

El papel del derecho social y de la política social en el sistema jurídico-social que reclaman los derechos humanos

Pedro Francisco Gago Guerrero
Departamento de Filosofía del Derecho
Universidad Complutense

RESUMEN: Para saber tanto de las necesidades de las naciones como del sistema internacional en relación a la intervención de la política social y de la ordenación jurídica, es preciso afrontar la crisis del Estado Social. Aunque es cada vez más difícil sacar un rendimiento óptimo a las fórmulas del siglo XX, no se vislumbran nuevas alternativas, salvo en lo que se refiere a un mayor y auténtico desarrollo de la democracia y que la intervención de la política social suponga que aumente la participación de los integrantes de las sociedades, como responsabilidad moral individual, que vaya a la par con la intervención a través de los planes de los programas sociales. Un tema fundamental para la persona es que la excesiva reglamentación de la vida social reduce su libertad. Sería indispensable mayor control y racionalidad administrativa y que el poder siga limitado a partir de la norma jurídica. Sobre todo sería preciso volver a descubrir el derecho a partir de las necesidades en las relaciones humanas e ir eliminando progresivamente la legislación. La salida de la crisis del Estado Social dependerá de que vaya más allá del Estado de Derecho en el ejercicio de control, aumentando la seguridad jurídica y social para el ciudadano. Asimismo, la solución consiste en proteger la vida institucional a partir del respeto absoluto a la propiedad privada, poniendo más recursos a la disposición y vigilancia jurídicas y formulando reivindicaciones sociales en términos de Derecho. Sería necesario que se escogiera a los derechos humanos de la primera generación, por ser los que en mayor medida protegen a la esencialidad de la persona. Los derechos económicos, sociales y culturales, propician un inter-

vencionismo del Estado sin control, cuyas consecuencia más inmediata es la pérdida del sentido comunitario basado en las obligaciones de los conciudadanos. La experiencia prueba que el Estado no puede proteger las libertades de las personas.

PALABRAS CLAVE: Política social, Derecho social, legislación social, derecho de coordinación, mecanización social, seguridad social.

ABSTRACT: In order to know the needs of nations ant the international system in terms of social policy and legal order, one must face the crisis of the Social State. Even though the 20 th century formulas hardly yield optimal results nowadays, it is difficult to discern any alternatives, save a greater and true development of democracy and an increase in the political participation of individuals, on a pair with the growing intervention through social policies and programs. Participation thus becomes a moral responsibility in this age of state intervention. A fundamental problem for individuals is that the excessive regulation of social life diminishes their liberty. Greater control administrative rationalization appear then as indispensable. Power must continue to be bound by legal rules. Above all, law ought to be rediscovered through the lens of the inherent needs of human relations, and legislation should be progressively done away with. The end of the crisis of the Social State will come if it exercises control beyond the formulas of a State based on the rule of law, thus increasing legal and social certainty for citizens. The solution lies in the protection of institutional life based on the absolute respect of private property, in a context of greater resources for legal vigilance and social demands expressed in terms of law.

KEY WORDS: Social Policy, Social Law, Social Integration, Social Mechanization, Social Security, Socialization.

ZUSAMMENFASSUNG: Um sowohl die Bedürfnisse der Nationen sowie des internationalen Systems in Bezug auf die Eingriffe der Sozialpolitik und der Rechtsordnung erfassen zu können, ist es notwendig sich der Krise des Sozialstaates zu stellen. Es ist zwar wahr, dass es immer schwieriger wird, eine optimale Wirkung mit den Formeln des 20. Jahrhunderts zu erreichen, aber es zeichnen sich auch keine neuen Alternativen hierzu ab, außer der Möglichkeit eine bessere und authentischere Entwicklung der Demokratie zu ermöglichen, in der die Mitglieder der Gesellschaft als Moralverpflichtung bei den Massnahmen die mit den Eingriffen der Pläne des Sozialprogramms einhergehen, aktiver beteiligt werden. Die Einschränkung der persönlichen Freiheit durch eine exzessive Reglamentierung des sozialen Lebens ist ein grundsätzliches Thema für die Individuen. Es ist unum-

gänglich eine größere Kontrolle und eine bessere Rationalität der Verwaltung zu erreichen, und die Macht weiterhin seitens der Rechtsnorm einzuschränken. Vor allem wäre es notwendig, das Recht auf der Basis der Bedürfnisse der zwischenmenschlichen Beziehungen neu zu definieren und so die Gesetzgebung schrittweise zu eliminieren. Die Bewältigung der Krise des Sozialstaats wird davon abhängen, ob es uns gelingt den Rechtsstaat bei der Kontrollausübung zu überwinden, wobei die Rechts- und Sozialsicherheiten des Bürgers erweitert werden müssen. Die Lösung liegt auch beim Schutz des institutionellen Lebens ausgehend von einem absoluten Respekt des Privateigentums. Dabei müssten mehr Mittel für die Rechtsüberwachung zur Verfügung gestellt und soziale Forderungen in Form von Rechtsbestimmungen gestellt werden. Es wäre angebracht, die Menschenrechte der ersten Generation als Grundlage zu nehmen, da in diesen das Wesentliche Sein des Individuums am meisten geschützt wird. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ermöglichen den unkontrollierten Interventionismus des Staates, dessen unmittelbare Konsequenz der Verlust des Gemeinamkeitssinns ist, der sich auf die Verpflichtungen der Bürger stützt. Die Erfahrung zeigt, dass der Staat nicht in der Lage ist, die persönlichen Freiheiten zu schützen.

SCHLÜSSELWÖRTER: Sozialpolitik, Sozialrecht, soziale Gesetzgebung, Recht auf Koordinierung, soziale Mechanisierung, soziale Sicherheit.

La política social se ha consolidado como una actuación principalísima de cualquier forma política, sin que se hayan superado los interrogantes sobre su existencia. Que sea necesaria la obliga a estar en evolución. En caso contrario reduciría su eficacia y no podría responder a los nuevos requerimientos sociales. Las transformaciones han de coincidir muchas veces, e incluso extrapolarse, con la política internacional. Lanzarse al orden internacional no es una simple ilusión, sino una exigencia para su desarrollo y adaptación, por cuanto las relaciones internacionales han aumentado extraordinariamente en todos los planos. De ahí que esté obligada a participar de una manera destacable, como una exigencia subrepticia de los derechos humanos. Cuanto más protagonismo adquiera en el orden internacional, mayores posibilidades para que se consolide

una amplia paz internacional y la deseable integración entre los pueblos. La ética internacional exige que en sus objetivos la política social sea uno de sus medios fundamentales. O, si se prefiere, que la política social lleve a cabo los principios de una ética social universal.

Las actuaciones de la política social no sólo consisten en solucionar o paliar las deficiencias que surgen de las relaciones económicas y sociales del sistema implantado, sino que han de afrontar los principios de su propia constitución y desarrollo, al tener que configurarse continuamente como formas de invención fundamentales. Sobre todo la política social ha de justificarse por sus resultados. No es suficiente que se haya creado toda una administración para tratar la cuestión social, ni que se destinen partidas significativas del presupuesto nacional o local para afrontar los problemas, pues el juicio público será determinante para que se consolide como una forma fundamental para la mejora y el desarrollo social.

Hoy, ciertamente, debe preocupar más el material empírico, con el que tienen que vérselas tanto el Derecho como la política social, que intentar especular filosóficamente. Lo cual no quiere decir que no se tenga una conciencia del Derecho, que pretende ser útil tanto para los individuos como para el Estado. La crisis del Estado social es en gran parte una crisis del Derecho. Al menos arrastra al Derecho. Pudiera ser que fuera preciso revisar los valores jurídicos, pero es más adecuado saber cómo se adapta el Derecho a la sociedad y cómo saca el máximo beneficio de la política social.

En principio, la política social creó una fuerza institucional dedicada expresamente a mejorar la calidad de vida de una parte importante de la población, aquellos que no obtenían los beneficios del nuevo sistema. Más tarde, se amplió a toda la sociedad ante la posibilidad de que podría beneficiar a la mayoría de sus integrantes. Por este motivo, la política social asume tantas funciones que necesita de un extenso aparato administrativo. El riesgo cada vez más visible es que la Administración se encasille como aparato sin capacidad de reconducir los nuevos servicios

que habrán de ponerse en marcha, e incluso que cree problemas que luego no puede resolver. Entre otras razones porque la acción de la política social debe ser dinámica y sus efectos deben conseguir unos cambios beneficiosos en la sociedad. El aparato y los medios que necesita la política social en la sociedad son de tal magnitud, que está obligada a conseguir unos resultados que transformen las formas sociales en un equivalente que vaya a la par con las de la economía. Tiene otra función no menos importante: además de resolver los problemas a través de las medidas tomadas por la administración, es una forma muy especial de estructurar la sociedad, al basarse en conseguir una mayor justicia¹ y que se tome conciencia de que con el desarrollo democrático debería incumbir a todos la mejora de la condición social de los miembros de una comunidad. El peligro está en que la función objetiva de alcanzar el bienestar podría rebajar la conciencia de su gran importancia. Lo mismo puede ocurrir con el Derecho social, que al reducir la función jurisdiccional, degeneraría en una pérdida de su importancia como actividad pública, adaptándose a la mentalidad administrativa, e imponiendo normas instrumentales².

1. LA CUESTIÓN SOCIAL Y LA ECONOMÍA EN RELACIÓN CON EL DERECHO

Se denomina cuestión social al problema nacido del desequilibrio entre los grupos y los individuos con el sistema implantado, que, por diferentes motivos, crea injusticias sociales de las que son víctimas las personas sin que les pueda ser atribuible la responsabilidad. Desde que se planteó la cuestión social hasta la actualidad, ha ido variando tanto el grado de intervención de la política social como la noción de responsabilidad del individuo por las injusticias creadas por el sistema. La cuestión social tiene

¹ Uno de sus principales objetivos es la justicia social.

² Vid. OAKESHOTT, Michael: *El Estado europeo moderno*, Barcelona, 2001, p. 124.

como fundamento práctico la prestación social con un fin igualitario o simplemente como efecto distributivo. En última instancia se quiere evitar injusticias. Idea de la que deben tener conciencia permanente todos los que actúen según los principios de la ética dominante en la política social. A veces la política social se ha hecho tan mecánica que se olvida que la intervención se hace para llegar a la justicia social. Al mismo tiempo, como efecto negativo, se ha creado en el hombre el deseo de satisfacer por la vía del Estado necesidades de diverso tipo, no con una conciencia consistente en exigir justicia, sino para aprovecharse de los recursos del Ente, con un criterio utilitarista. La cuestión social, cuando ha sido afrontada negativamente por la política social, ha generado en una parte de la sociedad un criterio de utilidad y aprovechamiento de la solidaridad, cuyos efectos no son los éticamente buscados, pues erosionan los fines ejemplares. Este efecto podría determinar cada vez más a la política social, así como su grado de necesidad para llegar al bien general.

Cabe no olvidar que la cuestión social también ha de ser una toma de conciencia de la injusticia por parte de las víctimas del desequilibrio social, que merecen ser remediadas. El problema es que debido a las intervenciones de tantas ideologías, no se sabe bien delimitar lo que es producto de las injusticias del sistema. Cuando se ha hecho un mal uso de la cuestión social ha transformado la conciencia de la injusticia por una cuestión de utilidad, intentando conseguir resultados como si fuera un mero problema económico, sin importar si hay o no injusticia. Todavía es más negativo que la intervención de la política social provoque injusticias, lo contrario de lo que se pretende.

A partir de la cuestión social se ha reclamado una total intervención del Estado Social para que al hombre se le dé la situación social a la que tiene derecho, por ser necesario que se repartan mejor los bienes limitados. El criterio que se manejará será la igualdad que el progresismo quiere llevar al extremo. Se cree que la injusticia social nace de la falta de igualdad, por lo que se deben aplicar medidas reformistas o incluso extremistas para corregir lo que es

contrario a la aspiración, que no a la naturaleza de las cosas. Por eso la solución para la cuestión social es la de redistribuir la renta nacional sobre la base de un orden legal³. Se toma como ideal la igualdad social, que surge de la idea de conseguir la igualdad entre los hombres. Hasta ahora el progreso económico ha aumentado extraordinariamente el bienestar social sin asegurar a todos el mismo bienestar. Dado que no todas las desigualdades son producto de la injusticia, se podría decir que el progreso social consistiría en repartir la desigualdad. Por eso sería necesario distinguir las desigualdades que nacen de la injusticia, que reclaman su inmediata corrección, y las que son debidas al dinamismo de la sociedad, que se hace muy difícil reducir. El impulso al valor igualdad dado por la política social es tan determinante que la medida de progreso está dada por el dinamismo que imprime a la sociedad. Por eso justifica la política social su intervención, porque la injusticia social no se debe a los casos particulares de injusticia, sino porque es injusta la desigualdad.

Para entender gran parte de la cuestión social, es preciso poner la política social y el derecho social en relación con la economía. La relación de la economía es una vinculación indisoluble, si bien tiene que tener sus límites y no cabe pensar que son extensibles a todos los fenómenos económicos, ni que tampoco el Derecho deba penetrar en la economía, ni que la política social sólo debe estar relacionada con ella, hasta el punto de que sus instituciones sean sus productos.

En la medida que la economía genera nuevos problemas, la cuestión social presenta amplias modalidades, apareciendo otros desafíos para la política social y el Derecho, que habrá de edificar la estructura jurídica necesaria para dar las soluciones reclamadas. En el caso del Dere-

³ Conviene no olvidar la idea de W. Hutton de que “los mercados son grandes igualadores democráticos porque dan a numerosas empresas un acceso equitativo al capital siempre que tengan la suficiente solvencia. Los países, incluidos los menos desarrollados, pueden pedir préstamos y obtener inversiones. Es una considerable democratización de la economía”, HUTTON, W. y GIDDENS, A, eds.: *La vida en el capitalismo global*, Barcelona, 2001, p. 63.

cho, los juristas no pueden ser simplemente remediadores de unas situaciones sociales, pues una vez entrados en este campo pueden ser calificadas de pura juridicidad. También la economía debe someterse a la juridicidad en situaciones que son determinantes para la buena marcha de la sociedad. Cláusulas de tipo “rebus sic stantibus”⁴ deben formar parte de la práctica jurídica actual. No es que el Derecho deba prevalecer siempre sobre la economía. La conexión entre el Derecho y la economía es fundamental, basándose en una relación de cooperación e independencia. Si fuera detrás de la economía se consumiría en ella. Y si el Derecho quedara subordinado a la economía, se abre la posibilidad de atentar contra los derechos subjetivos del individuo. Aquí existe un problema real que se da en el Estado social de Derecho: cuando se plantea un conflicto entre Derecho y economía, el problema se resuelve de acuerdo al interés del poder. La razón es que es más fácil legislar que tratar de dar solución con las medidas adecuadas. Otro problema es que la economía, que en la sociedad industrial casi siempre se encuentra en una situación de desarrollo y de desequilibrio, si el Estado y la espontaneidad social no ponen orden, lo que consigue es desarreglar el Derecho. Es preciso buscar el equilibrio entre los dos, pues en caso contrario siempre el más afectado es el hombre y la cuestión social no se soluciona. El reto que tiene el Derecho es volver a sus raíces, superando su conversión en legislación.

2. LA NECESIDAD PARA EL PROGRESO DEL DERECHO SOCIAL

El Derecho social nace de la idea de crear un derecho nuevo ante los retos de la sociedad. Si el antiguo estaba basado en la atribución de los derechos individuales, el nuevo se perfila en lo social. En realidad, la expresión De-

⁴ “Amparo judicial de los contratos”, traducción al castellano de la fórmula alemana “Vertragshilfe des richters”.

recho social no significa nada, pues todo derecho es social⁵. No obstante, como decía el barón de Herlig, sigue siendo santo y seña de nuestro tiempo. Aunque muchos juristas no lo consideren, actualmente parece estar más asentado, lo que supone que cada vez se le exige que profundice más y se adecue rápidamente a los nuevos tiempos. El Derecho social, que empezó siendo un Derecho de Trabajo, se ha ampliado a una sociedad basada en que la producción y la repartición de riquezas no estén dejadas exclusivamente a la iniciativa del libre mercado, sino que sean científicamente organizadas. Con él se abandona el énfasis puesto en la protección de los derechos individuales para defenderlos del Poder político y se afirman los derechos sociales para que el Poder los establezca. La obra que se abre a los juristas y a todos los que puedan aportar algo al Derecho es ingente e ilimitada, pues, al plantear una organización científica de una sociedad humana, se estará ante la necesidad de un continuo avance cada vez más perfeccionado. A partir de ahora todos habrán de colaborar en esa perfección⁶.

El Derecho social sigue siendo, como señalaba hace mucho tiempo M. Hauriou, “un derecho de integración social”, diferente a los derechos de coordinación o de subordinación característicos de los sistemas de individualismo práctico⁷. Que sea un derecho de integración significa llevar la paz a la convivencia, que trata de crear relaciones orgánicas y espirituales para llegar a vínculos más duraderos y más profundos que los que se asientan en el interés individual. El Derecho social se afirma en la solidaridad, compaginándose con el Derecho interindividual, que ha de basarse en la libertad y en la individualidad humana. También es verdad, y ello justifica la intervención de la política social, que las formas de derecho social han de

⁵ No es extraño que algunos tengan los mismos recelos que Julien BONNECASE sobre el Derecho Social, “por no saber en qué consiste”.

⁶ Tiene razón M. GURVITCH en que es un “derecho de comunión”.

⁷ Por eso cabe seguir defendiendo que el Derecho social es un “Derecho de justicia social” entendido como la armonización entre los valores personales y transpersonales.

sustituir a las del derecho individual, en el sentido de que hay determinadas relaciones en que no puede prevalecer el interés individual, porque si no quedaría afectado el bien común. La integración⁸ y la estabilización que pretende el Derecho social se hacen en aras de imponer la paz social. Objetivo acorde con lo que busca la política social.

El Derecho social, que es un Derecho objetivo, se constituye y se justifica por la legislación social para llegar a la justicia social⁹. Al crear determinadas situaciones, el derecho objetivo posibilita al individuo hacer o exigir sus derechos subjetivos. La justicia social no se puede enfocar al solo derecho de integración, pues la intervención de la política social en forma de prestaciones —lo que la sitúa como una justicia legal más o menos— la lleva mucho más allá de la integración, al ser la prestación, las más de las veces, un apoyo solidario para los que ya están ensamblados a la sociedad, pero les falta la necesaria ayuda para disfrutar de los beneficios del sistema.

Lo indudable es que el Derecho se pone al servicio del Estado, que lo utilizará para cumplir sus objetivos. Se convierte más que en un ideal de justicia y en una forma ordenadora y estabilizadora de la sociedad, en una especie de técnica de gestión al servicio del Estado, como un medio para desarrollar las actividades de prestación. Por eso, su misión no sólo es producir normas, sino exigir a la política social llevar a efecto las prestaciones materiales.

En este sentido, la política social ha de llevar a efecto las cuestiones del derecho social, basándose en las relaciones entre los diversos particulares, situados en planos diferentes y desiguales. Se diferencia del Derecho privado clásico en el que quedan afectadas personas de igual consideración, y del Derecho público en el cual rigen ya las relaciones en el que interviene una persona soberana. También es característico del Derecho social que su figura se

⁸ Vid. VIRALLY, A: *La pensée juridique*, París, 1998, pp. 210 y ss.

⁹ En cuanto a la confección de la justicia social como ideal, que es el fin del Derecho social, se ha de determinar por una teoría filosófica o por una ideología, y también, en una sociedad democrática, por la confrontación de los diversos puntos que litigan.

vaya perfilando por disposiciones sucesivas. Hasta ahora, las teorías del Derecho no han sido capaces de determinarlo y defenderlo con claridad, siendo una creación práctica muy importante del propio Derecho y que se configura a tenor de la evolución social, ampliando su esfera de influencia y abarcando todos los campos de la política social.

Acaso se olvide que al Derecho social para afianzarse le importan tanto los valores personales como los colectivos, debiendo obligatoriamente coincidir con la política social. Sus defensores parten de que lo social es una fuerza contrapuesta a las veleidades del mercado, por lo que la política tiene la obligación de intervenir ampliamente en él para enfrentarse a los muchos problemas que allí surgen y que no se pueden solucionar por un arreglo automático. Y el medio principal con el que se cuenta es el Estado, que, a pesar de su crisis, debe intervenir en la Sociedad y dirigir en buena parte la economía, que consiste, por utilizar una antigua frase de J. Garrigues, en efectuar una intervención política para asegurar al pueblo su existencia.

Si ha surgido el Derecho social es porque hay una estructura social que necesita de una concreta forma jurídica. Por eso tiene razón L. Legaz cuando defiende que “el Derecho social es una expresión jurídica al hecho social de la comunidad, en cuanto se manifiesta en comportamientos y estructuras específicas”¹⁰. Ante la posibilidad de una fuerte socialización, donde se puede manipular al ciudadano hasta los extremos, el Derecho social podrá servir de liberación de las personas, siempre y cuando respetara la propiedad privada en un grado absoluto y no convirtiera toda actuación humana en política, que es lo característico del progresismo, que no es capaz de entender la importancia de la vida personal. El riesgo es que el Derecho pueda quedar completamente administrativizado. La única forma de evitarlo es que se ponga al servicio del hombre, dejando a la legalidad un amplio campo para actuar libremente. Así pues, la política social y el Derecho social deberían tener la función de liberar, para que el individuo

¹⁰ *Filosofía del Derecho*, Barcelona, 1979, 2ª parte, cap. IV, pp. 493 y ss.

asuma la responsabilidad de su vida y actúe más en concordia con la moral. En concreto, el Derecho social debe unir el principio de legalidad con el respeto de la libertad humana. Hay un riesgo real, como advertía Tocqueville, de reducir la libertad a cambio de dar prestaciones. Y también se puede aumentar el bienestar social a costa de administrar los valores. Sin embargo, el progreso del derecho social requiere que cada vez se extiendan más las libertades y los derechos, así como la asunción de responsabilidades y deberes por parte de los ciudadanos.

3. DERECHO SOCIAL, POLÍTICA SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN

El Derecho social ha de asumir los retos de la política social, por lo que uno de sus fines fundamentales es ordenar y estabilizar las medidas de ésta¹¹. Es, pues, un Derecho de integración y estabilización. Dado que la relación interindividual se realiza en la vida social, entre las relaciones de asociación, formada por un complejo de relaciones interindividuales, el derecho social podrá coordinar y vincular más profundamente y de manera más justa a los individuos. Y, como suele ocurrir en todos los ámbitos grupales o asociativos, cuando existan excluidos, se reclama al Derecho social para que realice las funciones de integración. Sustituiría a la costumbre, antes integradora, por la organización mecánica que los acopla a un ambiente sin espíritu.

Ahora el Derecho, convertido en legislación, es creador de formas de vida social. No sólo refleja pasivamente los elementos que conforman la vida social, sino que puede propiciar u obligar a realizar nuevos comportamientos. La sociedad puede o no aceptarlos. Pero es indudable que el derecho social ejerce una presión sobre las conductas. Cabe la posibilidad de que cree formas inauténticas de vida social que pueden tener éxito. Sería el caso de las for-

¹¹ Es decir, el Derecho fija, ordenándolas, las medidas de política social.

maciones nacionalistas que suelen tener un éxito político social incuestionable, por lo que entonces tanto el Derecho social como la política social se utilizarían como elementos de exclusión y de injusticia. De exclusión hacia los que no se comporten como quiere la política burocrática, que aspira a formar un individuo sin alma, con una aparente personalidad completamente socializada y colectivizada.

El Derecho social debe ser un Derecho de coordinación. Sin embargo, debido a que la política social interviene a través de organizaciones preponderantes, existe la posibilidad de que se creen desigualdades entre el dependiente y el que otorga las prestaciones, producidas por la intervención del poder, y se transforme el derecho de coordinación en un derecho de subordinación. Si esto ocurre, el Derecho social tenderá a la imposición, orientándose, por degradación, hacia la organización autoritaria. No son pocos los autores que querrían que el Derecho social, para evitar un nuevo autoritarismo, estuviera dentro del ámbito del contrato o próximo a él. Si el Derecho social predominase como derecho de subordinación, supondría que el individuo sería tratado como el objeto de un aparato que se organiza para llevar las prestaciones de la manera más racional, pero carente de espíritu humanitario, a través de la fría actuación burocrática. Sin embargo, no es fácil la relación contractual cuando se recibe unas prestaciones, prácticamente sin contrapartida, por el sólo hecho de pertenecer a una sociedad política. El Derecho social deriva de las exigencias de la justicia social, de una obligación que contrae la Administración con la sociedad para satisfacer determinadas necesidades.

Las políticas sociales han de aplicar los planes en la realidad social haciéndose en la única vía posible: por una organización basada en la racionalidad técnica, a través del cálculo racional-utilitario. Es innegable que el Derecho y la política, que son fundamentalmente actividades para la vida social, requieren de una alta racionalidad¹², bien

¹² Vid. HOWELL, Jude y PEARCE, J. P.: *Civil Society and Development. A Critical Exploration*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, pp. 102 y ss.

sea referido a las relaciones personales o a su regulación normativa. La racionalidad exige que la vida social esté bien administrada, de la misma manera que la política social requiere una buena administración racional.

Asimismo, la organización obliga, porque no tiene otro camino, a que se tracen planes sociales; lo que puede llevar, como ya advertía M. Cournot¹³, y antes el Conde de Saint Simon, al aumento de la mecanización social. Ello supondría que la política, que inicia la cuestión social, se transformaría por el dominio de la Administración, haciéndose, en parte, autónoma de las doctrinas políticas, por lo que el tema ético del que se debe hacer uso en el ejercicio político sería asumido por la Administración. Las consecuencias son fácilmente entendibles: la burocracia conseguiría un excesivo poder y la labor de control quedaría como una mera formalidad, lo cual no quiere decir que los planes cumplidos por las organizaciones no aumentarían el bienestar, pero tendrían más carácter burocrático que exigencia de la justicia. De ahí se pasaría a olvidar la realidad y a construir unas especies artificiales en las cuales vivirían los hombres. Utilizando la terminología de E. Forsthoff¹⁴, se reduciría el espacio vital dominado por el hombre para pasar a discurrir por el espacio vital efectivo, artificiosamente creado. Así que su existencia vital le sería dada. Se llegaría a que sus necesidades serán también las de la administración considere como tales. De esta forma, se haría al hombre tan dependiente que su existencia desaparecería en cuanto le privasen de la enorme cantidad de prestaciones que recibiera.

A la Administración se le ha dado, lo mismo que al Derecho, la capacidad de configurar situaciones. Ello supone la posibilidad de estructurar autoritariamente el orden social, si este no tiene una capacidad de respuesta a unos elementos de fuerza para resistir e imponer a la Administración una línea de intervención. En cuanto que el Esta-

¹³ *Traité de l'enchaînement des idées fondamentales dans les sciences et dans l'histoire*, París, 1961, especialmente v. II.

¹⁴ *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart, 1955.

do modele la sociedad con las diferentes disposiciones para determinar las funciones, el derecho social se convierte en derecho de subordinación, lo que quiere decir que el contenido de la relación jurídica no estaría basado en la igualdad y que las normas jurídicas se impondrían autoritariamente, además de que las medidas burocráticas configurarían un orden social extraordinariamente organizado, que no equivale a justo. La consecuencia sería la reducción de la libertad y del dominio de los sujetos coordinados para lograr un objetivo. Para evitarlo, la propia política social y el Derecho están obligados a formar estructuras sociales basadas en la justicia y en el fomento de la libertad, aumentando el espacio vital dominado.

En este sentido, el Derecho juega un papel fundamental. Principalmente debería nacer de la sociedad, basándose tanto en los valores personales como en los comunitarios y evitando el predominio, desde su formación, de una administración sin espíritu de justicia¹⁵. Debe tener presente que es fundamental el desarrollo social, para que, a su vez, lleve al progreso de las personas, por lo que las instituciones deben fomentar la participación, respondiendo al régimen político establecido. No se puede desarrollar un Estado moderno cuando predominan ampliamente y por todos los lugares las normas de subordinación. Para ello el Estado social ha de requerir la organización y la participación, con la libertad para contratar para la iniciativa privada, que es donde queda reflejada la libertad jurídica de los sujetos de Derecho. La iniciativa privada deberá serlo en cualquier ámbito, desde el económico, al cultural y al educativo. Aunque el Estado habrá de crear una realidad, o, si se prefiere, unas situaciones a través de la legislación, debe fomentar un derecho de relaciones basadas en la libertad, con el fin de que la persona sea *sui juris*. Y para que la política social desarrolle la democracia, es imprescindible que no sólo se asiente en la libertad como

¹⁵ “De su relación dialéctica con la Política brota el Derecho, dice Dalmacio Negro, que expresa simbólicamente, la unión que tiene de sí misma una sociedad y su sentimiento de la justicia”, *La tradición liberal y el Estado*, Madrid, p. 275.

condición que da derecho a ser ciudadano, sino que ha de presionar para que se abran más espacios a ella, para que la persona pueda moverse libremente y ser menos dependiente.

Sobre lo que no hay discusión es que el Derecho es procedimiento, que quiere decir que es un medio para reglar determinados conflictos en la sociedad. Es quien mejor pueda garantizar la rectitud, la imparcialidad y la validez, a fin de aclarar las apreciaciones y de evitar un juicio insuficientemente fundado, evitando la arbitrariedad. De ahí que se reclame la equidad, que tiene en cuenta además de la ley, todas las circunstancias y todos los elementos que determinan la particularidad y el objeto de las discusiones.

4. SOBRE LA PERMANENCIA EN LOS CONTENIDOS DEL DERECHO

Un aspecto que recoge el propio Derecho, influido por la idea de perfección de la justicia y que quiere participar del cambio social, es el dinamismo transformador. A partir de él, se produce un cambio extraordinario, al pasar de ser una fuerza de establecimiento del orden presente, a preparar un orden para el futuro, corriendo el riesgo de que nunca será presente y siempre estará en preparación. Se debe a la creencia de que el dinamismo del Derecho procede de una “sucesión rápida de las leyes”, por lo cual siempre el legislador parece estar preparando el futuro. Pero detrás de ello hay una fuerza creadora del Derecho. Lo que no se puede mantener es un Derecho estable cuando los cambios son continuos¹⁶. Diríamos, en un sentido hegeliano, que el Derecho se supera a sí mismo mediante una

¹⁶ Quizá sea el derecho económico y el civil los que necesiten con más apremio renovarse, especialmente porque la dinámica social y económica es más rápida y esas partes del Derecho no pueden permanecer estancadas. En principio, se deberá seguir dando preferencia al reglamento sobre el contrato; y al estatuto, por ser menos vulnerable. Asimismo, prevalecerá el Derecho público sobre el Derecho privado, que es la única manera de desarrollar el Estado social para así avanzar en la Justicia social.

relación de destrucción-construcción. Parece estarse en una continua revolución, que, como decía R. Aron, “es la destrucción del orden existente por la legalidad”¹⁷,

Sin duda debe haber un espíritu jurídico para crear y aplicar el Derecho. Este espíritu, sin que se abandone el sentido de justicia, se refiere más a lo que el Derecho puede reglar y cómo lo puede hacer. Se forma sabiendo lo que el Derecho ha sido en el pasado, así como el estudio de las causas por los cuales ha fracasado o ha sido positiva su aplicación para el orden social. El Derecho necesita de la estabilidad. El orden jurídico se forma y permanece porque se asegura, a través de unas reglas que se imponen a todos, una determinada conducta. Si se la cambia continuamente, se está generando un desorden jurídico que repercutirá en la sociedad. Los ciudadanos no podrán ser libres ni tener garantizada la seguridad jurídica, ni tampoco podrá quedar garantizada la paz social. Un cambio continuo no significa progreso. Para que haya orden y paz social se precisa estabilizar las leyes¹⁸

A priori, parece imposible, al haber una sociedad¹⁹ tan dinámica donde todo cambia por los avances de la tecnología y la ciencia, que el Derecho pueda ser conservador y tener la imprescindible estabilidad, por lo que será fácil el desacuerdo entre el Estado social y el orden jurídico. En una sociedad tecnificada, organizacional y mecánica, en la cual la persona es una pequeña pieza del enorme organismo creado y donde el derecho individual está considerado como una función social, parece olvidarse la voluntad personal al predominar el derecho colectivo. Se justifica porque es la única manera de que se imponga el beneficio del progreso de la ciencia y de la técnica. Si el Derecho es más que la constatación de un modo de vida y el orden jurídico no es más que provisionalidad, como decía G. Burdeau,

¹⁷ *Le grand schisme*, París, 1948, p. 110.

¹⁸ *Vid.* RIVERO, J.: *La culture juridique*, Annales Faculté de Poitiers, 1952, 2ª serie, nº 3.

¹⁹ *Vid.* ITURMENDI MORALES, José: *La vocación complutense de Juan Iglesias Santos*, en *Seminarios Complutenses de Derecho Romano*, XIII, Facultad de Derecho U.C.M. Madrid, 2001, p. 290.

carece de sentido un derecho relativamente permanente. Lo más negativo es que parece entenderse como progreso abandonar toda relación con el pasado. La tendencia a huir del pasado, a dar por extinguida toda la historia de la humanidad y creer que con ello se entrará en el progreso moral, no es más que una aspiración. Y lo que hoy se sigue constatando es que “el progreso moral de la humanidad no está ligado al progreso material”²⁰, lo cual no quiere decir que el progreso del Derecho no exista, pero es dudoso que haya que unirlo al progreso científico. El Derecho no está en el mismo ámbito que las ciencias de la naturaleza, aunque muchas veces confluyan. El progreso del Derecho consiste en que en su orden cada vez haya más justicia, que funcionen técnicamente mejor las instituciones y que las normas procedan de las necesidades sociales, cuyos miembros irán descubriendo la justicia necesaria.

5. ACERCA DE ALGUNOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL RECLAMADOS POR LOS DERECHOS HUMANOS

El principal sujeto de la política social es el Estado, porque la política es fundamentalmente una actividad del Estado. Ello no excluye que hagan política otras instituciones, asociaciones o el propio ciudadano, pero sólo como epicentros de la política social, pudiendo realizar la política en este sentido cualquier persona jurídica. Sobre todo, los derechos humanos exigen la intervención del Estado a través de la política social para estructurar y organizar las distintas sociedades que se desarrollan dentro de la sociedad general. Su objetivo principal es fomentar el bienestar social.

El contenido fundamental de la política social es la legislación social. Esta nació, más o menos, por la misma causa de la política social: justificar la intervención del Estado para eliminar los efectos del llamado mercado libre

²⁰ RIPERT, G.: *Les forces créatrices du droit*, París, 1955, p. 53.

(laissez faire) que provocaban injusticias a una parte destacable de los integrantes de la sociedad. Esto significa que estas leyes tienen un carácter político social, motivado por una decisión política que quiere que la ley sea más efectiva. El problema que ha ido surgiendo posteriormente es si la ley puede extorsionar la evolución del sistema económico y perjudicar a la sociedad. Cabe no olvidar que la crisis del Estado social se debe a que la intervención no se ha amoldado bien a las necesidades, ni tampoco ha conseguido los resultados requeridos por la sociedad del bienestar. Además, la legislación puede frenar el desarrollo.

La política social, que se ha convertido en una actividad tan importante en las funciones del Estado como pueden serlo la política interior²¹ o la política exterior, deberá seguir teniendo tres misiones fundamentales: 1. Encauzar el desarrollo económico para que cada vez mayor número de personas se integren en los beneficios del sistema. 2. Orientar la política del Estado para que se tomen desde las instituciones las medidas para llegar a los valores fundamentales en cualquiera de los lugares de convivencia. 3. Convertir al Derecho en legislación, única manera de avalar el intervencionismo planificador del poder. Es una clara actividad ética, consistente en elevar el nivel humano de la sociedad y encauzar la dispersión del cuerpo político. La política social quiere afianzarse como la mejor opción para lograr una unidad de las fuerzas sociales y estatales y llevar a cabo, mediante un ascenso gradual, el ideal de los valores para todos los miembros de una unidad nacional.

La política social, en coordinación con la ética social²², debe tener como misión más avanzada liberar de la servidumbre a que suele someter el bienestar, como bien predijo Tocqueville. Lo hará en una fase superior de desarrollo, una vez se alcance un alto bienestar social. Liberar puede significar, además, preservar la democracia social, porque

²¹ En el sentido clásico, porque la política social también es política interior.

²² Vid. MEAD, George H.: *Espíritu, persona y sociedad*, Barcelona, 1999, pp. 380 y ss.

el aumento del bienestar ha conducido que en amplias capas de la sociedad a que predomine el hombre narcisista o hedonista, atento sólo a su interés particular, despreocupándose de las cosas de gobierno. Una consecuencia grave de la aplicación de la política social es que debería incentivar que el individuo sea autónomo, responsable y colaborador en las cuestiones sociales. Le da primordialmente una amplia seguridad, pero no le educa para ejercer el libre albedrío, convirtiéndole en irresponsable.

La política social debe fomentar la socialización²³, pero respetando la autonomía individual, es decir, apoyando la personalización. Sería preciso que se desarrollara el derecho subjetivo como realidad jurídico-privada, que es la que en mayor medida puede frenar el potencial despotismo, al tiempo que reforzará la personalidad jurídica. Los derechos subjetivos son los que mejor pueden preservar las libertades individuales, si bien no deberán ser simplemente formalistas. Este derecho habrá de basarse en la propiedad, en concreto en el espíritu de propiedad, dejando en clara subordinación el sentido económico de los derechos, que sólo deben servir como medios para que el individuo tome posesión de su yo. El sentido que se le da a la acción del Estado por el Derecho es el de ser una fuerza ética, que crea la vida personal para que el hombre sea libre.

Desde hace tiempo se ha impuesto el objetivismo, porque prima la norma sobre la facultad. De ahí que los derechos subjetivos sean expresión del ordenamiento jurídico, o si se prefiere, proceden de situaciones jurídicas objetivas. Sería necesario acrecentar el papel ético del Derecho social, pues en él se equilibra la voluntad de acumular todos los derechos por parte de la Sociedad y del mismo Estado. Sería muy importante defender los derechos individuales frente al acaparamiento de los derechos por la sociedad. Si los derechos de la sociedad aumentan sobre los

²³ *Vid.* sobre las dramáticas derivaciones de un exceso de socialización, MOSSE, George: *La nacionalización de las masas*, Madrid, 2005, capt. 1^o, pp. 15 y ss.

derechos individuales, se pondrían en peligro las libertades. El papel de una política social neutral es crucial, ya que al apoyar al individuo y ponerle en el camino de la libertad, para formarse y ser un buen ciudadano, supondría implícitamente asentar los derechos individuales, al mismo tiempo que construye una sociedad de hombres libres, que se relacionan a través de un espíritu común basado en los valores de libertad, justicia e igualdad.

Una vez que se aceptaron las bases, que defendió Schmolter, de que la política social se apoya en una cultura popular, actualmente su desarrollo le ha de llevar a estar en íntima relación con una política democrática, de la que ya no se puede desligar, en el sentido de que todos los miembros de una sociedad han de participar de los beneficios de la civilización. Por tanto, la marcha de la política social irá a la par con la política democrática, al ser el régimen político que hoy prevalece en las unidades políticas desarrolladas²⁴. Cuando la política social optó por la cultura popular, le llevó a su vez a tomar una base democrática. Sus objetivos, pues, consistirán en profundizar tanto en la democracia como en su valor fundamental que es la igualdad.

La política social, en otra actividad fundamental, se perfila como una actividad de justicia y de paz, que ha de conseguir cada vez mayor concordia en el cuerpo político. Su función todavía habrá de ir más allá²⁵, porque se abrirá, como la política económica, a unas relaciones transnacionales que quizá traigan un cambio radical en la política internacional, pues al afianzar el Derecho internacional, llevará a formar una especie de Derecho social internacional²⁶.

²⁴ Tenemos en cuenta "que la democracia representativa tradicional sufre la erosión del proceso de globalización". KALDOR, Mary: *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, 2005, p. 192.

²⁵ "En el terreno de la política la sociedad actual parece caracterizarse por el deseo de aspirar a lo universal, acabando con las actividades cerradas", BALLESTEROS, J.: *El sentido del Derecho*, Madrid, 1994, p. 145.

²⁶ *Vid.* ITURMENDI MORALES, José: *¿Hacia un Nuevo Derecho Internacional?*, Anuario de Derecho Humanos, V. 2, Instituto de Derechos Humanos. Facultad Derecho de la U.C.M., Madrid, 2001, p. 647.

La extraordinaria evolución del sistema internacional²⁷ conducirá a que la política social se haga también a través de instituciones internacionales y, al mismo tiempo, su intervención hará extenderse el régimen democrático a la sociedad internacional. Será la principal fuente de profundización democrática en las relaciones internacionales.

En gran parte, la política social ha sido también la que mejor ha logrado unir los problemas económicos y sociales en el ámbito internacional²⁸. Probablemente sea debido en parte a la política social el que cada vez haya más organismos internacionales para orientar más beneficiosamente la llamada comunidad económica internacional. También ha formado una comunidad internacional de trabajo, al defender postulados que sólo si se aplicasen internacionalmente podrían realizarse prácticamente. Este va a ser uno de los frutos fundamentales de la política social: orientar a los pueblos del orbe para seguir sus postulados²⁹ y para que los organismos internacionales consigan una adecuación de la vida económica y social. De este modo la paz se convertirá en la relación predominante entre los Estados. Ya se decía que la paz social es un fin del Derecho, aunque lo curioso es que el Derecho se forma en la lucha, como bien observó Ihering. Pero para mantener la paz hay que formar un orden duradero.

6. LA POLÍTICA SOCIAL QUIERE CONVERTIRSE EN ACTIVIDAD ÉTICA

La política social ha de convertir la acción política en una actuación ética. La política, que es amoral, que tiene

²⁷ Vid. BAUMANN, Zygmunt: *Globalisation: The Human Consequences*, Polity Cambridge, 1998.

²⁸ “La ausencia de una autoridad supranacional que pueda mediar y resolver disputas entre los Estados, no implica que en el orden internacional de Estados no exista valores comunes o medios de regulación”. HELD, David: *La democracia y el orden global*, Barcelona, 2002, p. 103. También se puede consultar los trabajos de KOLKO, J.: *Restructuring the World Economy*, Nueva York, 1988; KING, A. (comp.), *Culture, Globalisation and the World System*, Londres, 1991.

²⁹ Vid. H. ANHEIER, H. ESGLASIUS, M. KALDOR, T. M.: *Global Civil Society*, Oxford University Press, 2001.

un campo normativo propio, como descubrió Maquiavelo, haciéndose social se convierte en política ética. Porque la intervención del Estado por medio de la política social no se hace por su utilidad o interés, sino por hacer el bien. Teoría que la realidad demostrará en su posibilidad y acierto. Que las acciones de la política social se ajusten a la ética no quiere decir que se identifique plenamente con ella. Pero en la moral reside la justificación de la intervención de la política social. La política, una vez que se había separado de la moral, podía ya tener otras motivaciones. Desde luego las acciones realizadas en la vida social por el Estado no son producto de la motivación interior de los sujetos de la Administración. La política, manifestándose como política social, convierte a la política, y sobre todo al Estado, en un ente humanitario, el llamado por Nietzsche monstruo frío, transformado radicalmente en su ser. Se vuelve a recuperar la ética por la política, sólo que ahora tiene una base secular. Gracias al humanitarismo quedan justificadas buena parte de las acciones del Estado, preocupándose tanto del bien de sus ciudadanos, como por lo que ocurra a los demás integrantes de las unidades nacionales. Se impone, pues, el interés humanitario, superior al interés nacional y abre el Estado al concierto y a la colaboración con otros Estados para mejorar el orden internacional. Si esto ocurre es porque se ha admitido una especie de ética universal que cada vez se extiende más en el orden internacional, que ha influido, por ejemplo, en la creación y extensión de los derechos humanos. Cabe decir que se está asentando, por encima del pluralismo moral, una especie de moral mínima universal, que es la que justifica en gran parte la salida del Estado de su natural interés egoísta, que pretende superar su tendencia a rechazar a los naturales de otros Estados y multiplicar los contactos de cooperación.

Todo ello proviene de la política social, que tiene como fin fundamental la justicia social³⁰. La vida social ha descubierto que la condición primordial para su existencia es

³⁰ La idea de justicia social se lleva a la práctica en un sentido material, porque en realidad lo que se quiere mejorar es el orden material.

el valor social de la justicia. En la política social se deben extender, con independencia de las acciones justas de los hombres que ponen en práctica las virtudes, tanto las normas fijadas por el orden jurídico como las decisiones tomadas por los diferentes elementos políticos, que, a su vez, se atienen al Derecho. Este, o la legislación, son justos en tanto que lleven a cabo el ideal de justicia. Naturalmente la creación de la legislación la lleva a efecto la política, que se exige a si misma ser social. Pero, a su vez, lo que ahora debe determinar claramente la política social es su carácter ético y justo, porque es a la vez una actividad ética del Estado para crear unas mayores condiciones de justicia, y previene y actúa para eliminar injusticias, cuyo éxito dependerá de la manera de llevarla a la práctica, así como de su capacidad, recursos, realismo, asimilación por parte de los grupos a los que va destinada, etc.

No se puede olvidar que si la política social es una actividad ético-política, también es política, por lo que no es fácil que se desprenda de lo que es esencial y específico de lo político, el mando-obediencia, el amigo-enemigo, la prudencia, lo útil, lo que es conveniente; sin olvidar que es el arte de lo posible. El político decidirá lo que es conveniente y útil para llegar a la justicia, pues no basta querer buscar la justicia. Es preciso que se valore la oportunidad y conveniencia para la comunidad, pues son muchos los caminos para llegar al bien general. Afectado por la fuerza del humanitarismo, muchas veces la política social se olvida que forma parte de la política, sin tener presente si la decisión es la más acertada, porque podría ser que al actuar el resultado no esté en consonancia con el sacrificio que se deberá hacer. Para la política social es fundamental el éxito, siendo preciso examinar si es adecuada además de justa, pues no siempre coinciden. Las soluciones no sólo deben ser buenas y justas.

La Administración interviene porque la política social, previo estudio de las necesidades sociales, traza unos planes para mejorar la vida social a través de pautas concretas. La política social existe y se debe conducir en función de una ética o una moral social que pretende conseguir

una mejora de la condición de los hombres en la sociedad a fin de elevar la justicia social. El Estado, que se encarga de llevar a cabo la política social, actúa como una Administración; es decir, que ejerce la actividad ética de forma administrativa, como no podía ser de otro modo³¹. La política social requiere la profesionalización de la filantropía, interviniendo a través de funcionarios, que, en principio, deberían actuar por una exigencia ética y no por inercia administrativa. La política social se organiza como un aparato racionalista, reflexivo y obligatoriamente actuante para conseguir los imprescindibles aumentos de justicia social que justifican la conversión a la civilización de la ética. Aquí se ha traspasado la obligada acción virtuosa de los individuos a la acción estatal. Con la llegada del Estado social se cree que la acción del Estado es más beneficiosa para la justicia social que la llevada a cabo por los individuos o los grupos. Fundamentalmente porque la exigencia de la justicia social eleva las necesidades y la obligación de cumplir con determinados ideales. Se puede prever que si la Administración es la que lleva a efecto principalmente las exigencias éticas, disminuye en gran parte la obligación del actuar moral individual, por lo que la pasividad se convertirá en algo natural y con ello llegará más rápidamente la indiferencia³². Esto es un peligro para la *civitas* y su régimen político que es la democracia, porque la inhibición moral arrastra también a la participación política, que en una democracia auténtica es imprescindible.

7. LA SOCIALIZACIÓN Y LA PRESIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Por la intervención de la política social se crea una nueva socialización, que, en parte, es atribuible a su medio: la administración.

³¹ Según José Luis ARANGUREN, al traspasar la función moral de la Administración implica una “tecnificación de la moral”, *Ética y Política*, Madrid, 1963, p. 268.

³² Vid. BRUCKNER, P.: *La euforia perpetua. Sobre el deber de ser feliz*, Barcelona, 2002.

La política social debe tener presente la idea de justicia, haciendo caso omiso a la presión de la opinión pública, salvo en lo que afecta a cuestiones de voluntad democrática. Pero en lo que se refiere a la socialización, se debe tener presente de modo absoluto los valores primordiales que deben regir la política social y respetar o llevar a la práctica los derechos humanos. Por eso la política social debe ser un contrapeso a la opinión pública cuando representa un factor negativo de socialización. Cabe no olvidar que el público ejerce una presión asfixiante sobre cada persona, a la que puede hacer perder la creatividad y conseguir que abandone el proyecto personal. Por su parte, no pocas veces el poder aspira a tener ciudadanos-siervos. Si lo consigue, es alta la posibilidad de caer en un despotismo. Por eso la política social, a través de la educación y formación de los ciudadanos, representa la mejor garantía de llevar a cabo y preservar los valores más esenciales, entre ellos el principal que es la libertad. La socialización masificada crea homogeneización, rompiendo con la riqueza de la cultura a la par que empobrece al hombre³³. De ahí que sea tan necesaria la intervención de la política social para que, a través de la política educativa enriquezca a los individuos y les capacite para crear proyectos personales y ser corresponsables de los asuntos de la sociedad. Si la política social fracasara en este objetivo, no se conoce otro cauce para crear y consolidar una auténtica *civitas*. Por eso la cuestión social debe tener otros parámetros que vayan más allá de la mera estadística, que sólo pueden acertar con grandes magnitudes, cuando hay más despersonalización y una sociedad muy mecanizada. La política social debe contribuir a valorar la libertad, socializar al individuo para que sea libre. Intentará por otros medios

³³ Desde hace aproximadamente una centuria, el problema sigue siendo la masificación. Ya advertía W. RÖPKE, de forma similar a ORTEGA, que la masificación era uno de los problemas del mundo moderno y lo sigue siendo. Nace y permanece por una combinación de factores tecnológicos, demográficos y político-institucionales que crean una sociedad parecida a una máquina deshumanizada. RÖPKE: *Die gesellschaftskrise der gegenwart*, Zurich, Erlenbach, 1942, pp. 255 y ss. Vid. GAGO, Pedro Francisco: *¿Siguen las masas rebelándose?*, "Circunstancia", Madrid, Instituto investigación Ortega y Gasset nº 6, enero 2005.

que la sociedad industrial no le lleve a ser un objeto tanto de manipulación como de investigación, justificándolo para llegar al bienestar social. La política social debe evitar que se forme una sociedad artificial distorsionada, dirigida principalmente por la técnica que cada vez impone más sus leyes. Aunque tenga una incidencia mayor en partes concretas de la sociedad, se dirige al conjunto y dentro de él lo más importante es la persona, a la que debe dar la seguridad de unos medios materiales y una conciencia ordenadora para situarse de cara a una promoción de la vida.

Mientras las poblaciones no quieran lo contrario, o se demuestre que su actividad es contraproducente, el Estado debe seguir interviniendo en la sociedad. Se puede demostrar que por el hecho de dejar libre a la sociedad no se acaba con el problema de la falta de libertad para el hombre. La sociedad puede ser tan despótica o más que un Estado tiránico. Precisamente por eso la política social debe intervenir para liberar al individuo de la opresión social. Sin embargo, el Estado quiere sustituir a la sociedad, reforzando la socialización a costa de la libertad individual y sin la oposición del individuo, ignorante o demasiado metido en sí mismo para que quiera asumir la responsabilidad de ser libre. Toda intervención del Estado es beneficiosa si libera al individuo y no destruye la vida social³⁴. Porque la relación entre la vida individual y la vida social es de convivencia y coexistencia, pues el hombre actúa siempre en sociedad, sin que ello suponga que todo debiera estar socializado en la vida del hombre.

8. CRECIMIENTO DEL PODER SOBRE LA SOCIEDAD

El Estado, a través de sus objetivos de intervención para alcanzar el bienestar social, tiene que extender su

³⁴ Vid. SCHMITZ, D. y GOODIN, R. E.: *El bienestar y la responsabilidad individual*, Cambridge University Press, 2000, pp. 31 y ss.

poder por la Sociedad. Lo absurdo es que el control democrático del Poder refuerza de forma indirecta la capacidad de acción de ese mismo Poder. Consigue que por la legislación aumente más su poder y se neutralicen las posibilidades de control. Lo que quiere decir que aumenta la irresponsabilidad. La juridización de las conductas provoca mayor injerencia y control del Estado en todas las relaciones sociales. El Estado Social supera la visión tradicional de derechos-libertades, por una nueva idea de derechos-creencias³⁵. Mientras que antes se fijaban los límites del Estado, ahora se justifican las intervenciones del Estado en la vida social. Y el principio democrático será lo que en mayor medida lo justifique: es la sociedad la que exige la intervención del Estado y habrá de legitimar los nuevos derechos.

El Derecho que se crea por el Estado, pura legislación, no deja de ser un instrumento del propio Estado sobre la sociedad³⁶. De ahí que haya surgido un problema que parece agudizarse: la enorme cantidad de funciones del Estado Social podría hacer degenerar la forma jurídica. Lo que no está en contradicción con la casi inabordable legislación y reglamentación jurídica. Se elaboran muchas leyes, que conduce a la sobreabundancia de legislación, de la que mucha no se aplica. Como las leyes suelen estar mal redactadas, no sólo exigen una continua interpretación por confusión, sino que sus implicaciones pueden ser negativas. No pocas veces la Administración, antes que devolverla al Parlamento para hacer una ley más eficaz, la ignoran, “cerrando los ojos a la ilegalidad, que ella misma contribuye a crear”³⁷. Además, cabe no olvidar que la proliferación de leyes debería ir acompañada de un aparato judicial. Sin embargo, existía ineptitud en los poderes

³⁵ Vid. FERRY, L. y RENAUT, A.: *Droits, libertés et Droits créances*, Droits, nº 2, 1985, pp. 75 y ss.

³⁶ El Derecho puede ser rígido o flexible. En este último caso puede ser un medio de cambio social, positivamente innovador. En cambio, el derecho rígido que tiene su parte de justificación, tiene el efecto negativo de prohibir todo aquello que no está expresamente previsto o permitido.

³⁷ COHEN-TANUGI, L.: *Le droit sans l'État Sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, P.U.F., 1985, p. 54.

públicos, o una regular gestión de la Administración. Es evidente que crece la juridificación. De hecho, se sostiene, no sin razón³⁸, que el Derecho no está dominado por un conjunto de reglas generales, jerarquizadas y articuladas, sino más bien como un puzzle de textos especiales, con un contenido técnico muy fuerte. Por eso la uniformidad apenas existe. Además, la regla jurídica no es estable, pues la generalidad casi ha desaparecido. La sociedad exige al Derecho que sea lo más preciso posible, que abarque todas las variables potenciales en la realidad. Dada la enorme capacidad de transformación que posee la sociedad, en seguida las normas se quedan obsoletas, por lo que continuamente se precisa su reforma y su adaptación a fin de corregir sus imperfecciones y, sobre todo, porque hay una fuerte exigencia social para que se eliminen las lagunas jurídicas. En caso contrario, la sociedad demandará al político el porqué no se han tenido en cuenta todas las variables al legislar. Y es que la sociedad quiere que se legisle sobre todo y con la mayor concreción. El resultado previsible es que el Derecho, que siempre va por detrás de las necesidades sociales, pasa a ser en gran parte un derecho transitorio. Así se complica mucho más la posibilidad de controlar la actividad del Estado.

9. EL DERECHO SOCIAL Y EL CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN

La política social debe tener un claro criterio sobre los medios que utiliza para ponerlos en práctica. Por ello si la actuación del Estado se somete a un régimen de Derecho, se controlan de antemano las medidas que habrán de ser empleadas. La Administración habrá de estar sometida a un juego de reglas superiores, que se imponen de forma apremiante, constituyendo asimismo los límites de su poder. Es preciso reforzar, en vista de la extensión de la Ad-

³⁸ Vid. HOLLEAUX, A.: *La fin des règles générales*, Bull. I.I.A.P., n° 29, septiembre 1976, pp. 7 y ss

ministración³⁹, las garantías que deben ofrecer los ciudadanos contra la posibilidad de una arbitrariedad, con un fuerte y eficaz control jurisdiccional. La causa es que la Administración dispone de un poder discrecional para escoger los medios que estime más apropiados para alcanzar los fines estimados por el legislador.

El problema es que al Estado a través de la política social se le permite entrometerse en todos los ámbitos de la vida del individuo. Necesita de un singular aparato burocrático para conseguir determinados fines. Como el Estado tiene actitudes totalitarias, mucho más intervencionista que los anteriores Estados, a fin de evitar el uso continuo de la fuerza, recurre a reglamentar toda la vida social. Una consecuencia negativa para el hombre actual es que potencialmente puede quedar reducida su libertad y su capacidad para obrar con responsabilidad, pues muchas de las acciones que el mismo debería hacer las efectúa la Administración, haciendo una dejación de sus funciones. Lo positivo es, por ahora, que se mantiene la paz social, aunque cada vez los conflictos son más abundantes.

El control requiere la posibilidad de suspender la aplicación de las decisiones administrativas ilegales. Y, sobre todo, que exista una fuerza en la propia Administración para suspender las decisiones que vayan en su contra, porque si no comprometerían gravemente el mismo Estado de Derecho⁴⁰. Dejando aparte las teorías sobre el Estado de Derecho⁴¹, no ha de olvidarse que la limitación del

³⁹ Una cuestión fundamental es la concentración del poder de decisión administrativo que ha permitido la concentración del poder económico. *Vid.* DANECK, G. A. y LEMAK, D.: *Regulatory Reform Reconsidered*, Boulder, Westview Press, 1985 y TOINET, Marie-France: *L'Etat en Amérique*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1989). **Ante este problema la solución estaría en simplificar los procesos administrativos.**

⁴⁰ *Vid.* BOURGOIS, J. P.: *L'erreux manifeste d'appréciation: la décision administrative, le juge et la force de l'évidence*, L'espace juridique, 1988.

⁴¹ A través de las teorías de la autolimitación, como la doctrina alemana de SAVIGNY, JELLINEK, o la doctrina francesa de DUGUIT, M. HAURIUO, JEZÉ, pasando por las teorías de la heterolimitación, ante las cuales se encuentra el derecho objetivo, sea el de F. GÉNY, G. SCALLE y G. BURDEAU, hasta llegar a la identidad Derecho-Estado con la visión normativista de KELSEN —el Estado no puede ser pensado más que como un orden jurídico y de manera recíproca, el orden jurídico es un Estado desde el momento que él presenta un grado de centralización—.

poder que puede surgir del acaparamiento de funciones por la política social tiene que partir de la norma jurídica. A su vez, se corre el peligro de terminar en una excesiva confianza en la norma que puede conducir a lo que D. Loschak denomina como el “fetichismo de la regla”⁴². Sin embargo, el Estado Social no parece que haya ido más allá del Estado de Derecho para controlar al propio Estado y en su caso a la actividad administrativa. Por eso se ve al juez como el único capaz de asignarle la función de garantizar el respeto del ordenamiento jurídico⁴³. Siempre que el juez no obedezca a consignas políticas y que no sea, como los llamados jueces estrella, demagogos moralmente desinhibidos, por lo que la justicia será presa de una profunda corrupción, en la que lógicamente no se puede confiar, siendo el resultado la inseguridad jurídica.

Para un control efectivo de la sociedad, se necesita poseer una idea clara del interés general, partiendo también de la idea general del Derecho y teniendo relativamente clara la distinción entre lo público y lo privado. Porque en el Estado Social las posibilidades de control jurídico son muy débiles, en razón del funcionamiento de la jurisdicción administrativa y todavía más de aquellas organizaciones que lo evaluarán fuera del Derecho. Esta falta de control está en relación con la ausencia de mecanismos de sanción —naturalmente fuera del control de los cuerpos técnicos de la Administración— y de la garantía del éxito de las pruebas puestas en práctica por el sector público sirviendo al interés general, en vez de crecer las garantías del Estado por parte de los órganos encargados. El Leviatán parece sustraerse a la esfera jurídica, debido a que el Parlamento ha reducido su eficacia democrática, transformada en un poder oligárquico político y económico y que en la sociedad está extendida la pasividad.

Postura que ya recibió una respuesta por parte de la doctrina francesa de Derecho público, porque a juicio de M. HAURIUO no había limitación de la fuerza estatal por el Derecho: *Précis de Droit constitutionnel*, 2^a ed. 1929, París

⁴² *Étranger: de quel droit*, París, P.U.F., 1985

⁴³ Lo que también tiene su peligro, pues se podría caer en un gobierno de los jueces.

La solución, ante las consecuencias del excesivo intervencionismo estatal y con la posibilidad de que siga sus propios intereses, sólo puede estar en reforzar las garantías del Estado de Derecho⁴⁴, al tiempo que se fortalecerá la vida social, haciéndola casi independiente del poder político. Hoy el Derecho se está desarrollando⁴⁵ y puede representar la garantía que quieren los ciudadanos, es decir, aumentar las garantías jurídicas. Para ello se precisa que cada vez haya más recursos a las disposiciones jurídicas, formulando reivindicaciones sociales en términos de derecho. Las reglas jurídicas son fundamentales para limitar la arbitrariedad del poder.

Para darle al Derecho una estabilidad imprescindible y conseguir eficacia en la política social, se ha planteado reducir la producción de normas jurídicas y de instrumentalizar el Derecho como un medio de negociación. Desde el punto de vista económico, se puede desreglamentar para que el Estado sea eficiente aunque intervenga en menos áreas. Se trata de que, ante la crisis del Estado Social, se reorganicen las políticas públicas⁴⁶, sin que ello suponga retornar al mercado puro⁴⁷. Sin embargo, si éste es un propósito necesario en las unidades nacionales, no parece que

⁴⁴ Lo que se hace casi imposible de separar la administración de lo político. Algún autor, como E. Forsthoff, sostiene que por ello el Estado Social de Derecho no se puede considerar un verdadero Estado de Derecho, sin contar con la gran cantidad de contradicciones en su planteamiento. Su idea es que la Administración, que lleva a cabo la política social, presta los servicios sociales indispensables como un acto técnico del poder político. Es la función social proveniente del poder político. Vid. FORSTHOFF, E.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, I.E.P., 1958 y *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, I.E.P. 1975. Por lo tanto, la función social y el poder político no se excluyen, sino que una está subordinada al otro.

⁴⁵ Con razón se pregunta Angel SÁNCHEZ DE LA TORRE: “¿Cuántos cambios estructurales puede aguantar, sin deteriorarse, un Estado de Derecho?”, *Crisis y re-creación del Derecho*, Madrid, Instituto de España, 2001, p. 87

⁴⁶ Una de las críticas más acertadas contra cierta reglamentación, ha sido que la institucionalización de las ayudas y de los programas públicos ha favorecido la aparición de alianzas entre segmentos administrativos y grupos de interés. Por eso, tanto en Europa como en Estados Unidos, a partir de 1977, se decidió corregir los efectos del intervencionismo económico.

⁴⁷ “Ningún lugar del mundo, comenta Pascal BRUCKNER, se encuentra gobernado únicamente por las leyes de la competencia, la solvencia, el individualismo radical”, *Miseria de la prosperidad. La religión del mercado y sus enemigos*, Barcelona, 2003, p. 149

pueda hacerse en el ámbito internacional, pues ello ha permitido, desde fines de los años 70, la formación de oligopolios que han modificado negativamente la libertad de mercado, incidiendo gravemente en los servicios locales y nacionales, lo que, sólo a partir de la década de los noventa del siglo anterior, ha hecho nacer una regulación necesaria para beneficio de los usuarios.

10. SEGURIDAD SOCIAL E IGUALDAD

Se puede analizar la seguridad como seguridad jurídica, entendiéndola como el conocimiento sobre la licitud o ilicitud de las acciones y lo previsible de las decisiones judiciales, y como seguridad social, dentro del ámbito de la política social. Esta última es la que aquí interesa. La seguridad social es una exigencia de los derechos humanos desde la primera generación, en la que se añade a las funciones jurídicas fundamentales que son ayudar a construir el orden social y conseguir poner las condiciones imprescindibles para la formación de la persona humana. Por ello es indispensable acudir al Derecho⁴⁸. Su existencia significa que existe un orden social que desea una seguridad. A partir de ella ya se puede poner como fin la justicia, que se realiza a través del Derecho.

El Derecho es seguridad, pues sus normas y reglas obligan al ciudadano. Dejan el margen necesario de libertad para que el sujeto de Derecho pueda hacer lo que está jurídicamente permitido. Por eso es tan necesario que exista la seguridad jurídica, para que se sepa de antemano cuales son las obligaciones y facultades jurídicas, así como sus resultados, que deben ser acordes con los propósitos de justicia. El ciudadano debe tener garantías de que un comportamiento recto no le va a traer consecuencias jurídicas negativas, y el violador de la ley debe tener la sensación de que se le va a perseguir y ponerle en manos de la

⁴⁸ La Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 10 de diciembre de 1948), proclama que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”.

acción jurídica de la justicia. La seguridad ha sido siempre el elemento clave de la política y desde luego el Estado moderno nace amparado por la idea de seguridad⁴⁹. Y en su forma más desarrollada, para el Estado social la seguridad sigue siendo el objetivo primordial de la política social. Hoy, como antes, la seguridad es el valor y la categoría fundamental de la vida social. No es posible la vida social si la seguridad está ausente. Si falta la seguridad es porque predomina la lucha o la competencia menos deseable o se ha implantado el autoritarismo. En cualquier caso, faltaría la imprescindible vida en común. Por eso la seguridad no es una categoría de la vida individual. Para la vida social es imprescindible que exista seguridad, a fin de que haya paz, porque si hay lucha permanente no puede haber convivencia. Por eso la vida social necesita que haya paz y seguridad como requisitos indispensables para lograr los fines sociales y con lo que afrontar los retos elementales que tiene toda comunidad.

El primer objetivo que busca la política es conseguir la seguridad; asegurar la vida civil. Para garantizar la seguridad social y que todos los ciudadanos tengan la protección natural, es imprescindible hacer una política social, que será la encargada de llevar a cabo la ordenación económico-social, producida por los desajustes y tendencias anárquicas del sistema económico y de la propia sociedad, que, por su inadecuación a las normas de convivencia, provocan desarreglos o desórdenes perjudiciales para el con-

⁴⁹ Especialmente por sus más grandes teóricos, como MAQUIAVELO, que parte de un Estado que garantice la seguridad, porque para el hombre todo es inseguro. También HOBBS constituye el Estado y la sociedad para garantizar la seguridad individual como una exigencia del mismo hombre, si bien a costa de la libertad. La teoría cartesiana se basa en el imperativo de la seguridad y KANT pone en marcha una filosofía de la seguridad. Aquí, sin embargo, se confía en el individuo y se desconfía del Estado, afirmándose como una seguridad jurídica, entendida como un derecho de seguridad. Con ello se quiere que el Estado no intervenga en el individuo. Lo importante es que se tiende a la seguridad jurídica basándose en un derecho de seguridad. La idea de seguridad jurídica la refleja bien KANT, en el sentido de que hay que organizar la vida social para que las relaciones humanas sean previsible; para ello sería preciso acabar con todos los elementos irracionales —Para KANT el estado de naturaleza no se basaba en la injusticia, sino en la inseguridad—. Luego, en tiempos posteriores, ya se toma la seguridad jurídica como un valor fundamental del Derecho.

junto de la sociedad y para ciertas personas que los sufren directamente. Por ello cabe decir que la seguridad social es quizás la mayor pretensión de la justicia social y la mayor exigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. Cabe no olvidar que entre los aspectos más importantes que exige la seguridad, basada en la personalidad, están la libertad y la igualdad, que son propiedad de las personas y no derechos como se cree corrientemente. Naturalmente existen unos derechos de seguridad social, que han desarrollado los principios generales del Derecho por la iniciativa de la política social de los Estados, pretendiéndose garantizar unas mínimas condiciones de vida a los ciudadanos. Lo contrario sería mantenerlos en la inseguridad sin la protección necesaria para vivir en una sociedad desarrollada. Lo primero que quiere lograr la política social es asegurar que todos posean una misma base material, según la igualdad defendida por la justicia social. Aquí la política es la que decide las posibilidades, porque lo práctico es alcanzar lo posible, y para ello la política social tiene que ser efectiva. Si se consigue una amplia seguridad, se cumple con las expectativas teóricas de la política social. Por las exigencias de la igualdad se requiere que a todos les lleguen por igual las prestaciones del Estado. El Estado intervendrá reconociendo la variedad de personas jurídicas, entre las cuales estarán las unidades de convivencia. Por eso se ha creado todo un sistema de seguridad social.

Si se impone la igualdad sobre la libertad es porque las prestaciones del Estado tienen como requisito que legitimar la igualdad de todos a la hora de percibirlos: yendo más allá de la exigencia del Estado de Derecho que se asentaba en la igualdad ante la ley. Ahora se reclama un reparto igual en las prestaciones. La igualdad tiene un significado de distribución igualitaria de prestaciones, además de la igualdad jurídica. Otra cosa es que debido a la excesiva intervención del Estado, al tiempo que desciende su efectividad, puede crear inseguridad jurídica y abrirse a la arbitrariedad, entre otras razones por la gran cantidad de leyes que se crean y por la no menos cantidad de órdenes que surgen de los innumerables servicios de la Administración.

Con las políticas sociales se amplían extraordinariamente los elementos de la vida, siendo su base fundamental la seguridad social. Su contenido es amplísimo, alterando la naturaleza del Derecho hasta conseguir que la seguridad social se oponga a la seguridad jurídica. Dado que se ha creado un extraordinario servicio público de seguridad social, no puede funcionar sólo con el régimen jurídico del Derecho común. De ahí que sea tan importante el Derecho social como el Derecho administrativo.

Así pues, la inseguridad ha reclamado la política social y la justicia social. La justicia, salvo la conmutativa, ya lleva emparejada la relación social o la vida social. Para que no sea una mera tautología, se precisa intensificar la justicia dedicada a la colectividad, porque el individuo en la sociedad moderna está muy desamparado al faltarle diferentes apoyos, el mayor el de la familia, y porque se reclama una mayor perfección de la sociedad, para que pueda disfrutar de ella, de sus valores espirituales y materiales a fin de conseguir una vía más plena.

Se ha acusado injustamente a la política social y, en concreto, a la seguridad social de ser la causa del desplazamiento, tanto de las antiguas instituciones de asistencia pública, como de las que provienen del núcleo familiar. Sin embargo, esta situación se debe a las transformaciones operadas en la sociedad, que han puesto al individuo en una tesitura bien distinta, sin apenas protección, casi aislado, a expensas de cualquier fuerza social, sin la posibilidad de dominio sobre elementos cruciales en su vida y sin que en él se hagan efectivos determinados valores como la solidaridad o la misma justicia. Cabe no olvidar que la materia de la vida social se basa en la cooperación humana y que la satisfacción de las necesidades (materiales) humanas se hace en gran parte a través de la economía. La vida en libertad es sólo posible en la vida social, por lo que si el individuo se encuentra aislado, careciendo de la seguridad existencial, la vida social carece de sentido. Precisamente para paliar las deficiencias graves que trae el mundo moderno, se crea y desarrolla la política social y su medio fundamental que es la seguridad social. Y

para que pueda convivir sin quedar excluida de la sociedad se crean las instituciones de carácter específicamente social.

11. ¿HAY ALTERNATIVAS DE PROGRESO AL ESTADO SOCIAL?

Es evidente que el Estado Social está en crisis⁵⁰. Sin embargo, no parece encontrarse otro medio en el que las sociedades puedan enfrentarse a los problemas sociales de forma global. No ha desaparecido el fenómeno de la acumulación del poder económico por una oligarquía económica. Actualmente, como había sostenido C. Schmitt, sigue existiendo el fenómeno potencial de totalización en la sociedad; es decir, poner de acuerdo el poder político con una determinada parte del poder social para imponerse hasta casi organizarse como Estado. El mismo Estado al haberse convertido en un fin, genera una lucha a muchos interesados en el poder político para conquistarlo y así convertirse en un instrumento de la oligarquía victoriosa.

Es indudable que no hay alternativa a los sistemas de protección social en cada uno de los países, porque están muy sólidamente implantados y porque su reducción o desaparición podría tener efectos negativos⁵¹. Aunque los programas sociales quizá estén excesivamente institucionalizados, no hay otras propuestas nuevas ni en la derecha, que carece de condiciones, ni en la izquierda para remodelar eficazmente el Estado-Providencia⁵².

⁵⁰ Cada Estado ha llegado a ella por sus propias causas, aunque la mayoría comparten problemas generales. En el caso de Europa en el que "la crisis del estado de bienestar tiene su origen en causas eminentemente internas", GILPIN, R.: *El reto del capitalismo global. La economía mundial en el siglo XXI*, Madrid, 2003, p. 251. Aquí no se pretende tratar este tema que debe ser objeto de otro estudio

⁵¹ No se puede ignorar que gran parte de los programas de política social han estado mal dirigidos y administrados. Desde hace mucho tiempo ya se veían los malos resultados. *Vid.* Por ejemplo, lo que ya advertía el libro blanco *The control of public expenditure*, Londres, HMSO, 1961, emd, 1432

⁵² Con independencia de que la ideología juegue un papel crucial al establecer prioridades y procedimientos. *Vid.* CASTLES, Francis G.: *The social democratic image of society*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1978.

Una de las soluciones podría ser dar un nuevo sentido al problema de los derechos políticos y al de la libertad política. Que en una sociedad haya derechos políticos, significa que de verdad los ciudadanos participan en la creación jurídica, es decir, en las normas generales del orden jurídico, no dejando que sean los órganos legisladores los que creen el sucedáneo de Derecho. En cuanto a la libertad política, tiene el sentido de participación en el Estado, que significa, además, limitación de su poder en favor de la personalidad individual. Asimismo, la libertad política da derecho tanto a la participación en el Estado como en las actividades sociales de las cuales el Estado se ha hecho cargo. Para una evolución política beneficiosa para la sociedad, se requiere que la economía que rige el Estado tenga un contenido claramente social para evitar caer en manos de las fuerzas económicas o de otro tipo. Por eso, dado que el Estado debe tener un contenido social, los derechos políticos en buena medida habrán de ser derechos sociales, conseguidos a través de la participación en el proceso de creación de las normas determinantes de la estructura del orden social.

La política social, dirigida por el Estado, tendría que respetar el valor de la libertad personal, que en las sociedades complejas es muy necesario al haberse impuesto el pluralismo social. Para ello se precisa que el Estado no sólo tenga la predisposición a limitarse y seguir fielmente sus planes, sino que el individuo, en aras de garantizar su libertad, debe estar cubierto por toda clase de cuerpos intermedios⁵³, a fin de que no se quede sólo frente al Estado. Tales cuerpos no deberían frenar las medidas más beneficiosas de la política social. Globalmente, el Estado es el primer protector del ciudadano y el aparato más eficaz para liberar de las fuerzas sociales y económicas opresivas⁵⁴.

⁵³ Vid. COURNET, M.: *Los cuerpos intermedios*, Madrid, 1977.

⁵⁴ Idea que no comparte A. GIDDENS: "Los Estados han sido siempre mucho más peligrosos y perturbadores para sus poblaciones que las empresas o los mercados", HUTTON, W. y GIDDENS, A. eds.: "La vida en el capitalismo global", *op. cit.*, p. 45. Cabe recordar los millones de personas muertas por la intervención del Estado. Muchas de ellas asesinadas. A ello habría que añadir los muer-

La oposición provocadora de tensiones se da cuando, por un lado, se requiere la intervención de los servicios públicos para conseguir los objetivos del Estado Social, y, por otro, cuando la extensión de la esfera pública se percibe como una amenaza para la independencia de las personas y para tomar las decisiones individuales.

Lo que es evidente es que en el desarrollo del Welfare State, parece que se ejercen más contenidos de regulación por los sectores socio-económicos que por el poder político, o si se prefiere, que este último está más influenciado por ellos. El Estado ha de hacer una política de acuerdo a la justicia social y, sobre todo, reduciendo los costos y aumentando la eficacia⁵⁵. Esto sería un requisito imprescindible para salir de la crisis del Estado Social.

Quizá aún más grave es que tanto el Estado Social como la sociedad han de afrontar el impacto de la ciencia en las fórmulas político administrativas, que cada vez en mayor medida forman parte del espacio público. Hasta parece ser que la innovación tecnológica, concebida a su vez como función social y como parte de la modernidad sociopolítica, supera el simbolismo del Estado.

La política social ha contribuido a crear una especie de individuo que exige continuamente derechos, que espera que la Administración resuelva sus problemas, creando la actitud pasiva como parte fundamental de su conducta, al quitarle iniciativa y obligaciones. Así, en vez de crear otras condiciones de colaboración y actividad en el individuo, que deberá buscar soluciones a sus problemas y participar en los que tiene su comunidad, se inhibe y se muestra indiferente ante los problemas de los demás. El resultado es una persona menos solidaria y más apta para adecuarse mecánicamente a las imposiciones de la sociedad desarrollada⁵⁶.

tos y asesinados que han sido provocados por la legalización de la cultura de la muerte, propiciados por el humanitarismo progresista.

⁵⁵ Según HERRERA GÓMEZ y P. GASTÓN BOYER: "la protección social tiene necesidad de individuar nuevos actores, nuevos principios-guía y nuevas reglas", *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, 2003, p. 220

⁵⁶ Tiene razón Luis LEGAZ: "en la vida social, y por ella, el hombre pierde autenticidad sólo cuando ignora que con ella puede fabricar la autenticidad de

Aunque los derechos humanos reclamen la intervención del Estado, las garantías que puede crear la Constitución son muy débiles para proteger a las personas y crear un sentido de responsabilidad comunitaria. La extensión de los derechos sin que al mismo tiempo vayan acompañados de los correspondientes deberes crea un individuo que es una amenaza potencial para los otros. Los derechos sociales han propiciado el dominio de los individuos sin escrúpulos y el enriquecimiento de los que saben manejarse con las subvenciones, al tiempo que se crea un ejército de parásitos que viven del servicio público y que no pueden ser más contrarios al espíritu de los derechos. La política social los propicia porque crea intereses poco compatibles con una mínima ética social. Estos parásitos disfrutaban de los rendimientos del esfuerzo de los que trabajan. Con la política social, la actividad política basada en la adquisición de bienes a través de los medios políticos, genera una enorme corrupción, que afecta muy directamente a la gente honrada a la que se roba o se expolia legalmente. Los medios utilizados por el Estado para combatirla son inoperantes. La Constitución es incapaz de llegar a la meta propuesta, incluso se la utiliza para convertirse en un instrumento destructor de los derechos que debería asegurar.

La legislación social es otro medio para gravar fiscalmente de manera arbitraria a los ciudadanos, aunque únicamente la intención formal sea distribuir aplicando el valor igualdad. A ello se le añade que el democratismo lleva a la degeneración moral e intelectual, pues a los pueblos se les enseña que con el voto pueden saquear la propiedad de quienes honradamente la han conseguido. Los derechos humanos sólo podrán ser respetados si se atienen al espíritu de 1948, considerando a la persona, como dice el Considerando de la Declaración, como poseedora de una "dignidad intrínseca", debiendo de ser protegida de forma absoluta, sin que sirva como un objeto para fines de la política distributiva.

su ser personal", *Socialización, Administración y Desarrollo*, Madrid, I.E.P. 1971, p. 13.