

CONCEPTO DE LA POLITICA SOCIAL

EN el cuadro de la enciclopedia política, nuestro viejo maestro Adolfo Posada situó la política social dentro de las doctrinas políticas que entrañan puntos de vista de la acción del Estado sobre el objeto de otras ciencias, en relación con manifestaciones de la actividad humana, y así citaba entre ellas con la propia política social la política ética, la económica, la pedagógica, etc. Esta concepción coloca el aspecto científico de la disciplina en la arista de inserción de otros dos grandes planos del saber humano: la política y la sociología, y lleva a los autores a realizar la fijación de los conceptos previos a través de un doble análisis de las dos esencias integradoras. Con ello, y por la razón de no ser sobre todo el término de «social» demasiado afortunado como expresión, por inconcreto y fácil a toda clase de interpretaciones y por implicar la incidencia en cierto modo determinada redundancia, pues ya de por sí el término política implica la presencia en él y como objeto de la sociedad misma, suele ocurrir que los autores dediquen su atención a los conceptos parciales, con olvido frecuente de la entidad propia que se pretende definir.

Todavía se suman a la dicha otras dificultades nacidas de la frecuencia con que el adjetivo social viene a calificar diversas palabras, planteando divergencias y semejanzas peligrosas; junto a la «política» social surgen abundosos los términos de «derecho», «acción», «justicia», «cuestión» y «paz», califica-

dos todos ellos de «sociales,» y entonces la confusión crece, multiplicándose y creando una verdadera maraña, por la que sólo pueden discurrir serenamente, entre clasificaciones y distingos, los trabajos de tesis que dediquen un voluminoso contenido a este problema de especulación científica; pero en manera alguna es asequible esta tarea a las pocas páginas que puede dedicarle una obra de síntesis como la presente.

Partiendo de tales dificultades comencemos por dejar establecido que consideramos metódicamente innecesario realizar un análisis minucioso de los elementos integrantes del término; es decir, demos por sabido el conocimiento de lo que es «política», como el de lo que es «sociedad», para partir de sus interpretaciones más amplias. Así, política no será para nosotros sólo ciencia, ni mero arte, sino lo uno y lo otro, y la referiremos no sólo a cuanto al Estado concierne como objeto del propio estudio, sino a cualquier sociedad en cuanto sus problemas constituyan una cuestión de organización y gobierno capaz de interesar o requerir la intervención estatal. Del mismo modo consideraremos a la sociedad en general y como creación al propio tiempo del mismo individuo en la concepción remarcada últimamente por Javier Conde (1), en cuanto sea superado el hecho interindividual y sin pararnos a restringir nuestra calificación a modalidades concretas; caben, pues, en ella, tal como la interpretamos, los grupos sociales, clases y estamentos en su consideración más lata.

Tras ello procuraremos barajar, hasta colocarlos dentro de un orden lógico, cada uno de los términos con los que anteriormente hemos tropezado; esta sistematización nos colocará, en

(1) «Sociología de la Sociología (Los supuestos históricos de la Sociología)», en *Revista de Estudios Políticos*, vol. XXXVII.

primer lugar, ante la «cuestión social», que cuando se plantee habrá de ser resuelta o se tenderá a ello mediante el restablecimiento de la «paz social», hecho material que no obedecerá a la presencia de una fuerza de imposición, sino al imperio de la «justicia social»; a esta justicia se habrá llegado a través de dos caminos: de simple realización, el uno, por vías jurídicas, el otro, a los que llamamos, respectivamente, «acción social» y «Derecho social», hijos ambos de la proyección hacia los fines de justicia realizada por vía científica y práctica por la «política social». Procedamos ahora al examen de cada uno de los elementos mencionados, porque solamente así, y no por el análisis aislado de alguno de ellos, alcanzaremos una visión real y panorámica del «complejo» que en su conjunto determinan.

LA CUESTIÓN SOCIAL.—Hay una cierta unanimidad entre los historiadores de lo social cuando se enfrentan con el emplazamiento cronológico del problema, en cuanto a coincidir en apreciar que la cuestión o problema social es fruto de los tiempos modernos, madurado al calor de un proceso de industrialización fomentado por el progreso técnico experimentado a partir del siglo XVIII, y alimentado por la savia del liberalismo político, que permitió el establecimiento de posiciones calificadas luego como abusivas. Realmente el problema puede afirmarse que es mucho más intrincado de cuantos señalan estas meras afirmaciones simples, y de ello ha de hablarse luego.

Prácticamente, el problema social existió siempre; se nos ha señalado en los incidentes producidos con ocasión de construir las pirámides en el viejo Egipto, en las sublevaciones de Espartaco en Roma, donde más tarde se produce el movimiento agrario que los Gracos habían de encabezar, y donde el

grito clásico de *Panem et circenses!* no es sino la explosión de una pretensión, a cuya satisfacción tiende la elemental política social de los Emperadores de la época (2); sigue siendo cuestión social la situación de los siervos en la Edad Media, que a su declinación buscan una solución transaccional en España a través de la sentencia arbitral de Guadalupe; como lo fueron las sublevaciones en los Países Bajos de los «*uñas azules*», que motivaron la intervención del ejército, y es social el clima de revuelta y sublevación que constituye el escenario de la Reforma, frecuentemente utilizada como pretexto para acciones sociales, y late en el fondo de muchos movimientos, en general sólo interpretados políticamente, como en el de las Germanías, que crean un difícil problema al César Carlos, y a través de la Revolución francesa, en el fondo lucha de clases, la burguesa contra la aristocracia, enlaza ya con los movimientos sociales, llamados ya así, con los conflictos de los «*ludditas*» en Inglaterra en los principios del XIX, que un cuarto de siglo después habían de continuarse en las revueltas francesas y las huelgas de España, en las que instintivamente la nueva clase de los asalariados va a destruir las máquinas ciegamente, porque las consideran instrumento material de su desplazamiento, sin comprender que son realmente elementos materiales, sí, pero de su supeditación espiritual.

¿Por qué, pues, tras de tan larga e ininterrumpida historia ha de pretenderse que lo social es nuevo, cuando sociedad hubo siempre y en ella descontentos? Esta última afirmación ha de comprobarse frecuentemente a través de la lectura de las páginas que siguen. ¿Por qué plantear en el industrialismo un problema que es tan viejo como la Humanidad desde que tie-

(2) V. ELOY BULLÓN: *La política Social de Trajano*. Madrid, 1935.

ne historia? Por una razón sencilla: porque el problema social toma caracteres de problema social solamente cuando, por las dimensiones adquiridas, es capaz de hacer quebrar la sociedad en que se planteó. Por eso es sólo en el XIX, y ya cuando acaba, cuando coronando una etapa de preocupaciones parciales, la cuestión es afrontada globalmente (3) para empezar a considerar no sólo desde el ángulo del pietismo o la Humanidad este problema, sino desde el político, desde la razón de Estado. ¿Por qué no ha surgido antes? ¿Por qué el socialismo no pudo nacer en el ambiente propicio de la Revolución francesa y ha de esperar unos años, los bastantes para que el industrialismo proletarice a Europa? Porque hasta entonces las cuestiones eran sociales, como hoy, *pero sociales de número corto*, que no comprometían la subsistencia del Estado como forma administrativa de la sociedad nacional.

Es incontrovertible que es superior la del último proletario de hoy a la situación social de un esclavo romano, a quien se niega hasta el derecho al matrimonio y a la personalidad; de un siervo medieval, que carece de libertad para cambiar de domicilio, para disponer de su persona; de un encomendado indio, que no dispone de su propio trabajo durante ciertas etapas de su vida, etc.; de tantos y tantos como en el correr del mundo han carecido de los derechos elementales, reconocidos hoy hasta en los más duros sistemas políticos soviéticos. Es preciso buscar, pues, la razón que determina que sea «problema social», «cuestión social», la planteada por el proletariado de hoy y no lo fuese la de tantos desventurados que vivieron en los siglos pasados. ¿Por qué se toman hoy medidas

(3) Recuérdese la encuesta sobre la cuestión social en Europa que en 1897 escribe JULES HURET.

que antaño no fueron adoptadas ni a lo largo de etapas seculares? Porque hoy vivimos la sensación de que con su descontento *la sociedad peligra*, y se quiere defenderla; por eso el proceso comienza por el *diagnóstico de la cuestión social*.

Ciertamente la separación entre lo interindividual y lo social es tan difícil que desde Aristóteles ha encontrado muchos estudiosos y ningún definidor concreto; pero es que, además, el problema se desplaza y cambia de fisonomía conforme a la reacción que produce en el que se considera vejado, en trato de injusticia. Coloquémonos en la situación del hombre medio de hoy: quien en condiciones que estima desfavorables realiza la compra de una instalación industrial, quien arrienda una villa donde pasar los meses de verano, quien concierta un crédito bancario..., o en otro orden, quien fué decepcionado en su matrimonio, ofendido en su autoridad paternal, engañado por el consocio en una explotación económica, si se juzga quebrantado en su situación por considerar que se ha abusado de la misma, entenderá simplemente que quien trató o contrató con él no obró con la moral debida y hasta llegó a quebrantar la justicia, pero su reacción se produce entonces personalizando su ira contra el causante del desafuero, y la produce en cualquier corriente: la reclamación, la agresión, o en el mejor de los casos, el perdón y hasta el olvido; el problema es simplemente planteado como cuestión individual, aun cuando en la sociedad y hasta de una sociedad haya nacido. Basta cambiar muy ligeramente los términos del planteamiento: supongamos que no es una villa de veraneo, sino una vivienda como domicilio preciso lo que se arrienda; que no se compra una instalación industrial, sino un artículo indispensable para la subsistencia como el pan; que la ofensa no es en la autoridad paternal, sino en la que al empresario

corresponde; que quien defrauda no es un socio, sino el patrono de un negocio...; entonces, tras de conocer la inmoralidad y la injusticia, la reacción del ofendido no solamente se produce contra el causante de su perjuicio, sino contra la sociedad, y se dice que el hecho constituye una «injusticia social», que al mismo tiempo que ponerle remedios sociales para procurar que la «justicia social» sea restablecida, y el ofendido hace tácitamente responsable de su perjuicio no a su causante, en quien no ve sino la incidencia, la causa ocasional de una causa última, que es la que hay que remediar. ¿Cómo? Removiendo la sociedad en que ofensor y ofendido se integran, cambiando su estructura, y ello así en tal medida que cuando el descontento crece y se multiplica del grupo afectado por una comunidad de situación —grupo, clase, estamento social— nace un ímpetu capaz de plasmar, no en ansias renovadoras, sino en empuje revolucionario. Esta es la «cuestión social».

No en el hecho de la sociedad —que lo es la familiar o la mercantil—, sino en la repercusión, en la trascendencia, donde toma dimensiones de «pública», de social, porque afecta a la estructura de la sociedad pública.

Y así nos explicamos que ahora sea cuando a los ojos se presente la cuestión social; ahora y no antes, porque es ahora, con la industrialización, cuando los grupos de clase se han hecho

(4) Entiéndase la aparente contradicción: más numerosos por la cantidad de miembros que componen la masa proletaria de los trabajadores por cuenta ajena, todos sometidos a un nivel semejante de situación e identidad de problemas; éstos estaban antes repartidos entre siervos y colonos, servidores y artesanos, burgueses y comerciantes, cada uno de cuyos grupos con situación diferente y problemas exclusivos, mas escasos, porque la sociedad de hoy apenas conoce una plutocracia patronal, una clase media escueta y un proletariado ingente.

mucho más numerosos, al propio tiempo que mucho más escasos (4), y por eso pueden ser peligrosas situaciones que antes no se consideraron tales; éstas que antes fueron desazones, revueltas cuando más, son hoy «cuestiones sociales», que, hablando bruscamente, se procura resolver antes de que estallen.

Con estas ideas ya nos es más fácil llegar a formular, si no una definición sí un concepto de lo que la «cuestión social» es y considerar como tales a las que por las reacciones individuales que ocasionan y por la generalidad de su planteamiento ponen en peligro la subsistencia de la estructura social.

PAZ SOCIAL.—El aquietamiento de las cuestiones sociales trae consigo el surgimiento de la «paz social», es decir, la presencia de una «situación de convivencia dentro de una estructura social que comúnmente se considera válida por la manera como las relaciones sociales se producen en su seno». Implica tal definición el reconocimiento de la «paz social» como un hecho de comunión, es decir, de coincidencia colectiva amplia en el reconocimiento de que las relaciones sociales se producen fácticamente, de tal manera que la sociedad, como ente superior, no precisa modificaciones sustanciales en su organización. El hecho aparece, pues, respaldado por la conformidad común, por la consideración de que puede, en su organización actual, la sociedad mantenerse en la línea de atención al bien común, interpretado en el sentido del *bonum commune* del pensamiento escolástico.

Así, no basta la paz como hecho para que pueda ser calificada de social. Frecuentemente encontramos referido el concepto de «paz social» a la ausencia de la lucha de clases; en el orden ideológico ello implicaría una concepción negativa.

cuando en realidad pensamos que el concepto es positivo (5); pero, además, el que haya o no lucha de clases sí que constituye un puro hecho; la lucha de clases puede estar justificada o no moralmente, pero en todo caso quebranta la paz. Pero es que sin existir tal lucha puede no existir un reconocimiento común (6) de validez de la estructura social, aun cuando el descontento no se manifieste en lucha externa, y en tal caso habrá paz, pero paz impuesta coactivamente, que no puede por ello ser calificada de social. Este caso no está tan lejos de las realidades actuales que no se presenten ejemplos concretos; así ocurre en los regímenes soviéticos, donde puede afirmarse que no existe lucha de clases, porque toda lucha es imposible entre las clases una vez que se proclamó la victoria de una de ellas; pero aun cuando no exista lucha de clases, no puede asegurarse que reine la «paz social».

Dos circunstancias, pues, han de concurrir para que se produzca la «paz social»: la de que la paz exista y la de que sea considerada como justa. Así es como llegamos a la consideración de la «justicia social».

JUSTICIA SOCIAL.—Es éste uno de los conceptos que hoy están en todos los labios como argumentación en la defensa de las propias teorías, y que no ha tenido la fortuna de encontrar una definición precisa, a lo que ha contribuido su modernidad, que no ha permitido su maduración total; pero también es cierto que (7) su indefinición explica, como su mejor

(5) La afirmación de que la paz es el espacio que media entre dos guerras es un juego sutil e irónico de palabras, pero no pasa de eso.

(6) Empleamos la palabra común y no general, porque entendemos que no es ésta una mera cuestión mayoritaria y porque, además, tiene mayor abolengo.

(7) Como afirma MINGARRO Y SANMARTÍN («Los postulados de la justicia social», en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 57).

exponente, la situación de crisis del mundo y los antagonismos nacionales e internacionales que son su consecuencia. Su trascendencia ha motivado sobre el tema una copiosísima bibliografía recentísima, a cuya formación han contribuído no sólo los juristas, sino también sociólogos, filósofos, moralistas y políticos, desde todos los sectores ideológicos.

Desde luego, la divulgación del término es obra esencialmente de la doctrina socialcatólica, y más particularmente de la encíclica *Quadragesimo anno*, en la que aparece citada ocho veces la justicia social (8). Pero pretender que no ha existido tal justicia hasta su enunciación es tanto como negar la ley de la gravedad hasta que la formuló Newton.

Los problemas que crea el concepto nacen de su discordancia en relación con los otros habituales términos de justicia conmutativa, distributiva y legal. Procede tal vez la dificultad mayor de la pretensión de presentar tales términos como puntos doctrinarios diferentes, cuando en realidad se reducen a ser aspectos distintos de una sola justicia, aquella para la que son secularmente repetidas las palabras de Ulpiano: *constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuere*. Y menos aquellas hermosísimas de Alfonso X cuando la definía como «raygada virtud que dura siempre en las voluntades de los homes justos e da e comparte a cada uno su derecho igualmente». La justicia es así una, aunque la diversidad de sus aplicaciones permita distinguirla en conmutativa, distributiva y legal, como la de su constatación la separa en otras modalidades: civil, criminal, contenciosoadministrativa...; pero todas ellas son

(8) Según el índice de conceptos de la edición publicada por la Junta Técnica Nacional de la A. C. E., y es también luego reiterada en la *Divina Redemptoris*.

facetas de una sola justicia, dentro de la cual, como un término más de consideración, tan susceptible de ella como los otros, figure la llamada «justicia social».

Siempre la justicia aparece referida a un último propósito, el de dar a cada uno lo que es suyo; ello nos lleva a la consideración de esa esencia única de la justicia, la adjudicación de lo suyo, entendiendo por tal en la *Summa* aquiniana, en relación a otro, lo que a éste se ordena; así es como el problema jurídico viene a convertirse en moral, ocurriendo que con ocasión de su estudio necesariamente ha de producirse un nuevo motivo de aproximación del Derecho a la Metafísica (9).

Pero esta justicia única tiene, y tradicionalmente así es admitido, tres aspectos: los clásicos, que llegan desde Aristóteles a nuestros días; la justicia conmutativa, la distributiva y la legal; con esto se ha pretendido agotar la posibilidad de nexos existentes entre los miembros a través de la triple relación, y así la justicia conmutativa liga al individuo con el individuo, la distributiva señala a la sociedad sus obligaciones para con el individuo y la legal a éste las suyas para con la sociedad. Pero ¿está aquí agotada matemáticamente la totalidad de relaciones entre el todo y las partes y éstas entre sí? Nosotros entendemos que no, que no puede admitirse que en el presente caso (10) no quepan en una sociedad más relaciones que las de parte a parte, la parte al todo y el todo a la parte. Ello aun cuando no hayan faltado opiniones que pretenden señalar el encuadramiento decidido de la justicia social dentro de alguno de los

(9) J. HAESSLE: *El Trabajo y la Moral*.

(10) Fray ALBINO MENÉNDEZ RAIGADA: «La justicia social», conferencia en la Escuela Social de Madrid.

tres mencionados conceptos clásicos (11), mientras otros (12) mantienen la diferenciación de la justicia social.

La razón de este distingo está para nosotros en constituir un vínculo distinto de los que representan las anteriores formas de justicia, porque el presente sirve para relacionar a los individuos entre sí, pero no en su consideración de simples partes de un contrato, sino como componentes que entre sí son de la sociedad en que las partes se integran; la teoría está superada de años atrás en el campo del Derecho privado a través de la distinción que se establece entre los socios como tales y en sus relaciones fuera o dentro de la sociedad misma.

Este hecho no es bastante para exigir del Estado una postura de abstención en el juego de su mecanismo; el tránsito de la justicia como virtud a la justicia como realización no puede ser ajeno al Estado, porque a él corresponde su aplicación, como en la justicia conmutativa, y porque, más aún que en esta misma, el Estado, personificación de la sociedad política, ha de sentirse forzosamente llamado al interés de su conservación; en la manera como tal aplicación se realice es donde cabe una gama amplia de teorías que van desde la exaltación individualista, que sólo permitirá la mínima intervención estatal cuando en el borde de sus fronteras la justicia social roce a la conmutativa a través de determinadas fórmulas, como la del incumplimiento del contrato, hasta la aplicación de los credos socialistas, que considerarán como casos de justicia distributiva aquellos en que la social sea otorgada como consecuencia

(11) Véanse EDUARDO DATO: «Justicia social», discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1910, y «La idea de la justicia y singularmente de la justicia social», discurso de ESTEBAN BILBAO Y EGUÍA en la de Jurisprudencia y Legislación.

(12) Además de los citados, MESSNER, entre otros.

de haber asumido el Estado socialista gran parte de las funciones puramente privadas y ensanchado así los linderos de la justicia distributiva.

Todavía quisiéramos hacer una aclaración última: frecuentemente encontramos esta idea de justicia social referida a una sociedad concreta, la nacida con motivo del trabajo, y así suele hablarse de que tal justicia determina los derechos y deberes que corresponden a las partes del contrato de trabajo o que es dictada en beneficio del trabajador. No nos consideramos demasiado conformes con tales interpretaciones restringidas, pues ni podemos estimar reducida una idea gigantesca a un pequeño concepto clasista ni pensamos que pudiera ser justa la idea expresada en el calificativo de social para empequeñerlo también refiriéndolo solamente a la sociedad laboral, ya que fuera entonces esta de laboral calificación más exacta de la justicia. Lo que sí ocurre es que de las comunidades humanas la más amplia después de la política, aquella en que todos estamos inmersos, es la comunidad laboral, y la acción comúnmente profesada es la del trabajo, y esto nos lleva a confundir el caso habitual con una norma de generalidad; pero de que el criterio no es acertado puede darnos razón la experiencia, que nos enseña cómo son casos de justicia social aquellos que, aunque procedan del trabajo, no suponen vinculación ulterior a la sociedad laboral (13), u otros totalmente alejados del hecho del trabajo (14) o la seguridad social, que es un me-

(13) Tales las concesiones de pensiones por incapacidad de cualquier clase.

(14) Como la concesión de subsidios de familia (en Canadá, por ejemplo, la condición de trabajador no es precisa para tener derecho a percibir las subvenciones gubernamentales que por cada niño se conceden a los padres; claro es que este criterio no aparece universalmente aceptado y muchas legislaciones, y entre ellas la española, hacen radicar el derecho a la asistencia en el título

canismo de aplicación que actúa sobre el trabajador, aunque no esté ligado por relación contractual de trabajo (15); ello sin hablar de algunos principios actualmente estimados como contenido de la justicia social, tal el de igualdad de oportunidades, que encajan difícilmente en una idea de puro trabajo o economía.

Tras de tales consideraciones, que sólo abocetan sumariamente nuestro pensamiento sobre la justicia social, podremos considerar a ésta como «aquella por la que se exige o se otorga lo que corresponde a cada miembro de la sociedad por su condición de tal», quedando así situada entre los límites que la justicia conmutativa y la distributiva señalan como de su correspondencia por parte de los particulares o del Estado.

DERECHO SOCIAL.—Sus precedentes conceptuales radican para Le Fur (16) en Proudhon, en Francia, y en Alemania en la teoría de las personas colectivas complejas, formulada por Gierke. Este concepto ha sido ya hoy muy elaborado por la doctrina, y entre nosotros su divulgación se debe fundamentalmente a Castán (17), cuyo método y sistemática expositiva son frecuentemente reproducidos por los tratadistas españoles. Conforme a su pensamiento, la doctrina conceptual del Derecho social aparece sistematizada en los siguientes grupos:
a) Como constituyente del «Derecho de la sociedad civil» (Ros-

del trabajo) o de asistencia por enfermedad (tal como ocurre en la legislación inglesa, donde todos los ciudadanos británicos, trabajen o no, tienen derecho a la asistencia facultativa gratuita).

(15) Tal sucede, por ejemplo, en Francia y Bélgica con las prestaciones que corresponden a los trabajadores autónomos.

(16) Prólogo a *L'idée du Droit social*, de GURVITCH.

(17) «El Derecho social. En torno a diversos criterios de definición y valoración de esta nueva categoría jurídica», en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, número de junio de 1941.

mini, Prisco), al ser el conjunto de reglas conforme a las cuales pueden obrar los hombres como miembros de una sociedad para conseguir el bien común. b) Como normación autónoma de los grupos sociales (Krause, Ehrlich), emanada de los mismos como un «Derecho de la sociedad» junto al «Derecho del Estado», teniendo incluso primacía sobre éste, que es más limitado y menos dinámico. c) Como ordenamiento institucional (Hauriou, Renard), presentando junto al terreno libre de la contratación el régimen de las instituciones reguladoras de aquellos fines que sobrepasan la personalidad humana. d) Como régimen de «integración social» ideado por Gurvitch, quien inspirándose esencialmente en la filosofía de Fichte, lo define (18) como «Derecho autónomo de comunión por el que de manera objetiva se integra cada totalidad activa concreta y real, encarnando un valor positivo; Derecho de integración (o si se prefiere de inordinación) tan distinto del Derecho de coordinación (orden de Derecho individual) como del Derecho de subordinación, solamente reconocidos por los sistemas de individualismo jurídico y universalismo unilateral». e) Como realizador de la justicia social según Luño Peña (19) y Menéndez Pidal, aspirando al logro del bien social con un doble fin de seguridad y justicia mediante la paz y la justicia social, que representa la armonía de los valores personales y transpersonales y garantizando el desenvolvimiento de la personalidad en la esfera de las relaciones sociales. f) Concepciones político-teleológicas, para las cuales aparece como un Derecho protector de los económicamente débiles. g) Regulador de las relaciones económico-privadas del trabajo (Barassi), aun cuando com-

(18) *L'idée du Droit social*, cit.

(19) «La justicia social», en la revista *Universidad*, año 1933; «El Derecho social», en *Revista de Derecho Público*, 1935, y «Derecho natural».

prenda en el conjunto no sólo cuanto afecta a las relaciones de trabajo, sino a la tutela de los trabajadores. h) Como idea de asistencia (Fantini) que agrupa, además de la legislación sindical y del trabajo, las instituciones de previsión y asistencia.

De todas las ideas expuestas puede afirmarse que es la teoría de Gurvitch la que mayor difusión e influencias ha alcanzado en la doctrina; sin embargo, si todas tienen algo de estimable en sus aportaciones, no comulgamos íntegramente apenas con ninguna de las expuestas, por cuanto el «Derecho social», concebido como: a), «Derecho de la sociedad civil», nos resulta vago e inconcreto; b), las normaciones autónomas de los grupos sociales no son exclusivas de este Derecho; c), como ocurre con las instituciones; d), la idea de «integración social» es sugestiva, pero desemboca en un pluralismo jurídico que, siendo útil al dinamismo de este Derecho, en oposición a la estática relativa del Derecho individual (20), concede un papel creciente al Derecho extraestatal e inoficial que emana de los grupos espontáneos de los interesados y sus acuerdos, propios de una concepción socialista; e), como realizador de la justicia social nos parece más ajustada la opinión de Luño Peña y más conforme con los principios de la ética política; f), la protección de los económicamente débiles no se nos presenta, ni mucho menos, como el fin exclusivo de un Derecho que en muchos casos olvida la situación económica de los interesados, y, desde luego, se considera rechazable tanto, g), la equiparación al Derecho del Trabajo estricto, que es solamente una parte del contenido amplio del Derecho social, como, h), su vinculación a la idea de asistencia, la que más veces encaja con la de beneficencia que con la del Derecho social.

(20) GURVITCH: *Le temps présent et l'idée du Droit social.*

La tesis de Luño Peña ofrece el interés que le presta su reconocimiento explícito de la presencia de una justicia social con entidad propia y actuando por ello como objetivo que el Derecho persigue, y es ésta concepción que encaja con el proceso de pensamiento que venimos desarrollando, y aún podría explicarse a través de ellas la especial característica de este Derecho, que, ya con opinión cada vez más abundante, lo sitúa fuera de la distinción clásica entre Derecho público y privado, por otra parte tan elástica que Holliguer (21) expone hasta 104 teorías establecidas para su distinción. Efectivamente, tal como venimos concibiendo lo social, su nota característica está en nacer dentro del campo privado, para repercutir luego en la cosa pública, donde engendra en la sociedad un afán interventista movido en la propia conservación y la induce a crear situaciones de remedio contra la injusticia observada; así, nada de extraño tiene que el social, sin pretensiones de *tertium jus*, no quepa en cierto aspecto en el campo del Derecho público, del que escapan las amplias zonas de contratación libre, ni se avenga tampoco a encerrarse en los moldes de un Derecho que ha encontrado su exposición en Códigos de tal individualismo que Renán pudo decir de ellos que consideraban al hombre como si fuera expósito en su nacimiento para morir soltero.

ACCIÓN SOCIAL.—Pero la realización social no está agotada a través de las vías legales o dispositivas por las que el Estado impone su norma; no se trata solamente del hecho social, sino de las fuentes generadoras del Derecho social, que pueden ser distintas a las clásicas del Derecho privado. Concre-

(21) Citado por GURVITCH en *L'idée du Droit social*.

tamente, dentro del Derecho del Trabajo, claramente distingue Eduardo Aunós tres etapas manifiestas (22): una primera individualista, en que la única fuente es la escasa legislación, durante la cual la falta de cortapisas a la libertad de contratación recaía en detrimento de las condiciones de vida del obrero; una segunda, la sindicalista, en que la contratación se realizaba a través de los organismos sindicales, que mediante el régimen de contratos colectivos creaban un auténtico Derecho de aplicación concreta a todo el cuadro profesional, y otra etapa final, la corporativa, que a través de estrechos contactos profesionales permitía una identidad de principios generales que tomaban fuerza de obligar y creaba instituciones como las de conciliación y arbitraje.

Así, junto al Derecho auténtico, promulgado por «quien tiene a su cargo el cuidado de la comunidad», nacen otras normas que forman el grupo de disposiciones que dentro del Derecho social son consideradas por los krausistas como «normación autónoma de los grupos sociales», que para Gurvitch dan lugar al pluralismo jurídico, formando buena parte de su «Derecho de integración», que para Huber constituye el que denomina «Derecho estamental», distinto de las otras dos grandes ramas, el público o estatal y el común o privado.

Pero para nosotros la naturaleza de este Derecho así nacido no permite encuadrarlo dándole el rango de tal. Su naturaleza le acerca más a la de otras fuentes que nacen con características diferentes, como los Reglamentos interiores de empresa, que aun cuando en el pensamiento de Steinbach constituyan el ordenamiento jurídico de la empresa como célula de la

(22) «Las últimas evoluciones del Derecho: Derecho social y Derecho económico», discurso de recepción en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

producción económica, no puede considerarse constituya Derecho auténtico, aun cuando llegue a generar derechos subjetivos y hasta a influir en la creación del nuevo Derecho.

Para esta rama inmensa de ordenaciones reservamos el concepto de acción social, que encierra también la iniciativa privada, muy frecuente en las empresas como en los propietarios, a virtud de la cual la política social actúa (23).

POLÍTICA SOCIAL: SU CONCEPTO.—Y llegamos así a la meta de nuestro propósito, al concepto de la política social que veníamos persiguiendo a través de estas ideas previas. Y desde luego reconozcamos con Kaskel que en la concepción de la política social ha de influir extraordinariamente el concepto formado del Derecho social, ya que, como aquel autor afirma, existe una hermandad entre ambas concepciones distintas, lo cual no impide su independencia y diferenciación de contenido y método, diferencias que se acentúan cuando se establece la comparación con el Derecho del Trabajo, como señala Pérez Botija (24), ya que el término política social es más amplio que el de política laboral, y tampoco coincide con los de economía social, reforma social...

Si pretendiésemos establecer una sistematización de las definiciones que han sido formuladas podríamos agruparlas en dos grandes apartados, al concebirlas en relación a una fun-

(23) Como ejemplo podrían citarse las numerosas instituciones de viviendas obreras, participación en beneficios, cotos escolares, etc., que, sometidas a un régimen estatutario, otorgan las empresas o las condiciones de reparto de tierras, huertos familiares..., frecuentes en las modalidades agrarias.

Esta exposición no es limitativa; caben en ella todas las manifestaciones que van desde la caridad (asistencia, conferencias, etc....) hasta ciertos aspectos sindicales (enlaces, horas libres, etc...) en una gama inmensa.

(24) *Curso de Derecho del Trabajo.*

ción que para unos es esencialmente económica y para otros estrictamente social, en el centro de los cuales un tercer grupo procura armonizar ambas posiciones.

Naturalmente, al primer grupo de criterios se suman solamente los economistas; es así como Wagner la define como «política del Estado que tiende a combatir mediante leyes las situaciones de malestar causadas por un proceso distributivo deficiente». Esta posición de economismo puro prácticamente está siendo abandonada, y no quedan en sus filas, salvo excepciones, sino los autores partidarios del materialismo marxista.

Las definiciones estrictamente sociológicas son más frecuentes, sobre todo en nuestra Patria. «Política social —dice Mingarro y San Martín (25)— es la intervención del Estado en materia social.» Y Legaz y Lacambra (26) señala que «la política es social —para destacarse del campo más amplio de la política general— cuando la intención inmediata del que politiza, o sea la política *ex parte operantis*, es precisamente la de dar remedio a un problema social, o lo que es lo mismo, remediar en alguno de sus aspectos la cuestión social». Y fuera de ella, Ludving Heyde (27) lanzó una definición, muy difundida entre nosotros, según la cual es «el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí y con respecto a los Poderes públicos según ciertas ideas estimativas, especialmente la equidad». Podrá achacarse a tales concepciones una cierta inconcreción, que culmina en la primera de las expuestas

(25) «Los postulados de la justicia social», *Revista de Estudios Políticos*, número 57.

(26) «Supuestos conceptuales de la política social», en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL.

(27) *Política social*.

y que en la última puede, a pesar de ello, dejar fuera determinadas medidas propias de la política social (28); pero, no obstante, ha de reconocerse que tales conceptos apuntan decididamente, sin implicación de otros secundarios, al fin último perseguido.

En las posiciones eclécticas destacaremos a Antonio Aunós (29), para el cual es «el arte de hacer posibles las necesidades que plantea la producción en un momento histórico determinado y las aspiraciones que de ella dimanar, de acuerdo con las posibilidades de la justicia social», y a Manuel de Torres (30), que, sin llegar a definirla, sustenta que a través de su propia heterogeneidad la política social, si bien «acaso sus fines son característicamente sociales, aunque en muchos casos, como demuestro, tienen un ingrediente económico importantísimo; pero sus medios, por una aplastante mayoría, que puede estimarse del ochenta al noventa por ciento, son por su naturaleza económicos», tesis que reafirma luego al considerar en concreto la política de salarios, en la que ve dos momentos claros, el de la confiscación y el de la redistribución. Dentro de este grupo podríamos citar también, aunque en posición más apartada de la concepción económica, a José Martínez Santonja (31), al considerar que su objeto es «procurar la mayor justicia en las relaciones sociales y en la distribución de los bienes sociales, con la mira puesta en que de día en día sea mayor el número de los que participen de estos tres su-

(28) Tales la prohibición del trabajo dominical por cuenta propia, por ejemplo, o las medidas de seguridad e higiene en ciertos casos.

(29) «La política social; su concepto, su evolución y futuro desarrollo», conferencia en el cursillo especial de ampliación de estudios de la Escuela Social de Barcelona.

(30) *Teoría de la política social.*

(31) *El problema social.*

premos bienes de la vida y de nuestra superior civilización: la salud, la cultura, el bienestar económico». A nuestro juicio, no es extraño que consideremos el acierto de estas concepciones en relación directa a su apartamiento del aspecto económico, y ello en manera alguna por considerar científicamente depreciados los valores de la técnica económica, sino por estimar que en el cumplimiento de la función pública que a la política social compete los valores materiales han de estar subordinados a los espirituales y por tener presente que en el logro de los objetivos propuestos lo económico no es sino medio, valor puramente instrumental subordinado jerárquicamente a la finalidad propuesta.

En tal aspecto no alcanzamos a comprender cómo puede valorarse en tantos por ciento la significación de los valores económicos junto a los espirituales, y al propio tiempo consideramos como consigna la afirmación de que los valores materiales han de estar subordinados a los políticos (32). De la misma manera escapa a nuestra concepción la idea de que la política social esté consagrada a hacer posibles las necesidades que plantea la producción, y hasta llegamos a pensar si no fuera necesaria una política social, aunque sumaria, en un país ideal agraciado por los dones de un *maná* suficiente para llenar las necesidades económicas, porque ¡cuánto de problemas educativos y de lacras sociales no continuaría constituyendo problema social! Y continuando esta crítica nos resistimos a aceptar un sentido posibilista de la justicia que, como virtud, está en el terreno sin fronteras de la moral, y claramente debe especificarse que como norte aparece como absoluto y toda res-

(32) Consigna abiertamente marcada en el preámbulo que precede a las declaraciones del Fuero de Trabajo español.

tricción ha de serle impuesta por el orden económico material, no antepuesto, sino pospuesto al objetivo final, que es sin duda el sentido en que aparece expuesto, como fondo económico de la cuestión social, tanto en la *Divini Redemptoris* de Pío XI como en la moderna *Sceltum laetitiae* de Pío XII (P. g. r.).

Tras de esta labor de acopio y crítica, tal vez en conjunto demasiado precipitada, toca entrar en la construcción del propio concepto, lo cual ciertamente supone un trabajo más arduo. Reiteremos nuestra idea inicial de que consideramos éste como un aspecto más de la política en general, felicitándonos con ello de estar en la línea del pensamiento de Legaz Lacambra; por esto cabe en la nuestra simultáneamente la interpretación científica o artística de su contenido, leyes por un lado y principios de aplicación por otro, que la política adquirió desde su consideración por Maquiavelo y que de entonces subsisten dentro de su contenido; con ello queda salvada la dificultad de este aspecto metodológico.

Nos restará señalar un sujeto, y un campo y un objetivo, sobre los que aquel o aquellos sujetos sean capaces de actuar. El campo lo hemos dejado señalado, y hasta atrevidamente concretado: «la cuestión social»; el objetivo no puede ser otro que la «justicia social», interpretada no sólo como sentido de igualdad, sino también como medida de proporción, de relación, respecto al sujeto, al señalar la diferencia entre el Derecho y la acción social y considerar que no sólo el Estado, como sociedad política por excelencia, sino también sociedades de otro tipo, están dotadas de fuero que les permite dictar normas de carácter políticosocial, lo cual ciertamente cabe dentro de las interpretaciones más generosas en su amplitud de la política. Y todavía nos quedará por aclarar un extremo, y es que de manera igual a como la política puede corresponder a un

orden puramente especulativo, o al de las realizaciones prácticas, no será esta última exigencia precisa para que un sistema pueda considerarse desde su cuadro científico y artístico.

Sobre tales premisas podremos ya aventurarnos a lanzar una definición de la política social, que así podremos enunciar en los siguientes términos: «Política social es el sistema por el que se aspira a resolver las cuestiones sociales a través de la ordenación de la sociedad conforme a los postulados de la justicia social.»

SU CONTENIDO.—Los autores que hemos mencionado en los párrafos anteriores señalan, cada uno de ellos conforme a su concepción personal, un contenido vario a esta disciplina. Así, Mingarro estima que es la doble condición de hombre y de trabajador la que determina los postulados que la justicia social ha de cubrir, y los desarrolla luego a través de cuatro derechos: a la salud, al trabajo, al mínimo necesario y a la igualdad de oportunidades; este criterio, que se aproxima al pensamiento enunciativo de Martínez Santonja, antes mencionado, tiene extremos de enunciación en algunos de los modernos textos declarativos internacionales. El contenido aparece más confuso en Antonio Aunós, que cuando entra en su examen se limita a señalar dos grandes estímulos sobre los que actúa la política social: la propiedad y la familia, mientras en su campo juegan papel de importancia la Religión y la Patria, en tanto que sus postulados esenciales están constituidos por la elevación del nivel material y espiritual del obrero, la protección social y la justicia social en un orden social justo. Legaz Lacambra, en un sistema expositivo muy estimable, señala dos criterios conceptuales, la justicia social y la seguridad social, sometidos al criterio de posibilidad económica, que «sirve para de-

terminar lo que hay de útil y conveniente en lo que abstractamente es justo realizar».

Frente a estas posiciones de principio no faltan seguidores de un criterio que fundamentalmente se apoya en el examen práctico de la realidad legislativa de los distintos países, y así, Castán expone cómo el Derecho social se manifiesta como un complejo cuyos sectores más importantes son el Derecho económico, el agrario y el laboral, cuyo extenso ambiente se diversifica, entre otras ramas, en el Derecho corporativo, el social, etc... Y si este pensamiento está concretamente escrito para el Derecho social, bien puede ser aplicable a la política igualmente calificada con sólo hablar de política económica, agraria, laboral, etc... De manera semejante, García Oviedo busca el contenido del Derecho social a través de su floración legislativa (33), incluyendo dentro de él no sólo los temas derivados del contrato de trabajo, sino también la protección al humilde, las cuestiones de vivienda económica, las instituciones de ahorro, política de abastos, etc..., que efectivamente vemos hoy integradas en el cuerpo del Derecho social y con mayor motivo deben figurar dentro de la correspondiente política social.

No puede olvidarse la movilidad que lo social tiene, como antes se expuso, y cuánto ello pone en peligro cualquier intento de enunciación expuesto, de no afectar a meras ideas de concepto, a ser rápidamente desbordado.

Si señalamos que, sector en definitiva del ancho ángulo de la *política*, la *social* no puede permanecer ajena y desinteresada a sus principios y realizaciones. Cualquier estructura social será influida por los reflejos de la política. Del mismo modo

(33) *Tratado elemental de Derecho social.*

serán materia de su estudio las cuestiones económicas, en cuanto la *economía* constituye las bases de posibilidad material en que las aspiraciones de la justicia social hayan de asentarse; junto a tales extremos, las puras esencias de la *sociología*, que marcan una conformación en cada momento, y los principios de la *ética* en que se inspire la conducta colectiva de cada instante histórico; cada una sola de por sí objeto de una ciencia distinta, pero en su conjunto conformadoras del polígono de la política social.

MARCELO CATALÁ