

PRINCIPIOS SOCIALES DE UNA LEY FUNDAMENTAL

La ley de 17 de mayo de 1958, como el Movimiento cuyos principios fundamentales proclama, tiene un muy importante contenido social. En los CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, que durante tantos años viene siendo en su campo la manifestación doctrinal y científica del Instituto de Estudios Políticos, no podía faltar el oportuno comentario de texto tan trascendental en el nuevo orden político español. Por el carácter excepcional y alcance extraordinario de dicha ley ha parecido a la Revista que ese comentario no debía ser obra individual de ninguno de los especialistas que la mantienen, sino expresión colectiva de toda la Sección de Política Social del Instituto. Correspondiendo a ese deseo la Revista se complace excepcionalmente en hacer presidir este su número 39 como un trabajo editorial de la Sección como órgano del Instituto.

DESDE la alta autoridad de su investidura, al promulgarla, el Jefe del Estado español ha querido dar al contenido de la ley de 17 de mayo último una especial característica. A ella ha de prestarse interés, por cuanto que, además y contrariamente a lo habitual, en esta que se comenta suele pararse atención mayor que en su parte dispositiva en lo que, pudiendo parecer formalmente mera exposición de motivos, es, sin embargo, el auténtico contenido doctrinal de la misma; y así ocurre que se desaperciben sus reales disposiciones, entre las que, en el presente caso y junto a otros, figura extremo tan interesante como es la afirmación de que «los principios contenidos en la pre-

sente promulgación... son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables».

Comentando este primer artículo de la parte dispositiva destaca Fraga Iribarne el problema de las *clausulas irreformables*, que no es extraño aparezca hoy presente en muchos textos constitucionales. Su razón de ser está en el carácter que los *principios* tienen de ser polivalentes, durables y susceptibles de aplicación analógica, cosa que no ocurre ni con los *sistemas* ni siquiera con las llamadas *instituciones*, ni mucho menos con los hombres mismos, a cuya personal custodia está confiada la acción política orientada por aquellos principios.

Este carácter de permanencia hace la ley más trascendental; la declara dictada no como consecuencia de una postura circunstancial adoptada por el Estado frente a un problema o situación de emergencia; no deja tampoco abierto el paso a una fácil rectificación, sino que clava sus términos como una bandera que no pueda ser arriada con facilidad. Para obrar así no puede olvidarse que el pulso político que la preside tiene su apoyo popular en el hecho de que tales principios no constituyen novedad, sino mera *síntesis* de los que, contenidos en las diferentes leyes fundamentales, obtuvieron ya, once años atrás, el refrendo de la voluntad nacional.

Nada, pues, ha de encerrarse en la ley nueva que pueda parecer renovador, ni mucho menos contradictorio con los propios principios anteriormente consignados como norte de la dirección política del país. Es lo que ahora se dice reiteración de las primitivas esencias, recogida en la edición de una nueva ley, que aun siéndolo formalmente, está ínsita en los textos legales fundamentales anteriormente promulgados.

Y ello no la hace perder trascendencia, porque ésta radica en la fuerza de una reiteración que indica que en esta singlatura el rumbo no ha sido modificado.

No modificar no quiere decir que no pueda haber correcciones, que eso es propio de cada toma de altura. Y ahora ha marcado la bordada de un nuevo texto fundamental; indudablemente ha tenido que reconsiderar lo hecho y pensar en sus futuros propósitos y, al hacerlo, pudo meditar, y meditó, sobre las rectificaciones precisas.

Pero, además, es esta una *ley de síntesis* y al serlo, precisa estar

elaborada de tal manera que de su contenido se desprendan todos los datos necesarios para conformar de modo completo el polígono de la política, en cada uno de los aspectos en la ley contenidos.

Para nosotros, estudiosos y apasionados de lo social, en cuyo fondo está sin duda en gran parte la realización de la Política —escrita en mayúscula, por su buena manera— tiene interés máximo analizar su contenido, en el afán de deducir del mismo, como se orienta la Política Social del futuro, con caracteres, como la ley dice, permanentes e inalterables.

Acabamos de indicar, precisamente, cómo lo político tiene, o suele tener, su campo en lo social; es decir, cómo habitualmente la acción social es pura acción política, y esto ocurre así de tal forma que muchas veces, aun puede decirse que casi siempre, lo político es puramente social. Así se explica que en una ley que es un verdadero texto político y que como tal está concebida, al procurar entresacar de ella solamente lo que es social, nos hallemos con que raro es encontrar localizados, y delimitados en un determinado número de principios, los que tienen carácter exclusivamente social. Porque es que lo social tiene tal fuerza que todo lo invade, y así ¡qué duda cabe de que la igualdad ante la ley, la gratuidad de la justicia, cuando se carece de medios económicos para costearla o las facilidades para la educación, son capítulos, y muy importantes, de la Política Social en el día de hoy!

Por eso, la labor de considerar los aspectos sociales de la ley impone la obligación de recorrerla en buena parte de su dimensión para evitar que, a pretexto del carácter, aparentemente sólo político de algunos de sus principios, nos pasen inadvertidos en nuestro examen aspectos que son también, y al propio tiempo, sociales.

* * *

La raíz de cualquier construcción sociológica está en el problema de la consideración que merecen dos sujetos típicos de la Sociología: el hombre y la comunidad; la prioridad en la estimación cambia radicalmente el signo de la teoría que se sustente, que puede ir desde las ideas del anarquismo más absoluto hasta la concepción del comu-

nismo más profundo. Entre ambos extremos, en toda una gama de tonalidades, se reparten las posibilidades conceptuales sobre el tema.

El arranque del principio V de la ley es contundente: «La comunidad nacional se funda en el hombre, como portador de valores eternos.» No dice el individuo, ni dice la persona o el ciudadano, dice *el hombre*. Es significativa esta terminología, que rehuye el concepto numérico de los organicistas y se fuga igualmente del criterio administrativo de la ciudadanía o el jurídico de la personalidad. Y es que los términos no son intercambiables, y así el hombre habrá de ser siempre, y a la vez, persona, ciudadano e individuo..., pero es más que eso y aún más que todo eso juntamente, es el portador de esos valores de eternidad que hacen de él no la especie, sino la superespecie y pone en él la imagen y semejanza de Dios, de cuya dignidad nace precisamente, decía el llorado Pontífice Pío XII, la propia dignidad del hombre.

Tal vez esto no sepan comprenderlo quienes, en sí mismos, vean solamente lo que el escalpelo del anatomista revele en el individuo o el catálogo que las leyes y los códigos enumeren, constituyendo el de los derechos y obligaciones propios de la ciudadanía o la personalidad. Pero es evidentemente presentido por quien se sabe creado ya para la eternidad.

Extraño no es que el hombre todavía sepa poco de sí mismo; cuando Julián Marías aborda «el tema del hombre» antológicamente, él mismo nos explica cómo la observación exterior sólo llega al propio hombre a fuerza de considerarlo como una cosa más, como objeto más del mundo que nos circunda, y así, es el concepto nuevo del cristianismo, considerando singular y principalmente al hombre, el que hace cambiar la metafísica de Occidente. Es decir, que milenio y medio después el «pienso, luego existo» cartesiano es una novedad en su enunciación, no una verdad ya conocida, cuando se pronuncia. El hombre piensa y se ocupa del hombre tarde, aunque en el Renacimiento parezca ser tema de atención, en la tesis de Burckhardt que entre nosotros compartió Menéndez Pelayo, y aunque durante la etapa medieval se produzca, a juicio de Berdiaeff y Maeztu, una fuerte corriente que ha sido calificada de *humanista*.

Luegô, cuando la Sociología ha adquirido ya caracteres científi-

cos, otra vez parece que el hombre vuelve a ser olvidado, pues a fuerza de parar la atención en el más grande objeto, que es la sociedad misma, y en las relaciones interhumanas, a Von Wiese o a Plancke parece pasarle inadvertida la gigantesca realización que es el hombre mismo; como si a un estudioso de la Agronomía, en fuerza de mirar y estudiar la espiga, flor y fruto del trigo, llegase a olvidársele el grano mismo, simiente y cosecha, alfa y omega de todo el proceso vital del propio trigo.

La política no; la política, y ahora más justamente puede ser ortografiada con minúscula, no ha olvidado al hombre, aun cuando para tenerlo presente se haya inspirado en motivaciones que están más cerca del móvil de la seducción que de la objetividad de la serena justicia... y le ha cantado una y otra vez la dulce melodía de sus derechos, aunque para hacerlo haya tenido que flexionar, hasta colocarla en cerco cerrado, la línea que en la ordenación de Radbruch situaba en los extremos opuestos las interpretaciones políticas del individualismo y la democracia.

Ahora, cuando el legislador español ataca el tema de la estructura social, arranca de un punto de partida, y éste lo elige y lo nombra así: El hombre, sin usar siquiera este artificio de máscara, como recordaba recientemente Martín Ballesteros, que es la palabra persona. Pero lo hace cogiéndolo íntegramente, para entrarlo dentro del concepto sociológico de más perímetro, que es lo que llama la *comunidad nacional*.

En la disyuntiva de los términos comunidad y sociedad, el texto que se comenta elige el primero, porque lo sabe más entero y natural que el de sociedad; porque no es ésta de la comunidad nacional, ni aleación de circunstancias, ni situación efímera, pues luego, y en este mismo punto V que se comenta y al referirse a la Nación, se habla de «las generaciones pasadas, presentes y futuras», recogiendo sin duda las ricas esencias de la doctrina bien conocida de Renán, cuando la llamaba «el plebiscito de todos los días», en el que está presente «la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa...»

Y a integrarse socialmente en esa comunidad va el hombre, pero al hacerlo es con la constancia de que no puede dejar de ser lo que

es, de que sus auténticas esencias humanas no son susceptibles de renuncia ni están sometidas a caducidad; ellas son el auténtico valladar indeseable, que la comunidad nacional no podrá atropellar jamás.

Pero el hombre lleva consigo, además de esas cualidades individuales indeclinables, un bagaje constituido por una serie extensa de *intereses*, razón de ser precisamente, según la escuela de Yehring, de los derechos subjetivos; y aquí es donde sí puede presentarse la colisión, para ser resuelta con un orden de preferencias trastrocado, porque, para tal evento, se declara que están subordinados al bien común de la Nación los intereses individuales y colectivos: a este «bien común» al que la autoridad de Castán Tobeñas concede ámbito mayor que a la propia idea de justicia, por no constituir finalidad exclusiva del Derecho, sino la finalidad social suprema.

Cualquier política social es hoy cosa no distinta a ordenar lo individual y lo colectivo y aquéllo dentro de éste, y así, en la primacía de uno u otro, está el signo de cada política social. Cuando más adelante, al referirse en el principio VII a la forma política, el Estado Nacional adopta la de una Monarquía que, entre otros extremos, califica de *social*, lo hace sin duda pensando que tal calificativo sólo cuadra al sistema capaz de plegar, ante los de la comunidad nacional, los intereses individuales o de las colectividades de menor rango, aunque salve y respete en cualquier trance las esencias que en aquel mismo individuo, titular de aquel interés en colisión, deriven de su condición humana.

Al tocar, aunque sea de pasada, el tema de la Monarquía, quiere dejarse también constancia de que la ley lo hace con un aire en el que hay tanto de respeto al pasado cuando la califica de tradicional y católica, como renovador, al llamarla social, según se ha comentado, y representativa, y que en su conjunto parece así tener perfil muy distinto a las viejas caricaturas anacrónicas de las rancias aristocracias seniles.

El hombre así considerado por el sistema no es el hombre solitario como un aislado producto conseguido tras de jornadas largas en el laboratorio, sino el inmerso en esa estrecha comunidad que es la familia, único ambiente en que el hombre es capaz de lograrse y

conseguir su ser, y por eso la familia, dice el texto, «como base de la vida social», es, con el hombre mismo, fundamento de la comunidad nacional.

Y realmente en ningún aspecto cabe ni aun pensar en los atributos del hombre si no son extensivos a la familia; la propia libertad individual exige la familia, y de tal manera es preciso el soporte de la familia al hombre que hasta en las realizaciones de la seguridad social, como advierte Pierre Laroque, la familia es lo más importante. Por esto será no el hombre solo, sino escoltado siempre del cortejo de la propia familia, el sujeto atendido por las leyes, concretamente por las leyes sociales. Y si al hombre se da tal trascendencia, tampoco puede extrañar que a la ley le preocupe su materia junto a su espíritu, y que por ello el Estado adquiera el compromiso de perfeccionar su salud física y moral.

Todo esto ha de tener forzada trascendencia al campo del Derecho positivo, y en él, cuando marque y regule las estructuras sociales, el hombre solo no podrá ser el sujeto de las convenciones e instituciones, sino que cuanto a él afecte, la contratación, la remuneración, la seguridad social..., estará impregnado de la preocupación por su propia comunidad familiar.

Esto, al hablar de la normación social, es de la mayor importancia. Y de ello se remarca el interés.

* * *

Para colocar a este hombre así concebido, en la materialidad del mundo y en el campo de la lucha social y el desenvolvimiento económico, ha de pensar la ley en dotarle de instrumentos eficaces en orden a la finalidad que ha de ser lograda; es entonces cuando, con este propósito, la ley que se analiza dota al hombre de dos elementos esenciales: arrancado uno de su propio yo, inmanente en él, como consecuencia de ser fruto de su propia naturaleza, partiendo de su mismo ser, es *el trabajo*; en tanto que el otro dimana de las cosas creadas y la naturaleza ocupada o transformada por el mismo hombre, que así la deja sometida a su dominio, es *la propiedad*. Ambos elementos son tratados dentro de la identidad de un solo principio, lo

cual se traduce en la consideración de que se complementan en la unidad de una concepción conjunta.

Ha repetido ya suficientemente, en letras que recogen su espíritu y en la expresión literal del Fuero del Trabajo, el Estado español cómo acata y reitera con solo formales variantes la propia definición que al concepto del trabajo dió el catolicismo social en el párrafo 87 del Código de Malinas. No había necesidad de reiterar definiciones saciadamente repetidas. Pero el que no se insista en su literal definición no implica renuncia a señalar sus caracteres más fundamentales. Por ello, al hablar del trabajo, recuerda la ley su timbre de jerarquía y su carácter de deber y honor para los españoles, todo lo cual hace que luego hable de asegurar las más dignas condiciones en su prestación.

Con esta conducta se evita la ley una repetición de conceptos, pero se mantienen, subrayándolas, las notas esenciales. Y es que el trabajo, como dijo Aguinaga, «es parte de la vida, y la vida del hombre es social; inexorable e interesante intercambio, entre otros, de trabajos o servicios, medio de sociabilidad», para añadir luego que el anacoreta es una rara excepción. Cierto es ello, y tanto que, como consecuencia de la misma fuerza que el trabajo tiene, éste ha venido tercamente entrando cada vez más en el campo de los textos constitucionales, de tal manera que ya los estudiosos del Derecho del trabajo, al proceder al encuadramiento de sus etapas históricas, han encontrado una última, que llaman de constitucionalización de este Derecho.

Sabido es que por encima de las simples declaraciones indirectas que antes hubieran podido producirse como consecuencia de la atención parada en otros extremos, propiedad, libertad, asociación, etcétera..., el trabajo entró ya como sujeto con propia personalidad a erigirse en objeto de atención especial en la Constitución mejicana primero, en la alemana de Weimar después, para figurar, ya en adelante, con sustantividad propia y como tema ineludible e integrarse en las declaraciones constitucionales posteriores, y aun con superior entidad, a merecer leyes fundamentales como propias y exclusivas, como ocurrió en Italia, Francia, Portugal y otros países, y entre nosotros mismos a través del Fuero del Trabajo, sin que ello lo excluyese de

ser considerado también en el más amplio texto político que es el Fuero de los Españoles.

Al comprimirse ahora en una ley de síntesis los principios contenidos en las que constituyen la vertebración política del país, aparece aquí el trabajo con las tres notas fundamentales que hemos señalado: jerarquía, deber y honor.

Una observación acude fácilmente a quien está habituado a seguir el pensamiento del Fuero del Trabajo, y es que algo del contenido de éste no se reitera aquí. Allá se dice, en el párrafo tercero de su primera Declaración, que «el derecho de trabajar es una consecuencia del deber impuesto por Dios al hombre...» El texto era claro, pero podía conducir al equívoco.

Es tan traído y llevado el tema del «derecho al trabajo» que fácilmente puede confundirse con el *derecho de trabajar*, una preposición hasta para producir un cambio de sentido. La Sociología católica tampoco propugnó como de Derecho natural éste, al trabajo; pues bien clara está su postura en el ya mencionado Código de Malinas, en el que se rechaza, en cuanto constituya una pretensión exigible por parte del individuo sin actividad y frente al Estado para que éste le proporcione una ocupación remuneradora. Pues bien, este derecho al trabajo no ha sido generalmente admitido ni por la doctrina ni por los textos políticos ni por la legislación positiva, y aun puede decirse que, proclamado a veces como principio constitucional, no ha tenido en casos traducción a la realidad legislativa, y aun en otros, en que se articuló como tal, se otorgó con limitaciones o con la anticipada seguridad de su incumplimiento.

Ciertamente no faltan hoy países en que la mecánica de la Seguridad Social atiende, entre los riesgos previstos, a este de la descolocación involuntaria, pero hasta la fecha tal práctica no ha sido prevista en la legislación española sino para situaciones predeterminadas —escasez de energía eléctrica, falta de alguna primera materia, como el algodón, paro tecnológico o eventos catastróficos—.

Por su parte, el mantener el trabajo como deber es aceptar la que se ha llamado ley fundamental de solidaridad, sentada ya en la *Quadragesimo Anno* como único medio viable de la compensación social, exigida para la subsistencia del todo orgánico.

Y quede bien claro que este carácter de deber afecta únicamente al orden íntimo de las conciencias, sin que por ello se quebrante la nota de voluntariedad, esencial al único concepto posible del trabajo, al que es ajena toda posibilidad del mismo como forzado y coactivo, inadmisibles a una altura histórica en que lo rechazan las legislaciones positivas y los convenios internacionales.

En cuanto al *derecho de propiedad* afecta, es ya clásica la diferenciación entre la propiedad y su uso, que si arranca de un mandato moral de San Pablo que ordena el reparto y comunicación de los bienes de los ricos, tiene su clara exposición en Santo Tomás de Aquino, en quien aparecen formuladas las facultades y obligaciones *procurandi et dispensandi*, como reacciones lógicas frente a la abusiva concepción de la plena potestad, concebida por el viejo Derecho de Roma.

Estas diferenciaciones, sutilmente introducidas en el orden de la Moral, no fueron bastantes para cortar los excesos cometidos al amparo de la vieja estructura jurídica del derecho de propiedad, y por ello hubo de ser retocado el entramado legal que la protegía, modificando primero el derecho a la cosa y sustituyéndolo por el de la indemnización en casos de expropiación, ampliando luego el sentido y aplicación de las servidumbres, creando posteriormente la doctrina del abuso del derecho y elaborando por fin la teoría de la función social del derecho de propiedad, argumentación que había servido precisamente de base a la doctrina aquiniana de su justificación.

Y este es el punto en que la ley que se comenta recoge la doctrina, para asentar que «en todas sus formas» se reconoce este derecho, pero «condicionado a su función social». Y es de destacar que la ley habla de todas sus formas, ligándolas inconcretamente a un condicionamiento de principio, con lo que se previene genéricamente contra las diferenciaciones específicas que las diversificaciones de la propiedad pueden imponer, exigiendo un trato diferencial de las mismas y que se habían traducido ya en matizaciones específicas, señaladas por otras leyes fundamentales y especialmente por el Fuero, en el que orientaciones distintas son señaladas a la propiedad agrícola y la artesana, a la individual y a la familiar...

En cuanto a la forma cómo el trabajo pueda aplicarse a la pro-

riedad, es decir, a la reglamentación del acto, huye el texto de las dos soluciones que, como posturas extremas, son frecuentes: ni individualismo anárquico ni dirigismo absoluto. La premisa antes sentada de exaltación del hombre, pero subordinando sus intereses a los de la comunidad nacional, priva aquí como mentora de una abierta libertad de la iniciativa privada, a la que se prevé la posibilidad de estímulo por parte del Estado, a la vez que éste puede proceder a lo que llama su «encauzamiento», de la misma manera que en ausencia de tal iniciativa la acción del Estado puede suplirla.

* * *

Aun cuando por razón de una sistemática conveniente se desarrollen aquí seguidamente los puntos que a los problemas económicos hacen referencia, ha de hacerse con la debida separación, siguiendo ritmo paralelo a la propia ley, que no los desarrolla conjuntamente con el tema de la propiedad, sino que los separa, incluyéndolos en principios diferentes, y aun coloca entre ellos el valladar de otros interpolados, como queriendo significar su distinta naturaleza, ya que si las normas que han de inspirar la regulación del trabajo y la propiedad son fuentes de ordenación de lo privado, que habrán de repercutir en lo público, estas otras de regulación de *la economía* son ordenaciones públicas, de cuya gestión y resultados podrán en su caso entrar a beneficiarse los particulares.

Por lo demás, el catálogo a que la ley se refiere es concreto: agricultura, crédito público, minería, industrialización, investigación y mar, son los temas que se abordan de muy escueta manera, pero con una justa pincelada para cada uno de ellos, que en cada caso acierta a marcar el punto crítico que motiva el interés que lo selecciona o el hecho circunstancial que le hace merecer atención. Muchas de sus afirmaciones constituyen reiteración de principios ya declarados con anterioridad o extractan, resumiéndolas, las posiciones que, con mayor detalle y precisión, se proclamaron en otras fuentes legales, como ocurre con las que a la agricultura o al mar hacen referencia; pero otras, como el fomento de las prospecciones mineras, la intensificación del proceso industrial o el prometido patrocinio a las inves-

tigaciones científicas, tienen un decidido aire de novedad. Y ello no es extraño, por cuanto las leyes no pueden vivir de espaldas al correr del tiempo, sino a la altura de los temas de cada momento, y no en vano, entre la promulgación del Fuero del Trabajo y la de la actual ley, ha transcurrido un lapso de veinte años, durante los cuales las técnicas han evolucionado y son muchas las esperanzas que se han abierto.

* * *

En cierta ocasión, para llegar al concepto social de la empresa, arrancaba José Antonio Girón, entonces Ministro de Trabajo, de la propia palabra empresa, concebida como misión colectiva, como gesto que aspiraba a través de una acción conjunta, al logro de una situación distinta a la presente, a conseguir una meta. No cabe duda, de que su afirmación era exacta y que cuando a las económicas o sociales las bautizamos con esta misma palabra *empresa* es porque en ellas hay una comunidad de intereses y una unidad de propósitos, puestos aquéllos al servicio y dirigidos éstos a la acción de perseguir un logro.

Pues bien, estos son exactamente los términos con que la nueva ley señala la esencialidad de la empresa: comunidad de intereses y unidad de propósitos, es decir, acervo común de una parte y destino, teleología, de la comunidad constituida, que se orienta hacia un objetivo, el mismo para todos los que en su integridad se constituyen. Para que en la construcción sociológica de la sociedad que la empresa es, no falten los elementos que precisa, puntualiza previamente el texto que analizamos, cómo son indispensables, en asociación, *hombres y medios*, que se ordenen a la *producción*, para cerrar con esta línea de destino el polígono, al objeto de dejar en él delimitadas exclusivamente las actividades económicas, según corresponde a una determinación, que para ser estricto y necesario Derecho económico exige esta base determinativa. Así es como la empresa queda conformada ya y con la autoridad que le presta un texto de este rango, en los términos literales de lo que bien puede ser llamado «una comunidad de trabajo».

Es este precisamente su afán productivo, el matiz característico de la empresa, tanto que, el serlo o no, determina a su vez el ser o no ser de una empresa. No basta la agrupación de elementos materiales, ni siquiera el que haya también una concurrencia ordenada de elementos humanos; es preciso que la producción sea la tensión que mantenga en movimiento aquella «universitas» hacia un fin conjunto. Como decía tiempo atrás un colaborador nuestro, Marcelo Catalá, ni un catálogo de derechos, ni un museo que exponga, llenas de polvo, las máquinas que marcan la evolución de una técnica manufacturera, pueden ser considerados como una empresa. ¿Qué falta aquí, pues, para que la empresa socialmente considerada no pueda decirse que exista? Falta el alma, lo mismo que por su ausencia convierte también un hombre en un cadáver, mero cuerpo. Y el alma es la tensión productiva capaz de poner en marcha el conjunto hacia un fin; esta «ordenación a la producción» que la ley señala la erigirá en auténtica empresa o la dejará encerrada, si falta, en las anaqueladas en que reposan las meras «personas jurídicas».

El Fuero del Trabajo había sido, en su Declaración VIII, más minucioso tal vez en el análisis de ciertos detalles, pero no se había decidido a trazar los categóricos términos de una definición como ahora la ley hace. La falta actual de prolijidad no puede tacharse de cicatería por el hecho de que no se descienda, por ejemplo, a determinar la forma cómo los beneficios de la empresa han de ser distribuidos; pues en el orden conceptual es indudable que de manera más fuerte que cualquier declaración que pueda formularse liga la afirmación sencilla de que los hombres que en la empresa se integran constituyen una asociación, es decir, que «están asociados», de lo que puede desprenderse todo un mar de consecuencias.

He aquí, pues, una derivación, una sublimación más bien del concepto de empresa, que entra a adquirir rango de sociedad, como dice Pérez Botija: «La empresa asciende a una categoría en forma sociológica oficial y al mismo tiempo a materia jurídica constitucional». Su viejo sentido patrimonial, su consideración como peculio propio, sobre el que se ejercita una potestad de dominio, cede paso a una concepción muy diferente; sus bienes, plantas industriales, máquinas, herramientas..., su nombre y su organización, dejan de ser meras

partidas de su inventario que relaciona un peculio personal, son ya un conjunto de medios materiales puestos al servicio de una asociación de hombres agrupados en la labor común de una producción conjunta. Y de este molde definidor han de salir sus derivaciones lógicas, que tendrán que imponerse como consecuencia insoslayable de tal concepción, y que irán desde la real participación en los beneficios, pasando por la colaboración en la gestión directiva, hasta extremos insospechados, como la exigencia del rendimiento obligado no ya a un empresario que paga un salario, sino a una comunidad a la que fraternalmente se pertenece y a la cual no se puede defraudar la aportación de un esfuerzo que ha de ser solidario.

Cuando luego la ley entra a considerar los nexos que traban a los elementos de una misma empresa, traza de manera sobria urdimbre y trama, que tejen en conjunto la realidad social que esta especial asociación exige para poder existir.

Ciertamente hasta la pre-guerra última las entrañas de la empresa habían permanecido vírgenes a la consideración del Derecho, que confiándola a la competencia del mercantil se había limitado al estudio de los problemas externos, formales y constitutivos, quedando así, como decía Klein, detenido en la envoltura exterior, pero sin calar en la auténtica intimidad de la empresa, constituida por el propio trabajo, que es su determinante.

Por no parar mientes en su contenido, ni aun la curiosidad de los tratadistas había llegado, en general, ni siquiera a pretender desentrañar el contenido de la empresa a través de la etimología de la propia palabra que la designa. El colaborador al que antes nos referimos destacó tal extremo al hacerla derivar de *in-prehensa*, que equivale a prender en, coger en, tomar en... Pues es indudable que lo aprehendido —en grafología que da muy clara idea de lo que significa— son las voluntades de quienes así se asocian a la práctica convergente de un afán productivo.

Tales voluntades precisan normas, urdimbre y trama se ha dicho antes y puntualizaremos ahora, aclarando que han de ser unas de rección y otras de coherencia. Para las primeras marca el principio fundamental que se comenta, algo que está implícito en otro, del que con anterioridad ha habido que ocuparse, que si entonces era ge-

néricamente la subordinación de los intereses individuales o colectivos al bien común, ahora, más explícitamente, se enuncia refiriéndose a cómo los valores de orden humano y social priman sobre los puramente económicos. Así es, y no puede ser de manera distinta, dadas las premisas a que acaba de aludirse, por cuanto si el hombre constituye el quicio del sistema y, por el contrario, sus intereses se supeditan a los comunes, es evidente, en el lógico encadenamiento de un fácil sorites, que la consecuencia no puede ser distinta a la que la ley establece.

A su vez, las relaciones entre las partes de esta comunidad laboral, a las que se llama empresa, están sujetas a unas normas de coordinación, que no pueden responder solamente a las reglas frías y medidas del Derecho, y así lo reconoció éste, cuando, incluso en su teoría, llegó a hablar un especial idioma de cordialidad al descubrir la presencia de algo que bautizó poéticamente y que hacía referencia estricta a los miembros de una sociedad, entre quienes encontró un vínculo, elemento nuevo y puramente ético: la *afectio societatis*.

Es esto, pues, lo que hay que valorar, refiriéndolo especialmente a la comunidad laboral, en la que debe adquirir especial medida de identidad. Porque antaño estaba el criterio diferencial que hacía en el acerado criterio de Sombart que para la Economía no hubiere sino la diferenciación radical que colocaba ante sus ojos, de un lado, a un sujeto, los propietarios de los medios de producción; del otro, un objeto, los trabajadores desposeídos de propiedad. Esta diferenciación de situaciones no podía quebrarse, aunque después entrase el Derecho a dar rango igual a las partes del contrato, exclusivamente porque jurídicamente así les correspondían en su situación de tales. Es preciso mucho más, no enfrentar a los miembros, sino colocarles en la identidad de línea que representa el que ambos propendan al logro de un mismo fin.

No era esto lo que se buscó con la lucha que llevó al triunfo esporádico de las agrupaciones sindicales combativas y clasistas y los resultados efímeros, acreditan lo desacertado de aquella aspiración rencorosa.

De estos trances, decía Garrigues, el empresario había salido maltrecho, por tener que compartir el cetro de su soberanía. Por ese pron-

to, todos, todos los razonables al menos, y entre ellos buena parte de los grupos sindicales, optaron por elegir un signo nuevo, el de la colaboración, que hoy suele imperar en el mundo, para presidir e inspirar comités y jurados de empresa.

Y es que la nueva concepción, no cabe en la antigua visión de las partes bilateralmente concurrentes al contrato de trabajo. Sin negar a éste, no ya su razón de ser, sino su necesidad rigurosa, puede decirse que el lenguaje de los derechos y obligaciones sinalagmáticos es pobre para llegar a comprender la totalidad del contenido de la relación laboral generosamente concebida. Esta razón determina un lenguaje distinto, que precisamente el autor últimamente mencionado fué acaso el primero en destacar del Fuero del Trabajo al señalar cómo, para éste, no era la preocupación única la prestación del trabajo y su retribución, sino también y esencialmente los deberes de lealtad, asistencia y protección de una parte y los de fidelidad y subordinación de otra.

Ahora, al abordar la cuestión, no precisa la ley ser tan explícita. se ha escrito mucho y se ha hablado más sobre contenido moral de la relación de trabajo, y no es tonto suponer que quien no quiso aprenderlo no lo hará ahora por más profusión reiterativa que en el tema se ponga. Basta con que, como la ley hace, se consigne una llamada al orden ético, en el que está implícita toda la teoría expuesta, y así, sobriamente, se expresa al decir que las relaciones entre los elementos de la empresa, si de un lado han de basarse en la justicia —articulada en el Derecho— del otro han de apoyarse en la recíproca lealtad —dentro del campo de la moral—. Y es bastante decir.

* * *

Vieja aspiración de las declaraciones políticas es la de la *igualdad*, que ha llegado a constituir verdadera bandera de enrole partidista. Pero así, fríamente enunciada, tienen pocos visos de pasar de mera manifestación sin contenido, sobre todo en razón al hecho mismo de que su enunciado está en tan manifiesta contradicción con la propia desigualdad establecida por la naturaleza, que hace falta una gran ingenuidad para dejarse convencer por el principio.

Fué por eso, sin duda, que en el ambiente político, esta igualdad necesitó una precisión concreta, por lo que pasó a convertirse en la igualdad ante la ley, que esta nueva recoge también en su labor de síntesis de los principios políticos del país en el V de ellos.

Del mismo, hay dos facetas que revisten interés y merecen especial comentario, la igualdad en el derecho a la asistencia de la Justicia, que se declara gratuita para quienes carezcan de medios económicos, y de otra la igualdad en la administración de la Justicia distributiva, sólo posible a través de un doble camino: el que representa la equitativa participación en la renta nacional y el que, en su signo negativo significa mantener igual equidad en la participación en las cargas fiscales.

Mas, todavía el principio en sí sería corto, si no estuviera más adelante desentrañado, en lo que constituye su contenido social la *igualdad de oportunidades*.

Un texto declarativo internacional de máxima autoridad era preciso para que, en pocos años, pudiera imponerse como universal este principio. Venteando ya la proximidad de la victoria, el 10 de mayo de 1944, los países que continuaban vinculados a la Organización Internacional del Trabajo, adoptaron la que, precisamente por la trascendencia de sus principios, no se encerró en los límites de un Convenio o Recomendación, sino que proclamada *urbi et orbi* se denominó, por el lugar en que fué pronunciada, «Declaración de Filadelfia». En ella quedaron declarados los principios que debían inspirar la política de los fines y objetivos de la mencionada Organización, y entre ellos, en el último epígrafe, j), del III principio, figura consignada «la garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales».

Este principio, llamado después más simplemente de igualdad de oportunidades, ha pasado a adquirir tal firmeza que, incluso para algún comentarista, y entre nosotros García Oviedo, llegó a ser parte integrante y fundamental del Capítulo de la Seguridad Social.

Abarca tal como fué, pues, en principio concebida, la igualdad de oportunidades, dos grandes realizaciones, la de la simple educación y la de la formación profesional, y a ambas contempla, en su enunciado, el principio IX de los que integran la ley fundamental espa-

ñola. Su trascendencia radica, como afirma Theodore Caplow, en que, durante medio siglo, la educación ha venido a ser el caudal principal de movilidad hacia arriba en el mundo de Occidente; la distribución de las oportunidades de educación, es así el factor crucial dominante.

Estas notas, que llevan en su esencia al respeto que el hombre como ente intelectual merece, vienen a desembocar todavía en una consecuencia diferente, que si puede ser interpretada fácilmente bajo el signo sencillamente político, es en realidad una faceta de la propia igualdad de oportunidades que viene comentándose, y no es otra que el reconocimiento de la misma para alcanzar, según la capacidad y mérito propio, los cargos y funciones públicos, porque esta actividad, que puede parecer mero ejercicio de una función política y representativa, puede también, y aún suele serlo de hecho en muchos casos, ejercicio de profesionalidad, derivado al cauce de lo público.

* * *

La ley que se examina tiene un esencial carácter político y, por ello, el contacto con las esencias de lo social se realiza de tangencial manera. Pero ello no impide que se aborden los temas de mayor enjundia, en el aspecto que ahora se considera, y así los de la Justicia Social, como el de la llamada Seguridad Social, no escapan al enunciado de los principios que la ley sintetiza.

El primero aparece referido de concreta manera al igual cristiano del Fuero del Trabajo, declarándose así la no caducada vigencia de sus principios, inspiradores de veinte años de nuestra Política Social.

En cuanto a la Seguridad Social, el texto de la ley puede conducir al equívoco, por cuanto que la señala, conjuntamente con «los beneficios de la asistencia», derecho que todos los españoles tienen.

Recientemente, y desde las páginas del *Boletín de Divulgación Social* de la Delegación Nacional de Sindicatos, defendía Isidoro Montero Montero la tesis de que la nueva ley implicaba un cambio hacia la universalización de la Seguridad Social, con abandono de sus actuales concepciones y saludaba con alborozo el nuevo sistema. Citaba en su apoyo varias aportaciones doctrinarias a la vez que dis-

curría sobre los términos del texto legal. Pero tal vez su documentado estudio yerra, al acercar dos afirmaciones que en la ley tienen lugar separado, y una de ellas no la exacta redacción que le atribuye. Ciertamente el principio que se comenta afirma que «todos los españoles tienen derecho ... a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales...»; pero no dice la ley que sean «iguales para todos los españoles», porque lo que en el principio V se sienta y no en el IX, que es el que se está analizando, es la igualdad dictada en el amparo del derecho por la ley, no la igualdad de concesiones ante diferentes supuestos. Y así, de igual manera que la igualdad ante la educación o la formación, no significa la identidad de éstas, sino, como en otro lugar se ha expuesto, la de oportunidades para conseguirlas, en el presente caso, la igualdad no alcanza a las prestaciones de la Seguridad Social, sino a la igual concesión en cuanto a ella y la asistencia social, pero ordenada conforme a los preceptos que determinen una y otra. No hay, pues, ni identidad en cuanto al régimen igualitario de aplicación de la ley y de la Seguridad Social, ni mucho menos posibilidad, en una coexistencia de ésta con la asistencia de que sean igualitariamente repartida.

Porque, en un puro análisis gramatical, la presencia conjunta de ambos derechos, que aparecen unidos por una copulativa, pudiera plantear, más serenamente, la cuestión de si ambos términos se excluyen o se superponen complementándose, lo cual tiene trascendencia extraordinaria porque cada interpretación marca un índice distinto de dirección a la acción social del futuro.

Ha de recordarse aquí que la ley ha declarado poco antes que el trabajo es deber y que asimismo mantiene despierto el espíritu del Fuero, que no utilizó el término Seguridad Social, pero puntualizó rigurosamente su contenido en cuanto a su versión para España a través de la determinación de los objetivos de la Previsión Social, a los que dedicó íntegramente su Declaración X. Esto fué así porque en aquellas fechas el término «Seguridad Social» no estaba divulgado, ya que, aún cuando utilizado por Estados Unidos, su difusión no se operó hasta 1941, en que se consignó en uno de los puntos de la Carta del Atlántico. Pues bien, el Fuero, al sentar las pautas a que

la Previsión habría de responder, la hacía partir del hecho del trabajo, ya que afirmaba: «La Previsión proporcionará al *trabajador* la seguridad de su amparo en el infortunio».

La evolución del término Previsión, y su sustitución por el de Seguridad Social, no implica forzosamente un cambio de orientación en el importantísimo tema del campo de aplicación, y puede perfectamente producirse el Plan Nacional de Seguridad Social, repetidamente anunciado, sin que aquel ámbito se modifique, al menos en su parte fundamental, que representa su otorgamiento en razón a la condición de trabajador del asegurado. Esto mantendría la necesidad de conservar el régimen de pura asistencia que responde a la antigua y cristiana norma de lo benéfico, haciendo así precisa la letra del principio que ahora se analiza.

Tampoco pugnaría con el principio, tal como lo interpretamos, el hecho de que las futuras leyes pudieran ampliar el campo de aplicación de la previsión social nacional o de la mutualista, a sectores de trabajadores autónomos y aún de modestos empresarios o practicantes de profesiones liberales, puesto que en todos ellos se da también la razón de ser de la prestación del trabajo, título hasta ahora del otorgamiento, aún cuando no sea rendido por cuenta ajena.

Considerar, pues, que la Seguridad y la Asistencia pueden complementarse, es admisible en buena lógica y conforme a la letra del precepto, que en modo alguno fuerza a aquélla a amparar bajo su cobijo a quien carezca del título del trabajo para poder invocarla. Y, además, de admitirse la interpretación contraria, poco podría ya quedar como cometido propio de la vieja Beneficencia que bajo el nombre de Asistencia Social, la ley respeta.

Y viene aquí al recuerdo una brillante conferencia, profesada con motivo del cincuentenario del Instituto Nacional de Previsión, por Gaspar Bayón, en la que éste, coincidiendo en líneas genéricas con el pensamiento de otro de nuestros colaboradores, Alonso Olea, y examinando las causas diferentes que originan los derechos a los beneficios de la Seguridad Social, distinguía que en tanto unas, como la asistencia en caso de enfermedad, tienen carácter patrimonial genérico exclusivamente humano, otras, como las pensiones de vejez

o viudedad, tienen un carácter patrimonial específico, contractual y profesional. Y hay que reconocer que esta tesis es perfectamente compatible con la interpretación que más arriba se ha expuesto.

* * *

Lo asociativo tiene siempre un aspecto que puede ser político, pero en algunos casos es social fundamentalmente en el sentido de social, no ya de sociológico, como aquí, conforme a una habitual terminología, venimos empleando esta palabra. No tiene así nada de extraño que la ley, en el afán de dejar marcadas estas orientaciones, y al tocar este punto, lo haga duplicadamente, hasta el extremo de que sus preceptos puedan llegar a parecer reiterativos a quien en ello no pare atención.

Los principios políticos se consignan en el VIII, los sociales en el VI, que es el que para nosotros encierra, por razón de su contenido, interés superior. En un estudio actual, Carlos Ruiz del Castillo destaca ésta que el llama permeabilidad establecida entre la organización social y la política. Y, sin que su prioridad expositiva implique afán de consignar grados de jerarquía, que no pudo ser tal el propósito del legislador, es lo cierto que los sociales son consignados antes que los meramente políticos.

En ellos queda establecida con precisión, una evidente dicotomía entre las entidades naturales y las que no lo son, recogiendo así una diferenciación que es ya clásica en Sociología. Familia, municipio y sindicato —con expresa alusión singular— quedan incluidas en el primer grupo; ellas son, se dice, estructuras básicas de la comunidad nacional. Se ratifican así los principios consignados en otras leyes fundamentales e inspiradores activos de toda la legislación social española contemporánea. Sus razones de ser, sobre no ser competencia de esta exposición, han sido tan repetidas que sobraría por fatigosa toda nueva insistencia.

La agilidad dialéctica de quien no se limite a la mera contemplación de la ley, sino que la observe a través de la mirada miope del rencoroso, y simplemente del disconforme, procurando hallar antítesis y contradicciones, parará atención en la mención que la ley

hace de las tres grandes estructuras sociales: familia, municipio y sindicato, pero sin llegar a dar serenamente con nada que haga oposición a cuantos años atrás se viene diciendo. Cuando más, observará poquedad, laconismo, que llevado a sus ojos al lugar de la reserva cautelosa, le sirva para destacar dos extremos, aparentemente favorables a su postura: que la utilización en singular del término *sindicato* no quiere decir que no pueda haber varios, como varios y distintos son los municipios y las familias, y que se pierde aquí el legislador la oportunidad de reforzar su teoría del sindicato vertical único, inspirador de toda su legislación social y de buena parte de sus realizaciones políticas, lo cual parece indicar un deseo, o al menos una posibilidad de retorno al sistema de la libertad sindical, convertida en pluralismo sindical, que hasta ahora venía siendo condenado.

Ambas capciosas objeciones pueden ser rechazadas por la solidez de un solo argumento, que las deja decididamente refutadas de parciales e inexactas.

La letra de la ley busca, como todas, acertar con la expresión más elegante, de entre las que son capaces de expresar con nitidez su pensamiento; al enunciar las que llama «entidades naturales de la vida social», numera las tres a las que reconoce tal propósito, y lo hace en la misma forma en que, sin artificio alguno, se le viene a cualquiera tal expresión a los puntos de la pluma diciendo: familia, municipio y sindicato. Probablemente si estuviera el legislador obrando bajo la idea de que existe una diferenciación que separa, en distinciones, unos y otros conceptos, habría puesto cuidado en expresar algo que sirviera de matizador de esas discrepancias; cuando no lo hizo fué, sin duda, por considerar una identidad de caracteres que no exigían estas diferencias. Y llevada la cuestión a este terreno, no puede negarse que, si ciertamente las familias o los municipios pueden ser muchos, lo que no cabe es la superposición o coexistencia de más de uno de ellos, en relación a cada sujeto individualmente considerado, y así éste será «cabeza» de una sola familia y «vecino» de un solo municipio, sin perjuicio de que otros nexos no exclusivos, de familia o residencia, lo puedan constituir en «pariente» de otra o varias familias y «residente y transeúnte» de otros varios municipi-

prios, siempre sin pérdida de su vinculación fundamental y excluyente, que le liga a aquellos entes sociales a los que pertenece o en los que se integra, con la característica determinante de la «unicidad».

Nada autoriza a establecer criterio distinto para el Sindicato; éste también ha de ser admitido con caracteres propios de «unicidad»: un solo sindicato para cada hombre trabajador, sin alegres facilidades de opción por entrega a banderías. Claro es que ese sindicato único no quiere decir que sea sindicato solitario, sino único en cuanto a la actividad profesional a que afecta. Esta diversidad no es pluralidad y así el P. Brugarola, S. J., señala también cómo cada sindicato horizontal o clasista está, dentro de su unidad orgánica, habitualmente constituido por la agrupación de los que corresponden a las diferentes modalidades profesionales o ramas de actividad industrial. Es, pues, el sindicato único aludido por la ley el conjunto de entidades sindicales análogas o complementarias, agrupadas en el bloque de una sola Organización sindical, *contra la cual en manera alguna atentan los postulados establecidos por la presente ley.*

En rango inferior a estas «naturales», las demás corporaciones e instituciones merecen trato distinto. Y el porqué de esta aparente desigualdad arranca de sus propias esencias: porque las naturales entran en el campo del derecho con el aplomo y peso que les da esa su «naturalidad», en tanto que las demás lo hacen pidiendo la discrecional gracia de su reconocimiento. Lo cual es así, por cuanto las primeras recogen las condiciones propias de la humanidad del hombre, inconcebible sin familia, sin radicación y sin trabajo, y antes se dijo ya que la humanidad del hombre era la base de la concepción social; en tanto que las otras, aprietan y conforman situaciones de segundo orden, meros intereses, sometidos, como se afirmó, a los superiores de la comunidad nacional. Y ello explica la diferenciación de trato.

Pese a ello, y junto a las formas sociales espontáneas a que se aludió, el principio VI declara que «aquellas que satisfagan exigencias sociales de interés general deberán ser amparadas, para que puedan participar eficazmente en el perfeccionamiento de los fines de la comunidad nacional». Pero cuando se pasa del campo social al político estricto, en el principio VIII se establece una nueva preci-

sión confiando la participación del pueblo en las tareas públicas a «la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes», puntualizándose más adelante la exclusión, por ilegalidad, de las demás organizaciones políticas.

Con la elaboración de este sistema nuevo, que haga posible la participación popular en la tarea legislativa, se afronta en realidad un problema político que corresponde, según afirmaba muy recientemente Jesús Fueyo, al proceso de deslizamiento de la «sociedad de masas» hacia una estructura fundamental pluralista de la sociedad industrial en la que sólo a través de una concepción distinta de la democracia, existe la posibilidad de salvar sus verdaderas esencias. Una de las raíces de la que tal árbol ha de nacer, es, según la ley, la sindical.

Indudablemente, pues, el principio, que es ya realidad viva en la estructura de las Cortes Españolas, es político, pero al pretender iniciar su vigencia desde lo estrictamente social, no cabe duda de que se quiere conservar este matiz de arranque para impregnar de sus esencias las direcciones de esta película. Toma así lo social auge más fuerte y trascendencia mayor al reflejarse en el otro campo, y se constituye también en un camino más de los elegidos para sustituir al campo de batalla de los viejos partidos políticos divididos en banderías, pretendiendo plantear los temas y perfilar criterios en el seno, más recoleto y objetivo de lo profesional, donde los «porqués» y los «cómos» tienen explicación más fácil y razón de ser más confesable.

Porque a través de su teoría de la representación orgánica y de las entidades de que, como naturales y espontáneas nos hemos ocupado, busca la ley, como escribe Sánchez Agesta, glosando sus preceptos, «que la *masa* como mera suma de individuos —y emplea para ello la propia terminología de Ortega— se ordena y jerarquice en cauces que engargen al individuo en el cuadro de una responsabilidad social y que el sufragio se depure en esta cadena de selecciones».