

ENSAYO SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

I.º LA GÉNESIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES

EN otra ocasión, al examinar e intentar definir el concepto del Seguro Social (1), hicimos algunas consideraciones acerca de la dificultad que tal tarea entrañaba por tratarse precisamente de manifestaciones o fenómenos históricos, es decir, realidades sociales enraizadas en el pasado cuyo brote y desarrollo se realiza a través del tiempo y cuyo contenido y morfología podemos afirmar que no permanecen apenas, sino con una abstracción, que conservando una identidad esencial, sin duda, presentan una configuración y unos límites variables.

Se trata de realidades vitales, y, como todo lo vital, demuestra su condición de viviente mediante el crecimiento, la actividad, el movimiento, y así como una fotografía tomada hace algunos años de un arbolito recién plantado o de un niño en su infancia dan fe transcurrido cierto tiempo, del desarrollo y crecimiento experimentados, así también resulta, a veces, difícil o casi imposible, si no se realiza una observación detenida y minuciosa, afirmar que la realidad que estamos un día contemplando pertenece en su íntima identidad a aquella imagen pretérita que recordamos y por eso es tan difícil el empeño de definir estas realidades históricas y sociales en

(1) F. SÁNCHEZ MONÍS: «Aportación a la elaboración del concepto del Seguro Social», en *Seguridad Social*, Órgano del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Números 17 y 20, diciembre 1953, pág. 35, Bogotá.

las que lo mudable envuelve, y con frecuencia oculta, los rasgos y formas realmente esenciales y definidores.

Unense a estas dificultades las que acarrear denominaciones cuya expresión idiomática no suele ser precisa, y cuya interpretación origina generalmente las primeras divergencias y opiniones.

Por ello, en aquel lugar, una vez planteado el problema del concepto del Seguro Social en estos términos, adoptábamos el método de proceder por inducción sobre la base del estudio de las realidades actualmente válidas y existentes, para considerar aquellos factores que pudiéramos calificar de permanentes, o al menos predominantes, y pretender descubrir entre ellos las notas esenciales definidoras de aquella Institución.

Con mayor razón habremos de hacer aquí otro tanto, cuanto que el concepto de Seguridad Social, más moderno en su aparición histórica, se encuentra actualmente menos elaborado y acabado, pese a ser uno de los que con mayor interés y profusión es objeto de estudio.

El examen y consulta de la bibliografía que ese interés ha producido en el mundo entero haría inacabable este sencillo ensayo, y por ello hemos preferido limitar nuestras referencias y citas a unos pocos autores, cuyas posiciones polarizan, probablemente, las disparas opiniones, y nos brindan la oportunidad de servir de contraste para nuestra propia elaboración. Por lo demás no creemos necesario tampoco hacer hincapié en la exposición detallada de los antecedentes históricos, aparición y momentos posteriores de la Seguridad Social por ser tan recientes y de sobra conocidos. Únicamente insistiremos en el análisis del punto de vista de la intención mantenido en determinadas ocasiones en cuanto nos sirva de elemento definitorio de la esencia del objeto de nuestro estudio.

La Previsión Social, que engendró al Seguro Social, surge en la Historia como un instrumento nuevo, un mágico instrumento de una política social avanzada que procuraba dar felizmente cima a la tremenda escollera que la «cuestión social» había planteado. Sus soluciones, no obstante su ponderación y timidez, representaban en aquel momento una verdadera revolución, cuyo alcance se vió con frecuencia incomprendido no sólo por los patronos capitalistas, sino

por la propia masa trabajadora, en cuyo favor se implantaban, que desconfiaban de la «seguridad» del Seguro.

Una larga y penosa jornada fué preciso recorrer para demostrar la eficacia de la institución y para asegurar la confianza, tan larga que, en ocasiones, cuando se llegaba a la meta, las circunstancias del momento, sustancialmente distintas, aminoraban y desvirtuaban aquella eficacia, resultando endeble e insuficientes las soluciones del Seguro, porque el tiempo había ido complicando de modo inesperado las realidades sociales y porque la economía había cambiado de signo entretanto.

Se intenta remozar el Seguro Social; se buscan los medios más convenientes para conseguir su adaptación al nuevo medio; se remueven las dificultades técnicas y se enfoca el problema con más amplitud, con mayor generosidad, desviando sus bases, casi exclusivamente privatistas, con una participación más amplia y decidida del Estado, que ya no se limitará a proteger, promover y subvencionar la institución, sino que, convencido de la necesidad de usar de él como instrumento de una política social de apaciguamiento y de equilibrio, cambiará su papel tutelar por el de verdadero rector asumiendo directa o indirectamente a través de órganos gestores de carácter público, la responsabilidad de la empresa.

Los resultados de este cambio de actitud no se dejaron esperar y el Seguro Social, llevado por la mano del Estado, amplía su acción a la protección de una política familiar y de sanidad nacional; límites en que ya parecía acabada la virtualidad de la institución.

El esfuerzo realmente titánico que significó la movilización de toda la potencialidad de las naciones beligerantes durante la última guerra mundial, el forzoso desplazamiento de los trabajadores a tareas militares, la colaboración de otros elementos en los planes intensivos de producción industrial, la destrucción y el consumo acelerado de riqueza y los demás problemas que el conflicto bélico acarreó, motivaron, aún antes de que se decidiese y terminase, una gran preocupación en los gobernantes de los países, que al fin y al cabo, se limitaban a reflejar el ánimo de sus combatientes y, en general, de sus pueblos.

Cuando se viven momentos en que los tesoros artísticos des-

aparecen víctimas del fuego y las explosiones, cuando las más sólidas fortunas se consumen, cuando la misma subsistencia se somete a un racionamiento que hace virtualmente inútil el dinero, cuando con estos factores económicos se derrumban y arruinan también otros valores morales y cívicos, es natural que se piense en conseguir un medio de evitar todo aquello, al menos mientras sea posible, y surge la preocupación de organizar la economía mundial de un modo que se obtengan seguridades de que se evitarán en lo futuro nuevas calamidades, y estructurar las sociedades políticas de forma que se elimine la injusticia dando cumplida satisfacción a los deseos y anhelos de los trabajadores. La guerra total ha demostrado, entre otras cosas, que es vital para una nación asegurarse una leal y eficaz colaboración de la sociedad en masa.

La llamada «Carta del Atlántico» consigna solemnemente estas aspiraciones en el Punto V afirmando el deseo de lograr en el campo económico la colaboración más estrecha de todas las naciones, con el fin de conseguir para todos mejoras en las normas del trabajo, prosperidad económica y «Seguridad Social».

Con esta declaración entra de lleno, y ya de un modo absolutamente indiscutido, la expresión en el léxico político social de todas las naciones. Se afirma que ya se usó en los Estados Unidos de América en el año 1933 y se recuerda, por Carlos Martí Bufill (2), que Simón Bolívar la empleó en un histórico discurso.

¿Cuál es el sentido de Seguridad Social? Según el propio Martí Bufill advierte «en la aplicación práctica de los sistemas de Seguridad Social, se transforman por completo los moldes clásicos del Seguro Social, de ser pequeña cobertura de necesidades sociales de las clases económicamente débiles, se expansiona a ser cobertura nacional, de la concesión de beneficios en proporción a la cotización se pasa a la garantía de prestaciones sanitarias y económicas suficientes en razón del estado de necesidad, del sistema de cotizaciones matemáticas en función de los beneficios se va a la aportación económica de los individuos en proporción a la capacidad económica de cada

(2) CARLOS MARTÍ BUFILL: *Tratado Comparado de Seguridad Social*. Madrid, 1951; página 98.

uno buscando una verdadera hermandad y solidaridad dentro de la comunidad internacional... Asistimos, pues, a una transformación de aquella idea protectora del Seguro Social y vemos, por otra parte, cómo se busca la conexión con las medidas asistenciales del Estado o de las Corporaciones públicas profesionales.

¿Qué representa, pues, esta realidad que, en una acción de dinamismo extraordinario, todo lo cambia y trastornando el viejo y técnico Seguro Social derrumba su equilibrio sostenido sobre las leyes matemáticas del Seguro Clásico heredadas del Seguro Mercantil?

¿Qué ha ocurrido? Pues, sencillamente, que con la expresión de Seguridad Social ha aparecido en el arco iris de derechos de la naturaleza humana, otro derecho que, de una parte, reafirma el valor moral y trascendental del hombre y, de otra, reclama de los Estados una intensa acción política que lo sirva...

Este es el gran secreto y la poderosa razón de la Seguridad Social. La acción humanitaria y protectora del Seguro Social ha quedado superada por cuanto la Seguridad Social, es, por consiguiente, un derecho, y, al mismo tiempo, el móvil y el signo de una política.

Pero, ¿cómo es este derecho y cómo es la política de Seguridad Social?

2.º EL CONTENIDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL; FINES Y MEDIOS

Considerada ya la génesis y aparición histórica de la Seguridad Social, siquiera sea a grandes rasgos, como exige la índole de este trabajo, debemos ahora entrar a estudiar su contenido para desenmarañar, como nos propusimos, sus elementos y factores esenciales.

Carlos Martí Bufill ha afirmado que con la expresión de Seguridad Social ha aparecido en el arco iris de derecho de la naturaleza humana, otro derecho que, de una parte, reafirma el valor moral y trascendental del hombre y, de otra, reclama de los Estados de una intensa acción política que lo sirva. Este es el gran secreto —añade—, y la poderosa razón de la Seguridad Social. La ac-

ción humanitaria y protectora del Seguro Social ha quedado superada por cuanto la Seguridad Social es, por consiguiente, un derecho y, al mismo tiempo, el móvil y el signo de una política. (3).

La Seguridad Social —que es para Gascón y Marín la interpretación al día de los Seguros Sociales—, «representa un *objetivo social, un ideal social*. Considerando una estructura de la Sociedad tal, que cada miembro goce del máximo *bienestar material* compatible con los recursos potenciales de la producción.» (4).

Perpiñá Rodríguez, uno de los autores que más profundamente ha profundizado en el estudio de la filosofía de la Seguridad Social, después de referirse a las varias manifestaciones clásicas que puede presentar la Seguridad Social considerada en un sentido amplio, afirma (5), que en un sentido estrictísimo «ha de ser entendida como de tipo económico por su contenido (riesgo a evitar), jurídica y política por su forma (modo de precaverse), física o material por sus últimas finalidades (garantía de la conservación física y biológica) e incluso internacional por sus circunstancias históricas (peligro de guerra y comunismo). Debiendo añadir —dice—, todavía, que la figura tiene mayor complejidad por cuanto, junto a esos caracteres esenciales o destacados, se añaden otros más o menos incidentalmente de muy diversa índole; incluso éticos o morales por más que hayamos de adelantar, ya que el eticismo de la Seguridad Social ha de ser apreciado con la conveniente cautela.

Por su parte, Pérez Botija (6), al tratar del concepto de la Seguridad Social advierte que no se trata, a su juicio, de un concepto absoluto sino relativo «cuya orientación general podría considerarse en el orden político, como una idea-fuerza; en el orden jurídico y administrativo, como un replanteamiento sistemático e inédito de viejas medidas de previsión».

(3) CARLOS MARTÍ BUFILL, obra citada, página 99.

(4) JOSÉ GASCOÓN Y MARÍN: *Los planes de Seguridad Social; de la Beneficencia de Seguro*. Madrid, Publicaciones del I. N. P., 1944; págs. 80 y 87.

(5) ANTONIO PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión Social*. Madrid, 1952; pág. 123.

(6) EUGENIO PÉREZ BOTIJA: *Curso del Derecho del Trabajo*. Madrid, 1948; página 458.

Desde el punto de vista de la sociología católica, el Padre Azpiazu estima (7) que la Seguridad Social se refiere «a la vida material y al elemento humano propiamente dicho del ser económicamente débil. La Seguridad Social —afirma—, quiere dar al hombre la certeza moral de que durante toda su vida podrá vivir dignamente como hombre, supuesto que él mismo contribuya a ello en lo posible.» La Seguridad Social debe pensar en el hombre tal cual es en la vida con su personalidad y con los derechos que puede tener... La razón fundamental de este punto de vista —aclara—, es la de que siempre ha de considerarse al individuo como ser social, sin que tal cualidad de social —a juicio de este autor—, pueda desprenderse del mismo. «Hay dos grandes caminos que conducen a la Seguridad Social en su más amplio sentido: los Seguros Sociales y la Asistencia Social.»

Las opiniones aducidas y la personal observación de las realidades legislativas y sociales nos ponen en contacto con el contenido de la Seguridad Social e incluso nos acercan en algún punto a su médula esencial, mas también nos presentan una serie de divergencias, al menos aparentes, que nos obligan a realizar un más detenido estudio y una más penetrante meditación.

Se afirma, que la Seguridad es un nuevo derecho del hombre moderno; que es también un objetivo de política social; que es una idea fuerza; que es un movimiento basado en la justicia social...

También se opina en cuanto a su contenido, de modo vario. Se persigue la obtención de una seguridad económica, material, o se fija su finalidad y objetivo en más amplias y ambiciosas metas.

¿Qué hemos de considerar nosotros? Veamos.

En toda institución social tienen a nuestro juicio que darse dos aspectos: un aspecto «final» o teleológico, que la explica y justifica y un aspecto «instrumental» que la concreta y plasma en realidad. La Seguridad Social, debe, como fenómeno histórico y social que es —y de eso nadie puede lícitamente dudar—, tener un fin,

(7) JOAQUÍN AZPIAZU, S. J.: *Fundamentos de Sociología Económico-Cristiana*. Madrid, 1949; página 453.

que sea su objeto, y, al mismo, tiempo su razón, y una organización, unos medios sociales, materiales o no.

En la consideración del primer problema están implicadas las cuestiones referentes a las personas o elementos sociales a que afecta la Seguridad Social, además de las que hacen relación a los fines propiamente dichos.

En el segundo problema se encierran, a su vez, dos cuestiones. Medios materiales —económicos— y medios jurídicos o normativos.

Según los fines que persiga la Seguridad Social, así será mayor o menor la extensión de su campo de aplicación personal en una sociedad determinada; según sean también esos fines más o menos amplios, así serán necesarios distintos medios económicos y diversos medio normativos o jurídicos, pero lo que nos parece fuera de toda duda es que todas estas cuestiones deben darse siempre, en todo caso, y por ello las tomaremos como jalones para nuestro estudio que, partiendo de la realidad histórico-social anterior inmediata, el Seguro Social, debe forzosamente establecer en él su contraste.

El Seguro Social, lo acabamos de ver al considerar su génesis, tenía, efectivamente, un fin definido y concreto, que en otro lugar señalábamos diciendo que era atender de modo adecuado las necesidades eventuales ocasionadas por los riesgos y contingencias que gravitaban sobre los trabajadores; es decir, que se había llegado a considerar deber ineludible de la sociedad evitar que los riesgos e infortunios que podían recaer sobre la vida de los trabajadores quedaran desatendidos por falta de medios de los propios afectados, porque se estimaba un verdadero deber garantizarles en aquellas circunstancias eventuales la subsistencia y la ayuda precisa para la estabilización de su escasa economía.

Este era el fin de los Seguros Sociales, si bien cada uno de ellos históricamente surgió en un momento determinado y buscó la defensa del trabajador contra un riesgo o infortunio específico.

Ahora bien, este fin, delimitaba su esfera de acción, como hemos dicho a los *trabajadores*, y si bien en los últimos y más perfeccionados sistemas del Seguro Social se ha dado cabida, dentro de ciertos límites por razón de la cuantía de sus retribuciones, a todas las clases de hombres que viven de su trabajo, originariamente,

como se recordará, el Seguro Social tenía una extensión limitada a las llamadas clases obreras; es decir, a los trabajadores manuales. La razón, aparte otras consideraciones de política social, fué la de estimar que los trabajadores manuales, tenían generalmente salarios o sueldos inferiores a los de los productores dedicados a otras actividades y, por consiguiente, sus condiciones de resistencia económica contra el infortunio eran peores y que, por eso, la solución del problema era en ellos más acuciante e inaplazable. La evolución posterior centró el problema de la debilidad económica en un plano más realista y justo, prescindió de presunciones derivadas de la clase de trabajo y fijó límites económicos en relación con la cuantía de la retribución percibida por los trabajadores cualquiera que fuera su clase.

¿Cuáles eran en los Seguros Sociales, los medios e instrumentos económicos y jurídicos? La evolución también se hizo notar en este aspecto y del primitivo punto de partida, aferrado a la técnica actuarial en el que las prestaciones guardaban la correcta proporción con las cotizaciones realizadas, se llegó, en los últimos estadios de sus manifestaciones más modernas y progresivas, a formas más audaces que rebasaban aquella preocupación derivada de una concepción estrecha y pobre del Seguro Social. La forma jurídica del Seguro Social también evolucionó hacia el campo amplio de las instituciones del Derecho Público, de modo que las prestaciones de sus primitivas manifestaciones, que derivaban con un estricto sentido de justicia conmutativa —un verdadero contrato de seguro semejante al denominado Seguro Mercantil—, se concedieron más tarde en virtud de un derecho emanado no de un contrato, ni aun de una póliza de adhesión, sino de lo establecido en un *Reglamento* aprobado por la Administración Pública, o de lo dispuesto por el Poder Legislativo del Estado.

Si el último momento y término de la institución del Seguro Social es, de acuerdo con lo que acabamos de exponer, el de una verdadera institución de Derecho Público que garantiza eficazmente a los trabajadores los medios adecuados para atender a las necesidades eventuales ocasionadas por los riesgos y contingencias que gravitan sobre ellos, mediante un sistema equitativo de compen-

sación de estas cargas entre los elementos de la producción y el mismo Estado, y hemos afirmado, y nadie lo duda, que la Seguridad Social, es, al menos, una moderna interpretación, una adaptación más amplia y extensa de los Seguros Sociales, debemos concluir que el punto de partida de la Seguridad Social es el de la meta alcanzada por el Seguro Social.

La Seguridad Social debe ser algo más, nunca algo menos; deberá tener fines más amplios, jamás más restringidos; deberá contar con medios y formas de técnica económica y jurídica más avanzados, más eficaces. La realidad así la confirma.

3.º LA SEGURIDAD SOCIAL COMO ESTADO Y COMO DERECHO

La frase Seguridad Social tiene, ante todo, dos acepciones o aspectos que conviene distinguir: uno, en el que más ordinariamente suele ser empleada que corresponde a su aspecto activo y otro, menos considerado, que corresponde a su aspecto pasivo y que, por otra parte, expresa con mayor precisión terminológica la idea que entraña.

El vocablo «seguridad» significa, según el Diccionario de la Academia Española, *calidad de seguro*; es decir, situación del que está a cubierto de algún riesgo o peligro. En este sentido, seguridad social será aquel *estado o situación* en que la sociedad toda y los miembros de la misma se encuentran a cubierto o defendidos y garantizados contra unos daños producidos por determinados riesgos o peligros; ahora bien, como esta *situación* —acepción pasiva de la expresión—, no puede ser obtenida de modo espontáneo y natural, pues, es obvio que la producción de daños ocasionados por riesgos es inherente a la misma naturaleza del Hombre y del Cosmos, es claro que tiene que haber una *actividad racional* que tenga por objeto la consecución de aquel estado de seguridad de la sociedad humana —aspecto activo—, mediante un sistema de normas y una organización adecuada.

El reconocimiento por parte del hombre de sus deficiencias ante el mundo y las fuerzas de la naturaleza, la necesidad de defen-

derse de ellas, de dominarlas y transformarlas en su provecho, es la tarea milenaria de la Humanidad, grandiosa e inacabable, pero ineludible e irrenunciable; tarea gigantesca digna de un ser que lleva, prendida por el mismo creador, la chispa divina de la razón.

No es nueva, pues, el ansia de obtener seguridad que al hombre acucia en la sociedad moderna, pero, como vimos más arriba, son distintos los problemas que nuestro tiempo presenta en su camino.

Este sentido altísimo de seguridad, no es el que ahora debemos considerar, pues, corresponde de un modo general al sentido y objeto de la existencia de la misma sociedad humana, surgida naturalmente, por la agrupación de individuos que encuentran su defensa y complemento en su unión. No obstante, muy cerca de estos amplios límites se encuentran las opiniones de los que estiman que la Seguridad Social «representa el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y, principalmente, el trabajo adecuado y seguro» (8).

La Seguridad Social, como actividad o institución tiene, pues, como fin conseguir la Seguridad Social, como estado o situación y aunque en la amplitud de éste caben gradaciones de menor a mayor amplitud, el fin en sí mismo está ya indicado.

Las personas a quienes la moderna Seguridad afecta —es un punto en que la doctrina coincide con rara unanimidad—, son todos los miembros de una sociedad, ciudadanos y extranjeros, pues, también se admite generalmente esta asimilación.

Los medios económicos y jurídicos, son también amplios, tan amplios como corresponde a su fin, y se busca la compensación de los daños e infortunios, y su prevención a través de una amplia compensación haciendo intervenir, no ya los elementos de la producción, como en el Seguro Social, sino a todos los miembros de la Sociedad y el propio Estado.

La forma jurídica ha variado radicalmente y el último momento de los Seguros Sociales ha confirmado su significado. La Segu-

(8) LÓPEZ VALENCIA, citado por GONZÁLEZ POSADA en *Los Seguros Sociales en España*, pág. 56.

ridad, como señala acertadamente Martí Bufill, es un derecho del individuo, un derecho público subjetivo concretamente, de carácter no absoluto.

Vamos a fijar nuestra atención, sobre este aspecto instrumental de la Seguridad Social, porque estimamos que en él se dan una de las características esenciales que pueden más singularmente definirle.

Los modernos ordenamientos jurídicos de las naciones cultas consignan, de modo más o menos explícito, el derecho a la Seguridad Social, entendida ésta con mayor o menor amplitud según varias circunstancias, reconociendo y garantizando a los individuos determinadas facultades que les hacen titulares de pretensiones con validez jurídica ante el propio Estado; son verdaderos derechos públicos subjetivos, cierto, pero es que en los Seguros Sociales, al menos rebasada la primera etapa privatista. ¿No se reconocían derechos de idéntica especie?

Creemos que sí; que las prestaciones de los Seguros Sociales constituían a los individuos en titulares de verdaderos derechos susceptibles de ser ejercitados, incluso contra el mismo Estado; derechos que los órganos competentes debían declarar y reconocer en caso de ser negados o desconocidos por alguien, aunque este alguien fuera la propia Administración Pública.

Reconocemos pues, que en la esencia de la moderna Seguridad Social hay una nota que la califica como una institución jurídica que origina derechos, pero no podemos aceptar que en los Seguros Sociales, al menos en sus manifestaciones más perfectas y peculiares, no fuera esta nota también esencial y definitoria.

Lo que ocurre, según nuestro entender, es que la esfera, el contenido y alcance de los derechos que reconoce y otorga la Seguridad Social, mejor aún, el propio derecho de Seguridad Social, ha incorporado por una especie de fagocitosis, una serie de facultades garantizadas jurídica y eficazmente, que anteriormente se encontraban en un campo incoercible y libre como meras posibilidades sin garantía alguna; en una palabra, que la Seguridad ha extendido la protección jurídica con toda su generalidad y fuerza a las actividades que constituían la llamada Asistencia Social.

La Asistencia Social, significaba, en efecto, una estimable acción de política social que pretendía atender determinadas necesidades en casos determinados, pero dentro de una esfera de una indiscutida libertad, que no otorgaba al individuo ningún título jurídico de pedir, o mejor, de obtener —porque pedir no estaba prohibido—, generalmente. La Administración Pública fijaba unilateralmente y de modo libre y revocable las condiciones en que la asistencia iba a dispensarse, mas estas condiciones establecían de hecho una serie de requisitos que excluían su disfrute a una gran mayoría de ciudadanos —especialmente por razón de poseer algunos bienes de fortuna—, y limitaban a los demás su utilización y aprovechamiento.

La liberalidad presidía aquella institución, y no había medio eficaz de pedir una protección con título alguno que no fuera el de la caridad o beneficencia.

Aquella concepción ha sido renovada por la Seguridad Social, y lo que antes se escatimaba o se negaba, ahora se garantiza y promete bajo la forma de derecho.

¿Qué ha ocurrido? ¿A qué obedece esta transformación radical?

Pues, sencillamente, a que merced a un curioso proceso de afinamiento del sentido social, se ha reconocido validez jurídica a la defensa de ciertos intereses y valores, que —por rara y chocante paradoja— siendo los más vitales y esenciales para el hombre, le habían sido desconocidos.

De acuerdo con una original y acertada, a nuestro juicio, tesis que sustenta Aguirre Loustau (9) la preminencia de los valores humanos de que el hombre es portador es objeto de una transformación que altera su colocación en una determinada correlación según se estime, en un momento histórico determinado, que un valor representa el mejor elemento o medio para el logro del fin del hombre.

Cuando esto ocurre, el anterior orden de valores se altera, pa-

(9) JOAQUÍN AGUIRRE LOUSTAU: «Esencia y elementos de la Seguridad Social», en *Revista Española de Seguridad Social*, núm. 5, mayo 1949, pág. 856.

sando uno a ocupar el primer puesto, produciendo en los demás un *movimiento*.

Según esto el valor Justicia Social produce en el segundo cuarto del siglo pasado, un movimiento en él basado y a través del cual se vieron los otros valores de igualdad, libertad y verdad anteriormente preferentes. «Solamente, pues —afirma—, logrando la Justicia Social se conseguirá la libertad, la igualdad, la verdad y cuantos otros valores necesita el hombre realizar para conseguir su fin.»

Este autor estima que el valor de Seguridad Social va desplazando actualmente al de Justicia Social, que va desapareciendo de su puesto de enfoque a través de la cual se afirmaba la realización de la Seguridad Social, aunque no ha perdido aun su puesto en la ordenación valorativa.

Reconoce, no obstante, que ambos no son valores completamente independientes, «ya que poseen el denominador común *bien social*... pero con consideración principal de la Seguridad Social, que de esta forma *ha movido* el orden de apreciación dentro del valor tipo, llevando la afirmación de que comenzando en él es como ha de conseguirse el fin del hombre» (10).

Conformes, por nuestra parte, con cuanto significa el planteamiento que Aguirre Loustau hace del problema de la aparición como valor de la Seguridad Social, disentimos, en cambio, en lo que se refiere a su apreciación, de que este valor está desplazando al de Justicia Social de su primordial lugar como indicativo de la actual tapa social, del *movimiento* de nuestros días, para emplear su terminología.

Ciertamente que son valores no del todo independientes, sino más bien interdependientes, pues, efectivamente poseen como se reconoce el denominador del «bien común», pero esta comunidad del denominador no se debe a un mero azar, a una circunstancia meramente histórica, de aparición cronológica que haya transmitido entre sí ese contenido, sino a una coincidencia conceptual innegable, pues no podemos admitir que simultáneamente «la Seguridad Social lleve en sí la Justicia Social y que esta última entraña, a su

(10) JOAQUÍN AGUIRRE LOUSTAU, obra citada, pág. 857.

vez, al primer concepto, con lo que se viene en consecuencia de que el concepto Justicia es básico en la idea de Seguridad Social».

Si la Justicia Social es básica para la Seguridad Social, es que es esencial, pues, que en ella se asienta y basa, y no siendo exacto lo contrario; es decir, que la Justicia Social se base en la Seguridad, es claro que el valor primordial y primero, es la Justicia Social a cuya realización sirve la Seguridad Social como primerísimo instrumento, pero no único, pues equivaldría a negar otro campo a la Política Social.

Lo que ocurre es que, según parece, la consideración de la Seguridad Social de un modo indistinto e indeferenciado, como situación, estado o meta a alcanzar y como actividad, institución o instrumento, han llevado a una conclusión, a nuestro juicio, inexacta. La Justicia Social entraña el concepto de Seguridad Social como un estado ideal de protección y paz social que la Justicia comprende como uno de sus postulados, pero sin agotar su contenido.

De este modo, hemos llegado a poner la mano en la verdadera médula del concepto de Seguridad Social, de que nos ocupamos.

La Seguridad Social es un derecho y una institución del Derecho, y lo es porque, precisamente, tiene como objeto la realización de ciertos postulados de la Justicia Social que anteriormente habían sido desconocidos y que el movimiento social de nuestros tiempos ha descubierto —no creado—, concediéndoles su inestimable valor, no sólo para el individuo aislado, sino para la sociedad, que reconoce que su realización y goce ha de verificarse por los hombres precisamente en su seno y como miembros de ella.

El contenido de estos postulados propugnan la intangibilidad y defensa íntegra de valores inherentes a la misma dignidad de la persona humana, que hasta hace poco o fueron totalmente negados, o, al menos, quedaron desamparados de la defensa eficaz del Derecho y se respetaron en tanto libremente se quería.

Causa sorpresa afirmar esto, y más aún, comprobar que históricamente es cierto y que, sin retroceder muchos siglos en los anales humanos, verdaderos derechos que hoy consideramos intangibles, eran totalmente desconocidos. Recuérdanos lo que sucedió con la institución de la esclavitud, incomprensible para la mentalidad

moderna, natural y sancionada incluso por las leyes de los pueblos más cultos de la antigüedad, y es que, afortunadamente, aunque a costa de muchos años y muchos sufrimientos, la humanidad, que tanto progresa en el orden material y técnico, indudablemente, también avanza en el penoso camino de la realización de la Justicia entre los hombres.

El problema de la relación entre la Justicia y la Seguridad Sociales se plantea también, con verdadero acierto, por Martí Bufill, e investigando sobre el nexo que entre ellas existe llega a la consecuencia de que la Seguridad Social es «un deber de carácter público fundado en la Justicia distributiva y amparado, en la legal» (11), y analizando el concepto de Justicia Social afirma que ésta «no es otra cosa que la genérica idea de Justicia, en cuanto restaura, por norma jurídica obligatoria, el imperio de la justicia comutativa y distributiva. No cabe confundirla con la legal —aclara—, por cuanto se requiere la concurrencia de las dos últimas para que tenga efectividad el principio fundamental de dar a cada uno lo suyo» (12).

Ocúpase también Perpiñá Rodríguez de este aspecto tan fundamental de la Seguridad Social como Derecho y reconoce paladinamente «la existencia indiscutible de un Derecho Público de Previsión Social», más es al tratar de la perspectiva ética de la Seguridad Social cuando estudia el concepto de Justicia Social en el que se concreta dicha perspectiva.

Estima, en primer lugar, que debe enclavarse dentro de la Justicia distributiva, si bien anota que «la especial protección jurídica al productor modesto encaja exactamente en la proporcionalidad distributiva y su única especialidad es que la dignidad que toma en consideración es más bien de signo negativo (pobreza, humildad)», mas no por ello dejan de darse todos aquellos requisitos y circunstancias que se requieren, según la doctrina aristotélica, para definir la justicia distributiva. Por ello, entiende por Justicia

(11) CARLOS MARTÍ BUFILL, obra citada, pág. 128.

(12) CARLOS MARTÍ BUFILL, obra citada, pág. 131.

Social «la que distribuye los bienes económicos de abajo arriba; según la dignidad del trabajo» (13).

Un aspecto a nuestro juicio muy importante que resalta Perpiñá al respecto de la Justicia Social, es refiriéndose al Padre Vermeersch, el de *paz* o *equilibrio social*, pues, desde el instante —comenta Perpiñá— en que por ella no se va en pos de la virtud, sino de un hecho real (material), parece que su fin inmediato o remoto ha de cifrarse también en algo material y terreno; no la glorificación de Dios, sino la *pacificación de la convivencia humana* (14).

El lema de la Justicia Social pide directamente el remedio de la miseria de los productores; pero más allá reproduce el deseo de paz y orden dentro de la sociedad global al suprimir el grave peligro que para ella supone el descontento de las masas productoras. Y es por eso por lo que gana un doble y poderoso motivo para plasmar en normas jurídico-positivas, pues, el valor o fin propio del Derecho positivo, no es la virtud, sino antes la paz y seguridad» (15).

Finalmente el Padre Azpiazu afirma que la Seguridad es obra de justicia. «La Seguridad Social la está pidiendo el bien común de la sociedad misma; de tal manera, que no parece que pueda haber bien común completo si en las clases más amplias y pobres de la masa no se da esta seguridad y la certeza de su continuidad.

Por otra parte, dando que el objeto material de la Justicia Social es el bien común de la sociedad; dado que a esta Seguridad Social se provee por medio de bienes materiales superfluos; dado que estos medios materiales se dan por Dios al hombre conforme al destino general de las riquezas; y dado que los hombres son hermanos entre sí; síguese que la Seguridad Social, mirada tanto desde el punto de vista de los bienes terrenos como desde el de la hermandad humana, provee al necesitado de lo que se le debe conforme a su carácter de ser humano, o, lo que es lo mismo, que la seguridad social es obra de justicia social» (16). Con

(13) ANTONIO PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, obra citada, pág. 244.

(14) ANTONIO PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, obra citada, pág. 247.

(15) ANTONIO PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, obra citada, pág. 247.

(16) JOAQUÍN AZPIAZU, S. J., obra citada, pág. 457.

este punto de vista de la más pura ortodoxia de la sociología católica cerramos la exposición que hemos tenido interés de hacer, pese a nuestro deseo de no alargar las citas, porque esperamos probar mediante ellas la tesis que pretendemos mantener para llegar al concepto de Seguridad Social que enunciamos convencidos de no haber realizado sino un esforzado intento de acercarnos a la verdad.

4. LA JUSTICIA SOCIAL Y LA PAZ SOCIAL

Para nosotros, sin duda alguna, la Seguridad Social es un sistema jurídico de carácter público, pues tiende a realizar y garantizar determinados postulados de la Justicia Social dotándolos de verdadera eficacia, y es también como se ha señalado por algunos autores, un aspecto de la política social del Estado; por ello, creemos imprescindible, para fijar el alcance de nuestro concepto, definir previamente y estudiar los de Justicia Social, Paz Social y Política Social.

En primer lugar, por lo que respecta a la Justicia Social, partimos de la base de estimar que no puede pretenderse razonablemente hacer una *división de la Justicia* estableciendo tres clases o más, porque cabrá hacer una *distinción ideal* de los diversos aspectos o relaciones que la Justicia pueda presentar o intervenir y equilibrar, pero jamás escindir un concepto tan sólido que quedó magistralmente definido con aquel «*suum quique tribuere*». Podrá, ciertamente, prestarse a diversas consideraciones o perspectivas, y en este sentido hablamos nosotros de una «manifestación» de la Justicia; podrá incluso suscitarse la cuestión candente de lo que deba ser el «*suum*», pero no alegarse de que sea preciso practicar divisiones.

La Justicia Social ¿es una forma de la distributiva, como opinan muchos autores, y entre los citados Perpiñá? ¿Es una clase de Justicia «*sui generis*» en las que entran en juego equilibrado la legal y la distributiva, como sostiene Martí Bufill? o ¿Debe situársela entre los límites de la justicia conmutativa y la distributiva, como hace Catalá Ruiz, definiéndola como «aquella por la que se exige o se

«otorga lo que corresponde a cada miembro de la sociedad por su condición de tal»? (17).

Intentando profundizar un poco en la verdadera esencia de la Justicia Social hallamos un dato que podrá servirnos para definirla, un criterio tal vez un poco sorprendente; la Justicia Social —como una manifestación de la Justicia que da a cada uno lo suyo— ¿qué es lo que da y a quién lo da? No las cargas y honores, lo hemos visto anteriormente en Perpiñá, no los intereses que pueden conmutarse libremente, ¿qué da, pues? Algo tan sencillo y tan grandioso a la vez, tan constante y necesario, tan valioso y preciso como esto: la libre posesión y disfrute de los valores inherentes a la persona humana en cuanto tal y en cuanto miembro natural de la sociedad.

Pero ¿es que estos valores necesitan defensa, precisan que se declaren y salvaguarden? ¿Es que pueden ser objeto de disminución, supresión y desequilibrio? ¿No son postulados inquebrantables de Derecho Natural?

Ciertamente, hay que contestar, lo son y por ello no han debido jamás ser desconocidos o violados, pero lo hemos visto brevemente más atrás ¿quién puede negar que, de hecho, históricamente lo han sido; que ha sido preciso el transcurso de muchos siglos y de profundas conmociones, revoluciones y movimientos para que esos valores sagrados, depositados por el mismo Dios con la naturaleza humana y racional en el hombre, hayan aflorado y la sociedad los haya ido reconociendo y garantizando?

Según eso, se argüirá, la Justicia Social es la más acabada y perfecta formulación del Derecho Natural. No creemos haya inconveniente en contestar afirmativamente, si bien, restringiendo la afirmación, por cuanto la Justicia Social sólo hace referencia a esos valores personales inherentes a la dignidad del hombre, y no a las demás manifestaciones en las que lo que entra en juego, en sus relaciones con la sociedad y con los demás miembros, son otros intereses distintos.

Propuesto lo que la Justicia Social *da* como suyo, veamos a

(17) MARCELO CATALÁ RUIZ: *Historia y Doctrina político-social*. Madrid, 1952; pág. 22.

quienes lo da. La exploración es aquí mucho más simple y está contenida en la cuestión anterior. El destinatario de la Justicia Social es el hombre, como titular y, al tiempo, como sujeto pasivo, y la sociedad en cuanto obligada a defender la posesión y disfrute libre y pacífico de su objeto. Y todo ello, considerando al hombre incluido de modo natural en la sociedad, para la que ha sido hecho, prescindiendo de esa absurda abstracción del individuo tipo aislado, cuyo trasplante a una sociedad no puede realizarse caprichosamente. El hombre nace y vive en sociedad y en ella, con ella y por ella debe cumplir su fin y para esto requiere que los valores personales que les son inherentes, de que es portador, y que son la ejecutoria de su dignidad, les sean respetados, promovidos y defendidos si fuera preciso.

Por esta concepción de la Justicia Social, se comprende que su aplicación afecta a todos los hombres por el mero hecho de serlo, y si se la compara con otras opiniones y doctrinas, parecerá que se desorbita su alcance, que debería quedar restringido en aquel campo primitivo y acotado en donde comenzó a crecer vigorosamente; al campo de las cuestiones obreras, de las cuestiones llamadas sociales, pero referidas siempre a problemas de tipo laboral porque era esta manifestación, este valor humano del trabajo, el que más general y agudamente había suscitado desde antiguo la fricción y antinomia entre la verdadera justicia social, todavía ignorada, que pugnaba por salir a la luz del día para poner equilibrio y paz entre los hombres y la realidad de los tiempos pasados.

Todo el edificio de la Justicia Social se fué levantando, pues, en aquel estrecho campo de lo laboral, y en su estructura un día se incluyó, circunscrito a igual área, la Previsión Social y el Seguro Social, mas al fin, rotos aquellos muros estrechos, se buscó nuevo campo para asentar en bases más amplias y firmes el nuevo edificio y, precisamente, la Seguridad Social, prestó el gran e inestimable servicio de plasmar y realizar como derechos indiscutibles que debían ser garantizados por el Estado, otros sagrados postulados de la Justicia Social que durante siglos permanecieron soterrados como inapreciable tesoro desconocido.

Si quisiéramos, pues, expresar en una fórmula nuestro concep-

to de Justicia Social diríamos que *es la manifestación de la Justicia que regula la participación de los miembros de la Sociedad en los bienes y valores inherentes a la dignidad de la persona humana.*

Se habla de participación, porque el mejor disfrute de dichos valores humanos no está siempre en la libre e ilimitada fruición de ellos, lo cual podría producir choques con los otros miembros sociales, sino en una determinada y ponderada participación que entraña la posibilidad hacerse unos a otros partícipes de sus propios valores y de los que, juntamente, todos han depositado en la sociedad, estableciéndose una armoniosa comunicación de la que debe resultar el respeto de cada individuo y el disfrute de aquello que la dignidad reclama para cada uno, haciendo imposible que alguno pueda carecer de cuanto pertenece a dicha esfera de dignidad humana.

La realización de esta Justicia Social, requiere una doble actividad; de los individuos y del Estado. Este definiendo y protegiendo sus postulados, aquéllos obedeciéndolos y realizándolos, mas también aquí como en las otras esferas, se requiere la organización de un cuerpo jurídico —el Derecho Social—, y de una actividad pública que haga acto aquel ordenamiento, y esto es lo que entendemos constituye precisamente la llamada Política Social; es decir, *la actividad del Estado orientada hacia la plena realización de los postulados de la Justicia Social.*

En fin, la dirección y el contenido de toda Política Social, lo dan las exigencias de la Justicia Social, cuya plena realización reconoce el Estado en nombre de toda la sociedad, interesa como deber ineludible impuesto por el derecho de los ciudadanos —de todo hombre—, a ser feliz y a que se le otorguen los medios para serlo mediante la realización de sus destinos en la tierra, según su propia naturaleza y los designios de la Providencia Divina. Por ello, de acuerdo con el valor trascendente que hemos asignado a la Justicia Social, creemos que no hay tarea política más urgente e inaplazable que la de la Política Social. Va en ello la misma subsistencia, no ya de los individuos, sino de la propia sociedad, que de otro modo, se vería fracasada en su tarea e injustificada en su existencia.

La obra y resultante de la Justicia es la paz; la Justicia Social realizada engendra y acrecienta la Paz Social. Esta es, pues, la manifestación pasiva de la Justicia Social; es decir, su obra y la cifra y compendio de todos sus postulados.

La Justicia Social, no existe sólo como una exigencia ética, como una virtud que debe practicarse, como un deber moral que debe cumplirse, sino también, lo recalca Perpiñá al comentar al Padre Vermeersch, como un resultado material necesario y conveniente para el hombre, el cual la respeta y guarda, no tanto por lo que tenga de deber puramente ético, sino, y sobre todo, porque está convencido de que con ello consigue una situación ventajosa y deseable, la paz social, en la que reconoce es únicamente posible el cumplimiento de sus más altos destinos.

Podremos, por consiguiente, definir la Paz Social —cuyo concepto interesa por ir estrechamente ligado al de Justicia Social para comprender la Seguridad Social, según nuestro punto de vista—, como *la situación en que los individuos, sintiendo racionalmente la convicción de haber alcanzado, según un criterio de Justicia, el necesario disfrute de los bienes económicos y de la cultura, experimentan la satisfacción de vivir en sociedad y de realizar en ella su destino.*

Hacemos referencia en dos ocasiones en esta definición, a apreciaciones o valoraciones subjetivas de los individuos, diciendo que «sienten racionalmente la convicción» y que «experimentan la satisfacción» y estos dos estados anímicos los expresamos e incluimos porque creemos que en un estado o situación social, no puede por mucho que quiera extremarse el rigor objetivista, prescindirse de estas dos apreciaciones subjetivas que son una realidad social de enorme peso y trascendencia y de las que no cabe dudar so pena de negar los fundamentos de la sociología.

No nos serviría de nada un estado objetivamente perfecto de realización práctica de la Justicia Social, si los individuos desconocieran y no experimentaran esa realidad, supuesto que esto fuera posible —que naturalmente no lo es—, pues, ya sabemos cuán íntimamente unidos están los postulados de la Justicia Social a la naturaleza humana, y, por consiguiente, cómo no es posible que es-

tando éstos en aplicación puedan ser ignorados y se anhele su implantación. Sólo en cierto modo podrá darse alguna inadecuación entre la comprensión individual y la realidad social, pero ésta será en tales casos distinta y mucho más ampliamente comprensiva que la interpretación subjetiva de algunos de sus miembros.

Por otro lado, se precisa que la convicción no es meramente instintiva o automática, sino racional, y con ello creemos aclarado su verdadero sentido, profundamente humano y ajeno a cualquier puro vitalismo existencial.

Es, efectivamente, esa convicción de haber alcanzado, no de cualquier modo y en cualquier medida, sino según un criterio de justicia, la que engendra en todos y cada uno de los miembros de la sociedad un estado de satisfacción, que no significa total aquietamiento de sus aspiraciones hacia metas más altas, pero sí la segura tranquilidad de poseer en justa medida los medios necesarios y adecuados a su capacidad para alcanzar su destino —contando, incluso, con estos anhelos individuales y libres de superación— dentro de aquella sociedad en que vive y en la que desea vivir.

5.° EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Llegamos con estas consideraciones al punto en que hemos de formular y explicar nuestro concepto de la Seguridad Social.

Recapitemos brevemente las conclusiones obtenidas.

La Justicia Social postula la realización de los valores inherentes a la dignidad humana; el estado social resultante de la aplicación de los postulados de la Justicia Social constituye la Paz Social, término y fruición de aquélla; el Estado reconoce la Justicia Social y sus valores, y considerando que es deseable y necesaria la implantación de la Paz Social, promueve la actividad necesaria para lograrla respetando y haciendo respetar aquella Justicia, mediante la Política Social.

Si hemos logrado formular acertadamente el resumen de cuanto llevamos expuesto, parece deducirse que no hay lugar para la Seguridad Social, en este cuadro de valores y actividades y que la Po-

lítica Social es por sí suficiente para lograr la paz social, es decir, para realizar plenamente los postulados de la Justicia Social.

La deducción sería correcta por lo que se refiere a la segunda consecuencia —la suficiencia de la Política Social—, pero no en cuanto a la primera afirmación acerca de la ineficacia o injustificación de la Seguridad Social. Esta, al contrario, es absolutamente necesaria porque aporta a la acción general de la Política Social, entre otros valiosos elementos, uno absolutamente insustituible que le dá carta de naturaleza y personalidad propia como uno de los medios, instrumentos e Instituciones de ella, y es, precisamente, la garantía de permanencia y eficacia de una determinada y generalmente mínima esfera de derechos e intereses, objeto de la protección de la política social, aun en supuestos especialmente adversos que se opusieran a la realización, de modo que, merced a la Seguridad Social, la sociedad y los individuos con ella, se encuentran a cubierto de que cualesquiera que fueran las circunstancias, dejen de respetarse un núcleo de irrenunciabes postulados de la Justicia Social y, por el contrario, merced a ella tienen garantizada su eficaz realización en las mejores condiciones.

La política Social, tiende —lo que entraña un cierto movimiento que requiere, naturalmente, el transcurso de un tiempo— a la realización integral de la Justicia Social; mientras que la Seguridad Social, su primer e irrenunciable instrumento, su más breve y vital programa, garantiza eficazmente alguno de sus postulados. La Política Social define y protege derechos derivados de la misma Justicia Social; la Seguridad Social, sobre la validez que entraña un derecho declarado afirma una garantía inalienable, infalible, podríamos decir.

Esto significa, que si se definió el Derecho como un *mínimum ético* —concepción que no excluye la posibilidad de que la norma jurídica de ulterior desarrollo defienda valores éticos, no mínimos—, la Seguridad Social podría enunciarse como la *garantía de un *mínimum social justo**, sin que tampoco queden excluidas posteriores y más amplias esferas circunscritas por el campo abierto de la libertad individual respetada.

Según todo lo dicho, entendemos por Seguridad Social *el sis-*

tema de instituciones y servicios de carácter público, cuyo fin es contribuir a la implantación de la Paz Social y conseguir su mantenimiento de modo eficaz y estable; garantizando a los individuos, conforme a los postulados de la Justicia Social, la obtención y el disfrute de los medios económicos y de cultura indispensables para la conservación y desarrollo de los valores humanos en proporción óptima con el reconocimiento de la libre actividad y vocación.

Decimos que es un sistema, pues no cabe duda, que superada la etapa del Seguro Social como único instrumento, aunque no uniforme ni unificado en todos los casos, creemos que aquella acción esporádica y oportunista merced a la cual afloraron en la historia de modo sucesivo y muchas veces desordenado los distintos Seguros Sociales, obedeciendo no a razones de técnica, sino de conciencia social y móviles políticos, ha dado paso a un método de operar más racional, en el que considerando el alcance de los fines que se persiguen y la complejidad de los medios que han de manejarse, se articulan y proyectan planes de conjunto en los que la Seguridad Social no es una formación fortuita ni de aluvión, sino un verdadero sistema que obedece a un estudio ponderado y riguroso que busca la mayor eficacia con el menor gasto.

El objeto de esta sistematización son una serie de instituciones, es decir, entidades jurídicas complejas de carácter público, que en nada recuerdan los estrechos moldes contractuales de la época del Seguro Social, en las que se articulan los fines que se trata de conseguir. En ocasiones, de modo más genérico, la creación jurídica puede revestir la forma de servicio, también de carácter público, pero utilizamos aquí este término más bien para significar el aspecto dinámico, de acción, de la Seguridad Social.

Seguidamente, expresamos el fin que atribuimos, en armonía con la doctrina apuntada anteriormente, a esta institución social, que es complejo en su enunciado por aspirar a que sea lo más exacto posible. Decimos que la Seguridad Social tiene por fin «contribuir a la implantación de la Paz Social», y añadimos, «y conseguir su mantenimiento de modo eficaz y estable», distinguiendo dos momentos y dos funciones en las que la Seguridad Social interviene de modo distinto.

Como parte e instrumento de la Política Social debe tener, como ésta, por objeto la implantación de la paz social, pero en cuanto es parte y no todo, a ella no le incumbe por sí sola la plena implantación de la Paz Social, que es el objeto específico de la Política Social, sino contribuir en la esfera de su acción a que la implantación se realice, y por ello dicese que «contribuye».

En cambio, en cuanto se refiere a la segunda función —conseguir su mantenimiento de modo eficaz y estable—, afirmamos sin rodeos, tajantemente, que es cometido y objeto propio, anteriormente lo hemos fundamentado, de la Seguridad Social, lograr de modo eficaz y estable el mantenimiento de la paz social y garantizarla, al menos en la esfera indispensable que constituye su campo de acción específico. La Seguridad Social tiene por misión, pues, garantizar el mantenimiento estable y de modo eficaz de aquella Paz Social que haya logrado alcanzar la política social general, incluida la que pueda derivarse de su propia acción peculiar como instrumento de aquélla.

Qué alcance tiene esa garantía, viene expresado seguidamente cuando se aclara que se asegura a los individuos «la obtención y el disfrute de los medios económicos y de cultura...». Es decir, las circunstancias, oportunidades, condiciones personales y generales, para que el individuo pueda realizar efectivamente esa obtención o adquisición a la que sigue el tranquilo y pacífico disfrute de esos medios.

¿Qué medios son éstos? ¿Qué cuantía? Ciertamente es fuerte la tentación que al llegar a este punto se siente de perfilar una tabla o cuadro de estos medios y, por otra parte, muchos autores han realizado el empeño, con singular acierto en algunos casos, pero entendemos que la estructura lógica de una definición no admite tales especificaciones, y que tampoco resulta congruente con la tarea que nos hemos impuesto al tratar de definir la Seguridad Social desde un punto de vista más universal y filosófico, intentando hallar cuál sea su verdadera esencia.

Por todo ello, hemos creído más apropiado indicar solamente que tales medios deben ser de un doble carácter económico y de cultura, en cuyos dos términos consideramos comprendidos cuan-

tos medios pueda el hombre utilizar. No circunscribimos, como algunos hacen, los medios de la Seguridad a los meramente económicos aunque sean éstos ciertamente los que, por vivir en una sociedad como la actual, fuertemente afectada por resabios del materialismo capitalista, sean imprescindibles y válidos para la obtención de casi todos los otros medios precisos, antes bien, hemos querido resaltar el valor trascendental que la Seguridad Social debe realizar, pues, creemos indispensable entre aquél —*mínimo social justo inherente a la dignidad de la persona humana*—, se contenga cuanto dentro del orden de la cultura sea conveniente para conseguir, como a continuación proponemos, no sólo la conservación, sino el desarrollo de los valores humanos y, claro está que entre ellos, en lugar predominante, deben hallarse los de la cultura.

Ahora bien, ¿en qué cuantía y proporción garantiza la Seguridad Social estos medios? En primer lugar declaramos que conforme a los postulados de la Justicia Social, y ya sabemos qué impone ésta en este punto, y, en segundo lugar, fijamos la proporción, señalando que ésta debe ser la óptima que se pueda conseguir teniendo presente el reconocimiento que al individuo se debe de su libre actividad y vocación. De este modo, pretendemos excluir una acción de absorbente ingerencia estatal dentro de la esfera de la íntima libertad individual y propugnamos, por el contrario, el respeto a la misma en tanto en cuanto lo permitan el bien común y la Paz Social. El otro término se refiere a los medios que la Seguridad garantiza en una cuantía que debe ser fijada por un mínimo indispensable para que el individuo pueda conservar y desarrollar los valores humanos, de acuerdo con los inalienables derechos que la Justicia Social en este punto le reconoce. La proporción entre esta cuantía y el respeto —que también equivale a deber y responsabilidad del individuo—, de su libre actividad y vocación, subirá al mayor grado posible dentro de las circunstancias que concurran en la economía y cultura de una sociedad determinada.

Tenemos el temor que esta elaboración nuestra, que a título de ensayo hemos realizado, cause tal vez algún escándalo, sobre todo si pensamos en la elasticidad y amplitud que a los fines de la Seguridad Social reconocemos, pero estamos persuadidos de que

aunque ésta por sí misma no constituye, como afirma Perpiñá, «un aspecto de la progresiva realización del colectivismo en los estados económicamente progresivos», ni un movimiento que, de arraigar, como parece —según pronostica Aguirre Loustau—, desplazará del primer puesto perspectivo a todo otro valor por integración en él mismo, llegando a constituir uno de los valores de más fuerza histórica o —según su expresión— uno de los movimiento más acusados y recios de la Historia». Estamos persuadidos, decimos, de que, ciertamente, la Seguridad Social ha de extender, como lo hicieron los Seguros Sociales su radio de acción y su actividad a las más lejanas metas de las que la realidad objetiva de los ordenamientos jurídicos positivos nos muestran hoy, porque va impregnada de una savia expansiva incontenible, cual es el ansia humana de paz y felicidad, y porque cuenta con los poderosos medios que le prestan, no las riquezas de las naciones y de los pueblos, sino el progreso inexorable de la humanidad, cuyo horizonte ofrece, con la luz de cada aurora, una nueva esperanza y una nueva realidad.

FERNANDO SÁNCHEZ MONÍS