuyen a formar la opinión pública, dedica amplios capítulos a dos huelgas de importante duración: la planteada por la Asociación independiente de los trabajadores de la Daquesne Light Company, en 1946, que dejó casi sin luz a la ciudad de Pittsburgo durante veintisiete días, y la planteada en dos fábricas de la Blank Company, sitas en la ciudad de Westville, y que duró ciento sesenta y siete días.

La descripción de estas huelgas y las diferentes presiones que actuaron en torno llegan sin duda a interesar mucho al lector.

Lo más curioso del libro, aunque no lo más consistente, por cierto, es la solución al problema fundamental que estas huelgas plantean y que puede enunciarse como sigue:

Si por un lado los contratos colectivos han de ser fruto del acuerdo de las partes interesadas, no es conveniente que las autoridades impongan las cláusulas que cancelen las diferencias; y por otro, la huelga no debe interrumpir la prestación de los bienes y servicios de primera utilidad. ¿Qué fórmula habrá, supuesto el derecho de huelga, para resolver la antinomia?

No duda el autor de las ventajas de una mediación oficiosa competente y, como tal, discreta, pero que no salvaguarda la continuidad en la producción de los bienes y servicios.

La recomendación por un órgano público sobre el modo de resolver la cuestión y las razones que puedan tener cada una de las partes, hecha pública, es también eficaz, ya que quienes informan suelen ser personas enteradas e imparciales, poniéndose de su lado la opinión pública, y queda en falso la actitud de la parte que no la acepte.

El arbitraje obligatorio o la imposición por un órgano público de un criterio por encima de la voluntad de las partes, la experiencia demuestra que no siempre resuelve la huelga, y lo que sí hace es sustituir la voluntad de las partes por las del órgano público trans-

formando las normas del contrato colectivo de privadas y pactadas en públicas e impuestas.

La solución propuesta por el autor consiste en una forma especial de huelga, durante la que se trabajará como siempre. Una especie de huelga sin holganza.

Cuando las negociaciones entre las partes se han roto y el paro del trabajo ocurriría normalmente, en los casos en que la autoridad gubernamental considere que afectan gravemente a la vida pública, la huelga privada se convierte en huelga reglamentada y el paro por huelga en huelga sin paro. Durante esta situación de huelga los trabajadores percibirían tan sólo el 50 por 100 de sus salarios, y los provechos de la Compañía serían reducidos en la mitad de sus costos fijos.

El autor considera que ambas partes lograban ventaja de esta forma de huelga, ya que la situación familiar del obrero no le llevaba a la miseria total y la empresa lograba seguir atendiendo a sus clientes y no rompía con sus normales abastecedores. Y a esperar así hasta que las partes lleguen a un acuerdo.

El libro es claro y el interés de las cuestiones presentadas indudable, pero los criterios a los que el autor se inclina no van acompañados de excesivo bagaje de razonamientos doctrinales que los justifiquen.

LUIS BURGOS BOEZO

DULLES (Foster Rhea): *Labor in America. A History*. Thomas Y. Crowell Co., New York, cuarta edición, agosto 1950.

A la impresionante bibliografía existente sobre los problemas laborales norteamericanos y, muy especialmente, sobre su movimiento sindical ha venido a incorporarse recientemente este estudio histórico de Foster R. Dulles.

La más superficial ojeada lanzada sobre la sociología o el Derecho del trabajo en los Estados Unidos durante los últimos cien años descubre al momento el importante y creciente papel jugado por los Sindicatos: pactos colectivos de condiciones de trabajo, salarios y jornada, Seguridad social, son inconcebibles si no se miran desde el pris-

ma sindical. Hoy, con toda seguridad, la proposición a sentar es aún más trascendental; la vida social, política y económica de los Estados Unidos de América del Norte tiene como uno de sus ingredientes fundamentales el de la realidad representada por más de 17 millones de trabajadores afiliados en los Sindicatos independientes o en los que forman las dos grandes Federaciones (*American Federation of Labor*, A. F. L., y *Congress of Industrial Organizations*, C. I. O.).

Como tema, la historia del sindicalismo norteamericano es ciertamente subyugante, y ello quizá sirva para dar razón de sus numerosos tratadistas. En el país de la máxima y más intensa concentración capitalista, con una oligarquía de *trusts* dominando intensamente los grandes procesos productivos en serie, las industrias extractivas y las de servicios públicos (industrias del acero, del automóvil, de productos químicos, del aluminio, del petróleo, ferrocarriles, por citar algunos ejemplos típicos y sobradamente conocidos), con oleadas de emigrantes que hasta la instauración del sistema de cuotas proporcionaron una mano de obra abundante y barata, con los medios de propaganda de masas, sobre todo la prensa, bajo el completo control del poder económico, con los poderes públicos así los legislativos, como los ejecutivos y los jurisdiccionales, enteramente inclinados en favor de las empresas (el *New Deal* fué la excepción, quizá pasajera, en este antisindicalismo político) y con el capitán de industria elevado a la categoría de prototipo humano de un complejo social, en el país, en suma, en que todos los factores se aliaban —y esta alianza fué algo más que una figura puramente retórica— contra la formación y el desarrollo de unidades sindicales que pudieran disputar a las grandes empresas el dominio de las relaciones laborales, es donde la Historia revela la tremenda potencia de las fuerzas asociativas entre los trabajadores por cuenta ajena que, pese a aquellos obstáculos, ha logrado imponerse y erigir al Sindicato (*Union*) en representativo, para los efectos de la regulación de las relaciones de trabajo y para muchos otros, de los trabajadores (*workers, wage-earners, employes*) agrupados por la posesión de una misma especialidad laboral (*Craft Unions*) o por el trabajo en una misma rama de la producción (*Industrial Unions*).

Y este *Labor in America* de Foster Dulles saca el mejor de los partidos de tan rico y jugoso tema; especialmente las descripciones

de los momentos críticos del movimiento sindical norteamericano (las grandes huelgas en los ferrocarriles de 1877 y las huelgas *Pullman* y *Homestead* en 1892 y 1894; el viraje hacia la izquierda marcado por la aparición de los «*Wobblies*» —*Industrial Workers of the World*—; el sentido progresista de los Sindicatos C. I. O. y las luchas intestinas que los llevaron a su desgajamiento de la A. F. L.) y los retratos de las grandes figuras del sindicalismo (Samuel Gompers, William Green, «Big Bill» Haywood, John Lewis, Philip Murray, Walter Reuther) están plenamente conseguidos y trazados con un acierto punto menos que insuperable. Libro escrito por un no especialista y dirigido —según el mismo autor nos aclara en su preámbulo— al público no especializado ha conseguido, sin embargo, «un excelente trabajo al condensar una historia compleja, mostrando claramente sus directrices más importantes», como ha dicho uno de sus críticos norteamericanos; a esto habríamos de añadir nosotros que el material histórico y bibliográfico está manejado con habilidad suma y puesto al servicio de una pluma vigorosa y pintoresca cuyos rasgos se adueñan y absorben la atención del lector apenas leídas las primeras líneas.

Un excelente libro, en definitiva, de introducción a un tema que —repetimos— es de los más atrayentes tanto para los estudiosos de los problemas laborales y sociológicos como para los aficionados a las lecturas sobre la vida y cultura norteamericanas.

M. ALONSO OLEA

DURAND (Paul): *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*. Lib. Dalloz, París, 1953; 643 págs.

El profesor Paul Durand inicia el prólogo de esta obra con la exposición de una serie de datos acerca de la misma que permiten, a modo de coordenadas, determinar con bastante exactitud el lugar que le corresponde en el amplio cuadro de sus trabajos de investigación.

Recuerda, en primer, término, los cursos sobre Seguridad social profesados en la Escuela Nacional de Administración, en los cuales la diversa formación intelectual del alumnado y los múltiples secto-

res en que éste había de desenvolver sus futuras actividades le llevaron a incluir en sus enseñanzas la evolución histórica, el Derecho comparado, el análisis jurídico, los problemas económicos y financieros y los aspectos internacionales de la Política de Seguridad social.

Explica a continuación que ante el número y trascendencia de las cuestiones enclavadas en los vastos dominios del Derecho de Seguridad social concibió la idea de consagrar a esta nueva disciplina el tomo IV de su *Tratado de Derecho del Trabajo*, proyecto que abandonó más tarde para no romper la línea de su concepción jurídico-laboral, incompatible con las modernas tendencias que se advierten en las instituciones de Seguridad social que ya no contraen su ámbito protector al trabajo subordinado o dependiente en el que a juicio del ilustre profesor de la Facultad de Derecho de Nancy se centra la materia o contenido propio del Derecho del Trabajo.

Nada mejor que estas breves indicaciones para apreciar en su justa medida el relieve e importancia de la obra que nos ocupa, porque es lo cierto que muy poco podríamos añadir por nuestra cuenta a un hecho tan significativo como el de que esta nueva publicación del profesor Durand en rigor representa o equivale a la que, de no haberse operado esa rápida generalización de la Seguridad social, figuraría como tomo IV de su magistral *Tratado de Derecho del Trabajo*.

Creemos, por consiguiente, innecesario subrayar el grado de precisión y claridad con que el autor nos ofrece las cuestiones y problemas sometidos a un minucioso análisis en cada uno de los planos fundamentales en que es posible la contemplación de la Seguridad social como uno de los fenómenos más característicos de nuestro tiempo; labor, en el presente caso, mucho más meritoria por recaer sobre algo que todavía hay que considerar como esa «terre inconnue» —según expresión del profesor Durand— cuyos perfiles, casi siempre desdibujados y borrosos, en ocasiones se ocultan por completo a los ojos del jurista bajo una densa nube de leyes, reglamentos, decretos, órdenes, circulares, acuerdos y resoluciones, mostrándole un panorama análogo al que debió presentar el Derecho administrativo antes de que se llevaran a cabo los primeros trabajos para lograr su sistematización de acuerdo con las exigencias de la técnica jurídica.

Con indiscutible acierto ha elegido el autor como centro o eje

de su obra la noción de riesgo social. Los dos aspectos en que se ha manifestado la política de garantía contra dichos riesgos le sirven, respectivamente, de título a las dos grandes partes de que consta.

En la primera, «La Seguridad social y la indemnización de los riesgos sociales», aborda los temas relativos a la formación histórica del sistema de Seguridad social —grados tradicionales de previsión o procedimientos genéricos de garantía y modernas modalidades de reparación de tales riesgos, desde Bismarck a los planes y regímenes de Seguridad social— para estudiar seguidamente los principios técnicos de la indemnización, los riesgos objeto de cobertura (enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, muerte, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, paro, y cargas familiares), el campo de aplicación, las prestaciones, la organización de la Seguridad social, sus problemas financieros, sus repercusiones en la esfera gubernamental y los distintos aspectos de la misma en el orden internacional.

Con igual sentido o carácter monográfico se ocupa dentro del capítulo dedicado a la «Política de sanidad», de la organización tradicional de la Medicina, de la evolución de la profesión médica y de la profunda reorganización de que está siendo objeto en nuestros días; capítulo que juntamente con el relativo a la «Política de pleno empleo» (en el que examina con todo detenimiento los problemas que se plantean con motivo de la organización del mercado del trabajo y de los fundamentos, teorías y límites de una política de empleo total); y el que destina a la «Prevención de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales» (que comprende las materias relativas a reglamentación, inspección y sanciones, y en la que señala bajo el epígrafe «La educación del medio profesional» la necesidad de una decidida colaboración por los interesados, sin la cual sería completamente ilusoria toda política de prevención); forman la segunda parte que lleva por título «La prevención de riesgos y la evolución de la estructura social».

A modo de síntesis, y después de analizar la influencia ejercida por la Seguridad social tanto en la esfera del Derecho privado como en el campo del Derecho público, el profesor Durand cierra su obra con unas profundas y sabias consideraciones acerca de la Seguridad

social en cuanto elemento o factor de transformación de las sociedades contemporáneas.

La política de Seguridad social, dice, tiende a modificar las condiciones de vida de una sociedad. No cabe negar los efectos beneficiosos que persigue, pero tampoco cabe desconocer los daños que de la misma pueden derivarse. Las sociedades contemporáneas han aceptado deliberadamente el riesgo que ello supone y sería vana cualquier actitud puramente crítica de tal determinación... Se impone, por tanto, como apremiante tarea la de observar sin descanso aquella transformación, sus problemas y posibles desviaciones para salvaguardar en todo momento los valores morales de nuestra civilización y de nuestra cultura...

Tal es a, grandes rasgos, la orientación que preside la obra del profesor Durand, que tantas enseñanzas contiene y tantas inquietudes despierta. En uno y otro respecto constituye, sin duda, la aportación más lograda y perfecta de cuantas se han hecho en este género de investigaciones.

Máximos elogios merece asimismo por las innumerables notas y referencias bibliográficas que en ella se consignan y que en buena parte corresponden a estudios y publicaciones de la O. I. T., a cuya obra científica y legislativa dedica el profesor Paul Durand, la que es objeto de estos comentarios.

MARIANO UCELAY

GARCÍA CORACHAN, M.: *Accidentes del trabajo en la industria*. Madrid, 1953; 621 págs.

El propósito del autor al publicar esta obra ha sido el de agrupar en un manual fácilmente manejable, toda la dispersa legislación referente al seguro de accidentes del trabajo en la industria.

Previamente, y para situar el tema, se exponen una serie de nociones claras y sencillas sobre el concepto del seguro, su importancia en la vida moderna, la relación que guarda con la clase trabajadora y las clases y finalidades de los Seguros Sociales, en cuyo desarrollo se acusa tal vez una formación mercantilista primando sobre la social.

Clasifica los Seguros Sociales en seguros sobre la vida, sobre la integridad corporal, física o funcional; sobre la incapacidad temporal y sobre incremento de gastos, y por lo que se refiere al concepto del salario establece las siguientes divisiones: a), pérdida absoluta del salario; b), disminución permanente del salario; c), pérdida transitoria del salario, y d), aumento de necesidades familiares.

Examina el problema planteado sobre los seguros voluntarios y obligatorios con los sistemas de financiación, y fija su criterio al decir: «No preconizamos la creación de un Estado providencia o nodriza más o menos utópico, sino que simplemente queremos la existencia de un Estado tutelar que ampare al débil, no contra el fuerte y el rico, sino contra su propia debilidad. Esa y no otra debe ser la misión del moderno Estado».

Se ocupa a continuación del Seguro Total, que consistirá en la agrupación de toda la gama de Seguros Sociales, de modo que mediante el pago de una prima o cuota única, quede el trabajador garantizado en la continuidad de su desenvolvimiento económico, cualquiera que sean las circunstancias adversas independientes de su voluntad que se le presenten, quedando incluidos en la misma garantía los familiares del productor asegurado que dependan de su salario. Reflexiona sobre los diversos problemas que presenta, coste, financiamiento, su extensión al paro, etc., y defiende su implantación, a pesar de las dificultades que a primera vista ofrece.

Hace una referencia a la legislación española y entra de lleno en el tema de los accidentes del trabajo, tratado con amplitud, sin omitir antecedentes históricos, teorías que lo fundamentan, responsabilidades derivadas, la enfermedad profesional, medidas preventivas y todo lo concerniente a incapacidades e indemnizaciones.

Con brevedad sintetiza las diversas teorías sustentadas para fundamentar la responsabilidad que del accidente del trabajo se deriva: la de la culpa, la de inversión de la prueba, la de la responsabilidad contractual, la de la responsabilidad objetiva, la del riesgo profesional y la de la seguridad social, y dice que debe buscarse el racional fundamento de esa responsabilidad patronal en una armoniosa conjunción de todas esas doctrinas, dado que todas ellas tienen algún elemento racionalmente aprovechable.

Sigue a esta parte general la parte especial y fundamental del libro, dedicada a analizar la Ley y el Reglamento de Accidentes del Trabajo en la Industria, numéricamente, artículo por artículo, con las disposiciones modificativas o derogatorias promulgadas posteriormente; son interesantes las notas legislativas y comentarios del articulado, así como las sentencias del Tribunal Supremo, que a ellos hacen referencia y que contribuyen a interpretar, completar o aclarar el texto en cuestión.

Repetimos que se trata de un manual práctico, de utilidad para profesionales del Derecho y personas que de algún modo tengan actividades relacionadas con el Seguro de Accidentes del Trabajo y, en este sentido, cumple fielmente su finalidad. Los habituales índices, alfabético de materias, cronológico de disposiciones y el general, facilitan su manejo y utilización.

MIGUEL FAGOAGA

INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN: *Legislación de Seguridad Social*.  
Tomo I, 1953; 1.554 págs.

La Introducción con que Jordana de Pozas inicia esta obra nos dice cuál ha sido la finalidad orientadora de su redacción. Se trata, con ella, de conseguir una compilación de las disposiciones vigentes en el campo de la Seguridad Social de nuestro país, o, mejor dicho, de su Previsión Social.

Consta este primer tomo, de los dos que la obra ha de tener, de seis partes, dedicadas a «Normas programáticas y fundamentales», «Organización» (Ministerio de Trabajo, Asesorería Técnica de Previsión, Jefatura Nacional del Seguro de Enfermedad, Instituto Nacional de Previsión, Instituto Social de la Marina, Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo y Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, Servicio de Montepíos y Mutualidades y Caja de Compensación, Confederación Nacional de Mutualidades y Montepíos), «Seguros Sociales Generales Obligatorios» (Subsidio Familiar,

Vejez e Invalidez, Enfermedad, Accidentes, Enfermedades Profesionales, Normas de Unificación), «Medidas de Protección Familiar» (Familias numerosas y Plus familiar), «Seguros Sociales complementarios» (donde se recogen, me parece, todas las normas sobre Montepíos y Mutualidades, en general, y las particulares de cada uno de ellos), y, finalmente, «Seguros Voluntarios».

Si se tratara de una simple compilación de textos —como modestamente la titula Jordana—, la obra, al reunirlos en un tomo, ofrecería ya una indudable utilidad. Pero de hecho, y desde el punto de vista material, se trata de una verdadera recopilación, a la que sólo falta para merecer formalmente tal título el requisito de su sanción. Los autores, en efecto, han eliminado de las normas que reproducen los pasajes faltos de actualidad, tarea que, si suele ser peligrosa, no cabe duda que en el presente caso se ha cumplido con la más exquisita pulcritud técnica, dada la personalidad de los recopiladores, letrados y funcionarios del Instituto Nacional de Previsión, dirigidos por Manuel Alonso Olea. Ello permite vaticinar que en un futuro no muy lejano —y siempre que el rápido ritmo legislativo en esta materia lo consienta— será esta *Legislación de Seguridad Social* la fuente material exclusivamente manejada. Como, además, los autores han tenido el sanísimo criterio de no acoger en las páginas de su obra otras normas que las que reúnen el inexcusable requisito de publicación, es de esperar que, al mismo ritmo al que la obra, de hecho, vaya utilizándose, irán lográndose elementales objetivos de higiene jurídica.

Y con ser todo esto mucho, aún tiene esta monumental recopilación otra ventaja: siempre, o casi siempre, las recopilaciones han sido un paso decisivo en la sistematización del Derecho. Es claro que todos admitimos, acaso con demasiada facilidad, que esta zona del Derecho ha de ser, entre todas, la más maleable y veleidosa, y si ello no fuera antijurídico, hasta la más insegura. Pero dentro de esta admitida y admisible veleidad, es necesario una elemental sistematización y jerarquización de normas. Esta obra ha venido a demostrar que lo que era necesario, era también posible.

Recopilación, sistematización del Derecho, sistematización de instituciones. El camino ha sido ya recorrido en otros sectores del De-

recho. Y cuando le llegue el turno de recorrerlo al Derecho de la Seguridad Social, será hora de comprobar lo mucho que en tal tarea habrá que agradecer a esta obra y a sus autores.

FEDERICO RODRÍGUEZ

LASSWELL (Harold D.): *World Revolution of our Time (A Framework for basic Policy Research)*. Stanford, Stanford University Press, 1951.

Uno de los fenómenos más notables de nuestra época es el cambio revolucionario que se observa en todos los campos; esto es algo que queda fuera de toda duda. Nuevos valores fines se oponen a aquellos en que los hombres creían hace medio siglo. Y este gigantesco proceso social, que ha adquirido amplitud universal, viene llamando poderosamente la atención de los hombres de ciencia de nuestro tiempo.

El profesor Lasswell (1) presenta en la obra que arriba reseñamos una serie de estudios sobre esta revolución mundial de nuestro tiempo, estudios emprendidos por el *Hoover Institute and Library on War, Revolution and Peace* (Instituto y Biblioteca Hoover sobre la Guerra, Revolución y Paz) y posibilitados por los fondos concedidos por la Carnegie Corporation de Nueva York (2). En ellos, como ya hemos

---

(1) El doctor LASSWELL es uno de los más inteligentes y reputados profesores de Norteamérica; su nombre se ha hecho conocido rápidamente en todos los centros de investigación del mundo. Realizada con la colaboración del profesor MYRES S. McDUGAL, se encuentra en período de desarrollo en la Universidad de Yale una teoría sistemática del «derecho, la ciencia y la política». Es interesante hacer notar que, aunque el profesor Lasswell no es un jurista, sino un científico de la política, es catedrático de Derecho en la Universidad antes nombrada. Esto constituye, ciertamente, una nueva orientación en el campo de la educación jurídica: la inclusión en las facultades de Derecho de especialistas en otros campos, y especialmente en los de las ciencias sociales y políticas.

(2) Los restantes estudios del Instituto Hoover que aplican los métodos propuestos por el doctor LASSWELL consisten en lo siguiente:

1. *Elites*.—Serie de estudios descriptivos de los cambios verificados en

indicado, se trata de describir la revolución mundial de nuestro tiempo y sus consecuencias con respecto a la política mundial y a la política nacional, tomando como punto de partida el año 1890 y prosiguiendo hasta nuestros días.

En el volumen que ahora comentamos, de introducción a todos los estudios subsiguientes, el profesor Lasswell destaca los objetivos y métodos de sus estudios y las razones existentes a favor de los unos y los otros. En la primera parte del libro, Lasswell introduce conceptos tales como lo que podríamos llamar «organización de desarrollo» (*development construct*) y los «valores fines» (*goal values*). El autor justifica la creación del concepto «organización y desarrollo» como un medio de mejorar los juicios para el futuro, y lo define como un instrumento que caracteriza una posible secuencia de acontecimientos que corren desde un momento determinado del pasado hacia el futuro. Y en esta etapa presenta dos organizaciones de desarrollo alternas: la marcha hacia una sociedad libre, y su contrario la restauración de las castas. La primera alternativa supone el movimiento histórico de superación de la sociedad de castas y el avance hasta conseguir la comunidad de hombres libres sobre un plano global. Una comunidad es libre en la medida en que los valores son compartidos: bien ampliamente, bien con restricciones. En la segunda alternativa señala la tendencia de la Historia a invertirse a sí misma moviéndose hacia la concentración de valores en unas cuantas manos, en nombre de la necesidad de atender a la defensa común. En esta alternativa, los dirigentes del Estado-guarnición o policía constituirían la capa superior del sistema de castas.

---

la composición de los grupos rectores en diversos países, desde 1890 hasta la actualidad. Estos estudios muestran el esquema de diferencias y semejanzas que consideramos como el proceso social caracterizador de la revolución mundial de nuestro tiempo.

2. *Símbolos*.—Serie de estudios descriptivos de las tendencias ideológicas y de los cambios en el vocabulario político desde 1890 hasta el presente.

3. *Comunidades*.—Serie de estudios reflejando de una forma integrada la estructura y el funcionamiento de comunidades en distintas partes del mundo.

4. *Instituciones*.—Esta serie se centra sobre la organización y funcionamiento de instituciones específicas en varios países, tales como la fábrica, la escuela, la prensa.

El profesor Lasswell señala un juego de valores fines como punto de arranque en la valoración de cualquiera de las dos organizaciones antes mencionadas. Sin pretender que la lista de valores fines que da sea exhaustiva y absoluta, Lasswell utiliza ocho términos para denominarlos: poder, que significa participación en la elaboración de decisiones; riqueza: distribución equilibrada de ingresos; bienestar, que equivale a salud psíquica y somática; ilustración, que es el establecimiento del conocimiento como base para emitir juicios; respeto: prestigio que se confiere al hombre porque es un ser humano y no por su *status*; rectitud, que supone niveles de recta conducta; afecto, significativo de relaciones humanas cordiales, y habilidad, que hace referencia al desarrollo y maduración del talento latente.

Mientras que el autor se muestra francamente abierto a la sugerencia en lo que respecta a los valores, admitiendo la posibilidad de introducir los cambios que la investigación pueda revelar aconsejables, cae en el dogmatismo en cuanto se trata de la consideración de la dignidad humana como foco central o fin de la sociedad. No da explicación alguna del concepto dignidad humana; más aún, se contenta con decir, pura y simplemente, que el aplauso o la justificación del concepto dignidad humana no caen dentro del ámbito de la obra, cuando la realidad es que se trata de una cuestión sumamente importante y que no debería quedar sin contestación, toda vez que incide sobre el núcleo mismo de la investigación.

En la segunda parte del trabajo, Lasswell enumera algunos de los valores fines y propone posibles índices operativos para el estudio de cada uno de tales valores. Quizá sea en este punto donde el autor ha construido realmente un magnífico instrumento para las investigaciones contenidas en esta serie de estudios (3). En el estudio del po-

---

(3) Para designar los distintos conceptos necesarios en la aplicación de los procedimientos de investigación propuestos por LASSWELL se ha utilizado un vocabulario nuevo. Para citar un ejemplo, la palabra «mito» se ha empleado con objeto de indicar una situación ideal o a la que se aspira; y el término «técnica» se utiliza para expresar los medios reales usados para lograr o realizar el «mito». La relación conjunta «mito-técnica» se designa, a su vez, con el vocablo «práctica».

Si bien es verdad que un vocabulario de trabajo efectivo es indispensable

der, por ejemplo, detalla enormemente, indicando cómo las instituciones de gobierno convencionalmente definidas pueden ser analizadas y examinadas. Va aún más lejos, señalando índices para instituciones especializadas en ejercer influencia sobre el Gobierno, como los partidos políticos y los grupos de presión. En la lista final de relaciones de poder, se examina toda la red de instituciones de la comunidad, como son los grupos de interpartido e interpresión y las organizaciones no políticas (asociaciones orgánicas para negocios: sociedades, compañías, etc.).

En el resto de la segunda parte de la obra, Lasswell presenta índices operativos para el estudio de los restantes valores —respeto, rectitud, riqueza, bienestar, ilustración, afecto y habilidad— empleando la misma forma magistral y complicada que ha usado en el estudio del valor poder.

El libro termina mostrando cómo tales índices pueden aplicarse a la valoración de las organizaciones de desarrollo alternativas sobre el curso de las relaciones internacionales en los próximos años. Muestra cuatro ejemplos de organizaciones de desarrollo: interdeterminación (*Interdetermination*); bipolarización (*Bipolarization*); militarización (*Militarization*) y totalitarización (*Totalitarianization*). Cada uno de estos tipos es estudiado con profundidad y tratado con la erudición característica de su ilustre autor.

La obra tiene un apéndice con los criterios de los valores fines, que no deja lugar a dudas sobre el ámbito y significación de los ocho términos de valor propuestos por el profesor Lasswell.

Por otra parte, la extensa referencia bibliográfica que figura en el libro comentado, da una clara idea del profundo estudio y los co-

---

a cualquier investigación, para servir de instrumento común, habría que hacer una cuidadosa revisión del vocabulario propuesto antes de adoptarlo servilmente, toda vez que un examen detenido de la terminología empleada muestra que se han introducido términos nuevos por el autor para designar conceptos que se comprendían con vocablos menos técnicos que los propuestos por el autor. Como es lógico, una nueva terminología de trabajo debería servir para aclarar antes que para oscurecer conceptos que ya han adquirido un significado fijo y aceptarlo; la nueva terminología debe facilitar y no obstruir la investigación.

nocimientos que ha supuesto la preparación de este trabajo de introducción para describir la investigación sobre la revolución mundial de nuestro tiempo.

SANCHO VARIAS ROMEROSO

MARTÍN GRANIZO (León): *Las clases medias*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1953-

El tema de las *clases medias*, «del que todos pretenden conocer y se habla a diario sin gran conocimiento de causa, acentuando la importancia que reviste en estos agitados tiempos que nos ha tocado vivir», fué el elegido por el señor Martín Granizo para su recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, no con el deseo de construir en el curso de su disertación nuevas teorías acerca de las mismas ni de proponer tampoco infalibles remedios para resolver sus graves problemas, sino con propósito de someterlo a un cuidado y detenido análisis que permita ante todo precisar el papel que en esta hora les corresponde en la organización y funcionamiento de la sociedad.

Como antecedente obligado, su noción y concepto. Tarea ingrata y difícil por las características especialísimas de la «clase media», que impiden dar cumplida satisfacción a las exigencias impuestas en la regla clásica del género próximo y última diferencia. Desde un punto de vista puramente sociológico y con relación al tradicional trinomio de las clases sociales —alta, media y baja—, acaso únicamente se pueda articular el concepto sobre la base de una doble negación. En la clase media no existe la homogeneidad de altos ideales privativos de la aristocracia de sangre, ni tampoco el deseo de reivindicación propio del proletariado. Sin embargo, como elementos positivos, es en ella precisamente donde se conserva el más puro espíritu de un acendrado patriotismo, un recto sentido de justicia y una decidida inclinación a toda empresa noble y elevada. En todo caso, y como obstáculo casi invencible para perfilar una definición, el manifiesto desequilibrio de las capas sociales —producto de múltiples causas—, acen-

tuando ese fenómeno de ascenso y descenso, de osmosis y endosmosis, que afecta a grandes masas y que han determinado la penetración de nuevos sectores en la clase media y la segregación de otros por la fuerza incontenible de las circunstancias.

«Clases medias» cuya composición obliga a distinguir una gran variedad de grupos y subgrupos de funcionarios, empleados, pequeños industriales y comerciantes al por menor, modestos agricultores y propietarios, artistas, personas que ejercen profesiones liberales, y las que por no resultar incluidas en los apartados anteriores sería preciso clasificar en un extenso grupo bajo título o rúbrica tan inexpressiva como el integrado por quienes desempeñan «actividades varias».

El señor Martín Granizo, tras una consideración verdaderamente exhaustiva de las normas de nuestra legislación social que afectan de muy distinta manera y con alcance muy diverso a cada uno de los grupos enunciados, en atención a ello y sobre la base de que los problemas de las clases medias caen de lleno en los de justicia social, y, por tanto, dentro de la tutela del Estado, señala la urgente necesidad de mejorar la técnica en todos sus aspectos y de laborar un plan de conjunto que permita se les dispense la protección real y efectiva que merecen.

Al expresado objeto destaca la conveniencia de enlazar la política de la vivienda y su derivada la de arrendamientos urbanos, la rural, la de Cooperativas, Cajas de Ahorro y Montes de Piedad; protección a las familias numerosas, concesión de créditos, seguros sociales obligatorios y libres, becas de estudio, colonización interior, artesanado, etc., en un primer organismo coordinador que tomara a su cargo esa ingente tarea para salvar por lo menos el viejo concepto de clases medias, ensalzándole y dignificándole, sin olvidar poner en guardia a cuantos forman en ellas contra el peligro de un exceso de egoísmos que pueden ser su ruina, en la seguridad de que si se dan cuenta de su misión cuantos la componen, además de proporcionar una base firme de bienestar general a la Patria, fortificarán la íntima trama del Estado, haciéndole más fuerte y poderoso.

En este mismo volumen se inserta el texto del discurso de contestación pronunciado por el Excmo. Sr. D. Pedro Sangro y Ros de

Olano, marqués de Guad-el-Jelú, en el que además de trazar la biografía del beneficiario y dedicar un recuerdo al Instituto de Reformas Sociales y a quienes a él dedicaron lo mejor de sus esfuerzos y actividades, en el que se formó la destacada personalidad del señor Martín Granizo en el campo de la Sociología y del Derecho del Trabajo, dedica unos magníficos comentarios y glosas al tema desarrollado por el nuevo académico en su magistral discurso.

MARIANO UCELAY

MILLIS (Harry A.) y BROWN (Emily Clark): *From the Wagner Act to Taft-Hartley. A Study of National Labor Policies and Labor Relations*. The University of Chicago Press, Chicago, Ill. 1952.

La promulgación de la Ley Wagner (*National Labor Relations Act*) marca el momento culminante, en el aspecto jurídico, del desarrollo del sindicalismo norteamericano; los Sindicatos, que hasta el año 1932 habían sido atacados a la menor oportunidad como asociaciones restrictivas del comercio sujetas a la legislación *antitrust* y cuyas actividades se habían visto paralizadas en numerosas instancias por órdenes judiciales sumarias basadas en pretendidas lesiones a los derechos de propiedad de las empresas, ven súbitamente trocada la actitud que hacia ellos había mantenido el Poder público, saltándose sin apenas transición (los precedentes inmediatos de la Ley Wagner son la Ley Norris-La Guardia y la Sección 7 de la *National Industrial Recovery Act* y ambas son tan sólo un par de años anteriores) de la hostilidad y el recelo a la protección y al fomento. La Ley Wagner representa el triunfo legislativo del sistema de los pactos colectivos de condiciones de trabajo y de la entidad sindical como representativa de los trabajadores por cuenta ajena a los efectos de discutir con los patronos y sus representantes los términos y contenido de aquéllos.

La obra de Millis y Brown, probablemente la más completa, extensa y especializada sobre la materia, analiza con gran detenimiento los preceptos de la Ley Wagner y, sobre todo, y en esto radica su principal interés, estudia con detenimiento sumo y apoyándose en una

enorme masa de material las decisiones judiciales y, muy especialmente, las administrativas (decisiones del *National Labor Relations Board*) que fueron lentamente aplicando y desarrollando los principios de aquélla.

La Ley Taft-Hartley (*Labor Management Relations Act*) representa, como es sabido, la reacción empresarial frente al formidable desarrollo de la sindicación durante la década 1935-1945 que llevó a las filas de los sindicatos, tanto a las de los nuevos y emprendedores sindicatos C. I. O. como a las de los viejos sindicatos A. F. L., millones de trabajadores; y representa también la reacción del público frente a las oleadas de huelgas que siguieron inmediatamente a la conclusión de la segunda guerra mundial, al liberarse de control gubernamental los precios y los salarios.

La transición desde la Ley Wagner a la Ley Taft-Hartley (transición que es la que da su nombre al presente trabajo) es también examinada con gran meticulosidad; se llama fuertemente la atención del lector sobre la enorme influencia ejercida por la Prensa en la manipulación y encono de la opinión pública contra los sindicatos y se señala —y es probablemente cierto— que los representantes de los trabajadores, dormidos en los laureles, dejaron de ofrecer al público, como hubiera sido preciso, un programa de reformas y correcciones de los preceptos de la Ley Wagner que la práctica había venido a demostrar que eran o podían ser fuente de abusos; dando así lugar a que cuando el Congreso planteó el tema de la modificación de la Ley fueran incapaces de ofrecer solución distinta de la del íntegro mantenimiento de sus preceptos.

A continuación se pasa al examen de la Ley Taft-Hartley, señalándose —lo que no es, ni mucho menos, tarea exenta de dificultades— el sentido y alcance tanto de las modificaciones de la Ley Wagner como de los nuevos preceptos, señaladamente, entre estos últimos, de los que regulan el nuevo tipo de huelga contra la seguridad o la salud nacionales. Siguiendo, asimismo, el estudio de la interpretación jurisprudencial de la nueva Ley.

Si a todo esto se añade que el libro contiene varios análisis extraordinariamente felices de aparato administrativo del *National Labor Relation Board* (uno de los autores del libro, el Dr. Millis, fué miem-

bro y presidente del mismo durante varios años) y de las dificultades tanto burocráticas como políticas que hubo que vencer para conseguir su funcionamiento, un capítulo introductorio en el que se hace una breve historia del sindicalismo norteamericano y un epílogo, también breve, tratando de hacer una razonable previsión del futuro próximo, se comprenderá el extraordinario interés de esta obra. En realidad su contenido responde mucho más a su subtítulo —estudio de la política y de las relaciones laborales— que a su propio título, por el que pudiera creerse que tan sólo se tocan los problemas jurídicos relacionados con la presencia sucesiva de dos textos legislativos inspirados en principios distintos y el más moderno de los cuales deroga parcialmente al más antiguo.

Se ha de hacer, finalmente, la observación de que a diferencia del de Dulles (reseñado en este mismo número de los CUADERNOS), éste ni es libro de un profano ni va dirigido al gran público, sino que se trata de un trabajo altamente especializado y con escasas o nulas concesiones a la brillantez literaria o a la galanura de estilo; las notas y referencias son en él muy abundantes, el lenguaje casi exclusivamente técnico, las fuentes, en buena medida, directamente; las normas jurídicas y las decisiones jurisdiccionales y administrativas que se comentan o que sirven de base a la reflexión, el tono, en fin, el propio de una obra hecha por expertos y dirigida a iniciados.

M. ALONSO OLEA

UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR: *The Workers' Story* (Labor Yearbook, núm. II), U. S. Government Printing Office, Washington, 1953.

La historia laboral norteamericana ha sido mirada casi siempre, tanto por los tratadistas indígenas como por los extranjeros, desde el prisma sindical, hasta tal punto de que hoy la palabra *Labor* sugiere inmediatamente la idea del sindicato o del trabajo prestado por trabajadores sindicados y no la simple de trabajo o de relación laboral.

Esta historia oficial de las relaciones laborales norteamericanas pre-

tende ser mucho más amplia en su exposición y en su contenido; a los sindicatos sólo les dedica especialmente un capítulo, el octavo, en el que se recoge la doctrina hoy generalmente admitida, de que la contratación colectiva de los trabajadores por cuenta ajena es imprescindible para lograr unas relaciones de trabajo relativamente justas y estables y de que el sindicato es supuesto imprescindible de los pactos colectivos de condiciones de trabajo; «pactos colectivos de condiciones de trabajo y sindicato son anverso y reverso de una misma cosa. Si el trabajador individual necesita de fuerza para contratar con el empresario, únicamente la puede conseguir a través del mecanismo de los pactos colectivos. Pero si quiere conseguir los pactos colectivos, debe controlar y mantener sindicatos estables y efectivos» (pág. 79).

En las otras partes de la obra se trata de definir y describir a la fuerza laboral norteamericana y de establecer amplias clasificaciones profesionales dentro de la misma; se describe también, a la vista de datos estadísticos, cuál es el nivel de vida general del trabajador norteamericano medio, y cuáles son las características generales más notables de sus relaciones de trabajo, dedicando capítulos especiales al estudio del sistema de seguridad social y de las normas protectoras del trabajo de mujeres y niños, de salarios mínimos y de jornada máxima.

La obra se cierra con un capítulo relativamente amplio en el que se describe la organización del Ministerio de Trabajo en los Estados Unidos y se hace un breve apunte de su desarrollo desde que fuera creado por el Congreso en el año 1913 con la misión general de «promover y desarrollar el bienestar de los trabajadores por cuenta ajena», señalando como índice de su crecimiento el de que su personal que no excedía de 2.200 funcionarios en el año 1914, llegó a ser de más de 34.000 en el año 1946, con un presupuesto que ha subido de unos 4.000.000 de dólares (1914) a 238.000.000 de dólares (1951).

No hay que buscar, ni mucho menos, en este libro ninguna precisión ni doctrinal ni positiva; es una obra de pura y simple vulgarización que, sin demasiadas preocupaciones de detalle, ni excesivo rigor en el fondo ni en la forma, trata de dar una visión esquemática y simple de cuál ha sido el desarrollo de la realidad laboral (de

la realidad jurídica, política y sociológica del mundo del trabajo) en los cuarenta años que median entre 1913 y 1953. Quizá donde con más claridad se expresa este deseo de vulgarización, sea en un apéndice final en donde bajo la rúbrica de «fechas importantes en la historia del trabajador americano» (págs. 125 a 135) se van señalando a modo de jalones los sucesos más importantes, recogiendo indistintamente una huelga ruidosa, una decisión del Tribunal Supremo, la constitución de un sindicato, la promulgación de una determinada ley por el Estado federal o por alguno de los Estados federados, la creación de una agencia u organismo administrativo en el seno del Gobierno, etc., etc.

Lo que es notable en ella es el afán de sus redactores de conservar la objetividad en la exposición, cosa realmente difícil tratándose, como se trata, de una publicación oficial de un departamento ministerial que lógicamente debe estar inclinado a la defensa de su obra, pero, en definitiva, la finalidad se logra y, efectivamente, como indica el Ministro de Trabajo (a la sazón Martin P. Durkin) en el prólogo, en ella «se celebra no tanto el trabajo del *Department of Labor*, como el de los trabajadores a quienes tal Ministerio representa y sirve, trabajadores en todos los caminos de la vida a lo largo y a lo ancho de los Estados Unidos, cuya historia está tan íntimamente ligada a la historia del país en los últimos cuarenta años».

M. ALONSO OLEA