

SUPUESTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA SOCIAL

1. El tema objeto de las consideraciones que van a continuación (1) es fijar el íntimo sentido de los dos términos que integran la expresión «política social» y singularmente, como consecuencia, el matiz específico de que se revisten en la unidad del concepto resultante de su mutua implicación, en cuanto que con él se acota un ámbito de la actividad humana y del pensar científico.

Se trata, pues, de averiguar en qué consiste en su esencia la política social, en su doble aspecto de realidad existencialmente humana, o sea, de «política» viva y de «ciencia». Declaramos de antemano que nuestro interés recae primordialmente sobre el primer aspecto, no en virtud de una arbitraria preferencia, sino por el carácter ontológicamente previo de la investigación. Pues es evidente que sólo podrá saberse con precisión en qué consiste la política social como actividad científica distinta, por ejemplo, de la ciencia jurídica del Derecho del Trabajo, cuando se conozca exactamente lo que es pura y simplemente la política social como actividad llevada a cabo por el hombre en su vida de relación. Se hace preciso, por eso, aclarar conceptualmente los supuestos ontológicos-existenciales en que descansa la idea de la política social, sin lo cual toda discu-

(1) Estas páginas son el texto de una conferencia leída en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas en el mes de mayo de 1949.

sión en torno a la misma tiene que debatirse en el confusio-
nismo.

Así, pues, el punto de partida de nuestra legislación será que la política social es, por de pronto, una realidad política y que realidad política es una realidad humana, esto es, un complejo de acciones humanas de las que se predica la politicidad como puede predicarse la juridicidad, la moralidad o la religiosidad. Esta cualidad predicable de las acciones del hombre es un valor específico inherente a las mismas, por virtud del cual adquieren sentido jurídico, religioso, ético o político en cuanto son justas, santas, morales o convenientes y útiles. Pero esa cualidad hace, a su vez, que posean una dimensión formal por la que las acciones humanas pueden llamarse jurídicas, aun cuando no sean justas, para diferenciarse de las extra-jurídicas, lo mismo que las éticas, aunque sean inmorales, las religiosas aunque sean irreligiosas y las políticas aunque sean impolíticas, se contraponen a las que caen fuera de su ámbito formal. En cuanto acciones humanas, son hechos «axiológicos» (2), esto es, realidades que en su ser mismo incluyen la referencia positiva o negativa al valor que les da sentido; son un proyecto que necesariamente va transido de la valiosidad implicada por la actualización de aquel valor o de la disvaliosidad dimanada de su consciente o involuntaria negación (defecto del valor *ex parte operantis* o sólo *ex parte operis*).

2. Llegamos así, necesariamente, a la idea de la vida hu-

(2) «Una conducta sin valor, ontológicamente no puede ser», dice C. COS-
SÍO, *La valoración jurídica y la ciencia del Derecho*, 1941, pág. 78. O, como
dice N. HARTMANN: «Jede Person, jede menschliche Eigenart ist voller Wert-
gehalt..., eine Welt im Kleinen, und nicht nur als eigene Seinstruktur, son-
dern auch als eigene Wertstruktur» (*Ethik*, 1926, pág. 11).

mana, como clave para la comprensión de cuanto existe como viviente actuación de la misma y como resultado objetivo y objetivado del fluir vital en un determinado ámbito y dirección.

La vida humana transcurre en dos planos ontológicos que determinan su escisión dialéctica en lo que llamaremos «vida personal» y «vida social», expresiones abreviadas y tal vez incorrectas para expresar, respectivamente, la dimensión de la vida humana (que es siempre vida personal) que transcurre en el ámbito ontológico de la intimidad y aquella otra dimensión que se mueve en el plano de la socialidad. Y aquí es preciso evitar desde el primer momento un posible equívoco. Esta contraposición de intimidad y socialidad no alude en absoluto a la vida del «yo» aislado frente a la vida de relación, ni tiene nada que ver con antítesis sociológicos entre individuo y comunidad, egoísmo y altruísmo, etc. La vida humana implica en cualquiera de sus dimensiones la alteridad, la relación con otro: desde la religación con Dios a la religación con los semejantes (3). El hombre no está solo y por tanto su vida no transcurre solitaria. El alejamiento, el retiro, es un modo o una posibilidad de la vida personal, pero no una característica esencial de ésta frente a la vida social. La diferencia radica en el modo de la relación con los demás. En la vida personal, el individuo vive el hecho radical de la coexistencia desde su propio centro de intimidad personal, del cual emana la norma

(3) Como dice J. Conde (*La relación social*, en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1949, pág. 120): «Como persona, el hombre está siempre en sí mismo, de una manera o de otra. Y por estar en sí mismo, el hombre está siempre en una situación «de la que» depende funcionalmente. Muy singularmente, depende de las otras vidas humanas que están constituyendo su situación».

y la forma de su comportamiento entre y ante los otros: se les ama o se les odia, se les estima o se les desprecia, se les sirve o se les explota, se les da lo suyo o se les niega; y en ese comportamiento se pone de relieve, en cada una de sus concretas manifestaciones, el tipo de personalidad que cada uno es, no sólo porque en cada acción se expresa la actitud de amor u odio, de estimación o desprecio, etc., sino porque esa actitud es a su vez la expresión de algo más fundamental, o sea, del valor (religioso, ético, económico, vital, etc.) que informa la concreta actitud de la persona y la define como un ejemplar humano específico (por lo que, al contrario, «carece de personalidad» el hombre en quien se da la ausencia de una actitud coherente, por falta de elección de un valor fundamental como determinante de la conducta). La vida personal tiene, pues, sus categorías específicas: santidad o irreligiosidad, moralidad o inmoralidad, nobleza o hipocresía, elegancia o vulgaridad, hidalguía o rufianismo, valentía o cobardía, etc.

En cambio, en la vida social la norma y la forma del comportamiento ante los otros no emana de la intimidad de la persona, sino de un mandato, de un precepto, de un uso de «los demás». El ámbito de la vida personal termina en el motivo por el cual se acepta dicho precepto o uso. Así, en el *homo-religiosus* los actos sociales de la religión están siempre transidos de íntima religiosidad; pero en el hombre ajeno personalmente a la emoción religiosa, sólo puede darse la pura realización de esos actos sociales: ir a misa, pagar diezmos y primicias, no trabajar en domingo, etc., o sea, el cumplimiento de preceptos en tanto que preceptos. Ese hombre obrará así no porque es religioso, sino sólo porque forma parte de la comunidad de la Iglesia y acepta sus normas. Los motivos del obrar social serán, pues, según los casos, religiosidad, hipo-

crecía, temor al más allá, educación tradicional, rutina, etc., pero lo específicamente social consiste en la aceptación del precepto en cuanto precepto impersonal dirigido a una persona que es miembro de una comunidad o círculo social, mientras que la vida personal es la actitud fundamental de la persona ante el valor respectivo (el religioso, en este caso), que condiciona toda concreta acción de la misma, incluso la aceptación de los correspondientes preceptos sociales.

Se implican, pues, recíprocamente la vida personal y la vida social. El modo de aceptar y cumplir las formas sociales ya pone de relieve el tipo de personalidad íntima que se es. De otro modo no sería posible distinguir, por ejemplo, el caballero del hipócrita y del advenedizo, supuesto que los tres se someten a los más exigentes dictados de las «conveniencias» sociales. Pero es evidente que hay diferencia entre el hidalgo y el nuevo rico que nos ofrecen su hospitalidad, como la hay entre el hipócrita y el hombre de mundo que, por educación, disimula la molestia que le causamos con nuestra presencia. Sin embargo, la estructura de la vida social es en esos casos la misma. Lo que varía es su inserción y enraizamiento en una vida personal distinta en cada caso.

Resulta claro, según eso, que las categorías de la vida social no son nunca un criterio último y definitivo. El hombre que obra socialmente, en su hacer social transfunde algo de la vida personal, y de ahí que las categorías propias de ésta son necesariamente las más altas. Hay dos peligros que acechan constitutivamente a toda existencia humana: la extravagancia y la insustancialidad (4). La extravagancia es la aniquilación

(4) No podemos hacer aquí más que muy breves alusiones a estos conceptos. Extra-vagante es el que *vaga, queda fuera* de un patrón o medida normal. En la existencia humana, lo «normal» — en su doble acepción nor-

práctica de la dimensión social de la existencia y la reducción de la misma a las categorías y modos de la intimidad personal: desde la extravagancia del genio y de las personalidades fuertes hasta las extravagancias del que, carente de personalidad, trata por todos los medios de «distinguirse». La insustancialidad, por el contrario, es la destrucción práctica de las dimensiones íntimo-personales de la vida, la disolución de la sustancia personal en las puras categorías y modos de lo social: desde la desustanciación en los grandes entes colectivos (Estado, Partido, Clase) y la deformación profesional de la personalidad, hasta la banalidad del insustancial, sólo atento a la práctica de las formas y costumbres de la «buena sociedad». Son dos extremos igualmente viciosos en los que puede incurrirse —como tendencia tan sólo, pues ontológicamente no puede prescindirse de ninguna de las dos dimensiones de la existencia— y sería difícil decidir cuál de los dos es causa de mayor perturbaciones. Pero el hecho de que afirmemos la primacía ontológica de las categorías de la vida personal —por lo que la «insustancialidad» puede resultar una más grave desviación que la «extravagancia»— no debe llevar a una desvalorización de la vida social, ya que en ella está la base de la política y del Derecho; dos formas de actividad y de

nativa y fáctica: es el «equilibrio» entre la dimensión personal y la dimensión social. El que rompe ese equilibrio a favor de la primera dimensión queda fuera, vaga por encima de lo normal, y por eso lo llamamos, en este sentido etimológico, «extravagante». El que lo rompe a favor de la segunda dimensión queda por debajo de lo normal, no alcanza ni mantiene el pleno nivel de la personalidad, porque ha disuelto su sustancia interior en la norma social, ya se trate del criterio político, de la norma profesional, de la norma de la «moda», etc. Dejamos a un lado el examen de la relación entre el modo de ser insustancial y la forma de la heideggeriana existencia: banal y la vida del hombre-masa, según la idea de ORTEGA.

creación humana que carecen de sentido en el ámbito específico de la vida personal. He ahí por qué estimamos que una doctrina del Derecho y de la política tiene que comenzar necesariamente con una teoría de la vida humana y de los planos ontológicos en que se desenvuelve.

3. La vida social es un modo de vivir la relación con los demás, que, como cabría decir con frase heideggeriana, se desarrolla inmediatamente en el ámbito del «se» (cada cual habla como «se» habla, piensa como «se» piensa, obra como «se» obra, y este «se» se refiere a «los demás», a «la gente», que no es nadie en particular, sino «todos en general», o sea, lo impersonal que, con fuerte presión, impone irracionalmente, «porque sí» su criterio); por eso hay algo específico en la relación social que la diferencia de la relación interindividual. En la relación interindividual son vidas personales lo que entran en juego: yo y tú, tú y él, él y yo, más allá de éstos, el «otro»; o sea, el «prójimo» y el «lejano». En la vida social somos «nosotros» los que nos relacionamos. «Un hombre, dice Javier Conde (5), queda afectado bajo especie de nosotros cuando, como efecto de la afección, sus potencias fueron dispuestas de una manera constante y continua, con el modo de constancia y continuidad al que los griegos llamaron *hexis*, los latinos *habitus* y nosotros *habitud*». Cuando el uso de la potencia natural de la sociabilidad (apertura del hombre a los otros hombres) deja dispuesta esa potencia en forma de *habitud*, y esa *habitud* se hace recíproca entre los hombres que se afectan uno a otro, nos hallamos ante el fenómeno del nosotros en que lo social consiste, cuando el yo, el tú, el él se tornan sujetos de *habitudes* y las *habitudes* mías se reflejan en el tú y en el

(5) J. CONDE, *Loc. cit.*, págs. 123-124.

él, y viceversa, se produce la implicación recíproca de hábitos en que lo social consiste».

Convendría, naturalmente, hacer algunas aclaraciones, y tal vez la primera de todas sería que el «nosotros» puede resultar una categoría demasiado amplia en cuanto que es susceptible de tener validez también en el ámbito de la vida personal (6).

Creo, en efecto, que es posible superar la polaridad de «tú» y «yo» en un «nosotros» y no llegar con eso a la esfera de lo social. Pues también en la esfera de la vida personal pueden darse «comunidades» intrínsecamente distintas del fenómeno social que se conoce con el mismo nombre, aun cuando sea posible una relación de fundamentación con las mismas. Sea, por ejemplo, el caso del matrimonio. Evidentemente, éste es un hecho «social», de naturaleza «comunitaria» para nosotros, pero que, como tal realidad social, no se confunde con la «comunidad de amor» que, además de eso, puede constituir. Si,

(6) Nos es imposible extendernos en este punto. A mi juicio, las categorías primarias no son tanto «relación interindividual» y «relación social» como «vida personal» y «vida social». Lo social no coincide exactamente con lo que no es pura relación interindividual, o sea, relación con «otro yo». En el ámbito presocial de la vida personal puede darse la conciencia del «nosotros» con más intensidad que en muchas zonas de la vida social. Claro que en ésta se da siempre la socialización, o sea la afección del hombre bajo especie de nosotros, y que en la vida personal se mantiene el sentido del «tú» en cuanto que es un «yo» y no tiene sentido en ella el sacrificio de cada uno a ninguna norma impersonal. Lo propio de lo social es, pues, la impersonalidad de la relación determinada por la trama de hábitos, o sea que estos hábitos o habilidades crean una textura objetiva en la que se disuelve lo propiamente personal, y la presencia de una conciencia del «nosotros» más que por una íntima comunión, o, al menos, no necesariamente por ella, está determinada por esa misma impersonalidad creciente de las recíprocas hábitos en su trama objetiva. Ideas interesantes sobre este punto se encuentran en Max Scheler, *Esencia y formas de la simpatía*, ed. española, Buenos Aires, 1944.

como una vez escribió Ortega y Gasset, el amor no tiene nada que ver con el matrimonio, ello sólo quiere decir que en el matrimonio (como en cualquier realidad humana) hay, por de pronto, lo que acontece en la vida personal (y una cosa que puede acontecer es la «comunidad de amor») y, después, el hecho «social» del mismo. El «amante (que puede ser o no ser, además, «esposo») no es una categoría social; lo es, en cambio, íntegramente, el «esposo» (7). Pero, como se ve, la habitud en el sentido del nosotros, es bifronte, en cuanto que puede extender su vigencia al plano ontológico de la vida personal tanto como al de la vida social.

Y, en cambio, hay manifestaciones de la vida social en las que parece afirmarse la conciencia de lo que separa («yo», «tú», «él») antes que la de lo que une («nosotros»), cosa que ocurre en todas las formas que encajan en la categoría de la «sociedad», de la *Gesellschaft* en sentido de Toennies. Ahora bien, lo que separa estas manifestaciones de lo que aún no es social y sólo es relación interindividual es cabalmente esa habitud que predispone nuestras potencias y afectos en sentido superador de toda particularidad. Esa habitud produce la «socialización» (fenómeno que ofrece distintas y variadas gradaciones, determinantes de las distintas formas sociales), y por eso la relación de sociedad es tan *social* como la de comunidad, porque es relación entre individuos «socializados», esto es, dotados de una habitud que engendra una conciencia más o menos intensa o difusa y más o menos irremediable, del «nosotros». De ahí

(7) Por eso el amor se coloca muchas veces al margen de lo social, hace expreso caso omiso de las conveniencias y de las formas sociales, tanto si su «ilicitud» (ilegalidad) le sitúa fuera de la institución social del matrimonio como si, independientemente de esta circunstancia, su intensidad le lleva a manifestarse sin consideración a ninguna norma social.

el fenómeno, de apariencia tan chocante, de que, como decía Unamuno, los pueblos más individualistas sean los más «mazicos» y «rebañegos», o sea, los más socializados. Así, la «conciencia de clase», por ejemplo, está determinada esencialmente por esa habitud y no se explica sin ella.

4. Hablando en términos generales, podría decirse que la sociedad (previamente a toda especificación del concepto en sus concretas formas) es la institucionalización y cosificación de la vida social; pero, al mismo tiempo, es lo que suministra contenido y posibilidades a la vida social. El hecho de que vivimos con los demás, impone, con necesidad ineludible, determinados modos a nuestro comportamiento, verdaderas formas de vida que cuando cristalizan en una objetividad constituyen el sistema de los usos sociales, en el que se integran todas las restantes normas y formas objetivadas de vida social, como el Derecho y la política. El vivir en esas formas, y esas formas de vida, objetivadas en normas, son el hecho de la sociedad, hablando en términos generales. Allí donde esas formas de vida suponen un «nosotros», más basado en el parecer que en el ser, más hecho de convencionalismos que de comunión y más orientado a la afirmación de lo que distingue que a la de lo que agrupa, tenemos el fenómeno estricto de la «sociedad» que, para evitar equívocos terminológicos, podríamos llamar también *asociación*. Allí, en cambio, donde las formas de vida social expresan y reafirman la sustancialidad de un «nosotros» y en lugar del convencionalismo y de la particularidad se impone un honor y una moral de grupo, tenemos el fenómeno de la comunidad (8).

(8) Véanse las acertadas consideraciones que acerca de este punto expone A. GARCÍA VALDECASAS en su libro *El hidalgo y el honor*.

Lo que determina la preponderancia de una de estas formas sociales sobre la otra depende de múltiples factores que, en parte, son trascendentes a la voluntad humana y en parte son obra de ésta. El valor y las posibilidades fundacionales de la libertad humana no puede ser puesto en duda. Las formas de vida social tienen su raíz en la vida personal que es, en una de sus dimensiones esenciales, libertad. Pero la libertad se mueve dentro de dos limitaciones: una, lo que constituye la estructura ontológica de las propias formaciones sociales, que no puede ser alterada porque se impone como un deber ser al arbitrio reformador; otra, las posibilidades que confiere la situación concreta en que se halla instalado el hombre.

5. Pues bien, por aquí podemos llegar a entender el sentido de la política. La política es una forma de actividad social, es una dimensión de la vida social del hombre. No es, en modo alguno, toda la actividad práctica del hombre comprensiva de la religión, la moral y el Derecho, como opuesta a la actividad teórica del espíritu, según pretende Semerari (9). Pero en sentido fundamental, la política tiene relación con toda la vida social del hombre. Política tiene, sin duda, algo que ver con «politesse», con ser «polis», educado, con no ser un «incivil». Ser «político» significa también, en la vida social, ser de buenas maneras, poseer «tacto» y sentido de la conveniencia, como es «impolítico» el hombre que dice o hace inconveniencias; y Tomasio había también percibido esta co-

(9) «L'attività pratica risulta sempre del concorso imprescindibile del piú, dalla confluenza di molti nel fatto della convivenza e dell'associazione. Tale correlata plurimità, domandata della pratica, dicesi Politica. La pratica è esplicazione fondamentale dello spirito. Lo spirito pratico è Politica.» A. SEMERARI, *I valori della Politica*, en la «Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto», julio-diciembre de 1948 pág. 303.

nexión al considerar el *decorum* como el valor político fundamental (10).

Ahora bien, dentro de la vida social la política tiene un sentido muy preciso. Afecta, por de pronto, a la creación de la «sociedad civil». La sociedad civil es el Estado, la *Polis*, la *Civitas*, la Ciudad. Pero, precisamente, de esta sociedad civil como entidad política tendió a diferenciarse claramente la sociedad burguesa y, en general, la sociedad como fenómeno específico de la sociología. ¿Por qué esta diferenciación? Primariamente, en la filosofía política griega la *Polis* es un orden total de vida, no el hecho de la conveniencia externa, como con razón acentúa Holstein (11), sino, ante todo, una íntima y profunda realidad ética, esto es, una realidad vital transida de eticidad, cuyo totalitarismo absorbente sobre toda dimensión individual ha señalado, entre otros, con impresionante minuciosidad J. Burckhardt (12). El descubrimiento por el cristianismo del valor de la libertad humana es lo que ha permitido fundamentar de la manera más sólida y duradera la *distancia* entre el hombre y la ciudad, que ya la sofística y el estoicismo habían iniciado. Misión de la política será desde entonces, en cierto modo, lo contrario que para los griegos. Si para éstos la política era ratificar la identificación de hombre y Estado como medio de asegurar la felicidad moral, de suerte que en

(10) El *decorum* es, para TOMASIO, la virtud correspondiente a la *socialitas* y el objeto de la política. Su principio es: «Quod vis, ut alii tibi faciant, tu ipsis facies». *Fundamenta iuris naturae et gentium*, I, 6, 41, 42. Cfr. J. SAUTER, *Die philosophischen Grundlagen des Naturrechts*, Viena, 1932, páginas 174 y sigs.

(11) V. la traducción española de L. LEGAZ y F. VELA de su *Filosofía del Estado*, ed. del Instituto de Estudios Políticos.

(12) En el tomo I, sección 2.ª de su monumental *Historia de la Cultura griega*, ed. de la «Revista de Occidente».

definitiva la política misma se absorbía en moral (o si se prefiere, a la inversa), después la tarea será la contraria: asegurar la distancia o, a lo sumo, «salvar la distancia», aproximando en lo posible los dos polos que de antemano son reconocidos como distantes. Pero aun en las concepciones más orgánicas, queda por lo menos el destino individual de las almas al margen de la socialización civil. De ese modo la política no «es» moral, ontológicamente hablando, sino algo que, para unos, debe subordinarse a la moral y, para otros, independizarse de ella, sin que falten los que de nuevo tratan de elevarla a la misma esfera moral, hasta absorberla y erigirse en valor supremo.

Fué, pues, un paso adelante el que la lucha contra el Leviathan hobbesiano (13) suscitase la posibilidad no sólo de reconocer la autonomía de otras actividades del individuo al margen de la ciudad, sino el que se los haya reconocido como actividades precisamente *sociales* y sin embargo *no politizadas*, con lo que quedó abierta la legitimidad de una problemática en torno a la sociedad, que en modo alguno queda resuelta con los criterios ético-jurídicos-normativos con que se enfocan las cuestiones de la sociedad civil como entidad política. Pero en sí misma, la sociedad civil es la realidad objetiva de todas las formas de la vida social humana, es el ámbito de la realidad viviente y creadora del obrar social humano, el hogar en que se produce toda acción social del hombre y la objetivación de ese obrar en determinadas formas más o menos estables con carácter normativo.

6. La política es, por de pronto, la actividad que, dentro de la sociedad civil, adopta conscientemente una actitud de

(13) Sería interesante mostrar el origen del pensar sociológico en esta lucha contra el absolutismo.

dirección o planificación más o menos amplia o, por el contrario, de más o menos amplio abstencionismo, ante las diversas realidades de la vida social —y en caso extremo, también los de la vida personal— para referirlas, con fines de poder, al dominio de la organización coactiva del Estado y en beneficio de ésta. La política tiene dos polos ideales: socialización de la vida personal y personalización de la vida social (14); entre estos dos extremos, efectúa desplazamientos del predominio de la comunidad sobre la asociación y viceversa, y por medio del Derecho, cambios de estructura de las realidades sociales objetivamente dadas.

El ideal subjetivo del político no necesita coincidir con esta finalidad; las «grandes personalidades históricas» aspiran fundamentalmente a la instauración de un dominio universal, consiguiendo una hegemonía para el propio Estado, que ellos mismos contribuyen a forjar. Pero la política en sí misma versa sobre este forjar el Estado, y el hecho de que se pretenda además imponer un dominio de dimensiones ecuménicas o, en todo caso, transnacionales, es sólo una característica de ciertas políticas que se sobreañade a la primera y fundamental y la supone. Así, por ejemplo, la política de Napoleón no es sólo su ideal de un orden europeo bajo la hegemonía de Francia, sino, ante todo, su actividad de planificación de la vida social entera integrándola en la organización estatal por él creada.

Pero fundamental y primariamente, la política se refiere a la organización de la sociedad civil en Estado, y como Esta-

(14) En rigor, sólo la primera tendencia es auténticamente «política». La calificación de política de la segunda tendencia dependerá de la medida en que se considere que el liberalismo es una política y también de la medida en que el liberalismo pueda prescindir de la socialización. Véase lo que se dice más adelante en el texto.

do, y por consiguiente, implica antes que nada un proyecto de modelación y encauzamiento de la vida social hacia los fines del poder estatal. Ese proyecto y el concepto total de lo social y del Estado y sus fines es la «idea» política. Pero la acción política no sólo es realización de esa idea, sino que es realización de cierto modo, por ciertos medios. El orden jurídico en que se realiza no es esa política, sino que la supone, es el resultado de la política. Esta se inserta, por tanto, entre la idea y su realización jurídica; sobre ésta puede recaer también la calificación de «política». En este sentido, la política es una decisión o conjunto de decisiones, y la creación jurídica es, por de pronto, una de estas decisiones. Naturalmente, la idea política se realiza también por decisiones que a su vez no son creación de orden jurídico, sino que toda su dimensión externa se agota en la politicidad. Pues bien, lo propio y característico de la acción política es que realiza la idea tamizándola a través del criterio de la utilidad y la conveniencia (15); la referencia a este valor es lo que la constituye formalmente. Pues ya hemos dicho que los polos entre los que se mueve la libertad fundacional del hombre son, de una parte, la estructura ontológica de las formaciones sociales y, de otra, las posibilidades determinadas por su propia situación. Pues bien, la acción política debe contar con esas estructuras y con esas posibilidades. Lo revolucionario es expresar en un orden jurídico una estructura ontológica que no es la que corresponde a la esencia de las realidades sociales, tal como de hecho están configuradas en la vida histórica. Lo reaccionario es lo mismo, pero al revés: conservar en el ordenamiento jurídico una estructura que no se corresponde con la

(15) Cfr. L. LEGAZ, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Barcelona, 1943, páginas 241 y sigs.

ya variada realidad social, ignorando los efectivos desplazamientos acaecidos. Y entre los dos extremos, la política constructiva será atenerse a la realidad, pero tratando de configurarla, en términos de posibilidad, de acuerdo con superiores exigencias de la ley moral. Pero sobrepasar esos límites de posibilidad, en cualquier dirección, es ya «impolítico»; desconocer el cambio o tratar de imponerlo a toda costa, lo mismo si se hace con criterio revolucionario, frente a una realidad conservadora, que si se orienta en sentido socialmente conservador, frente a una realidad disgregada y revolucionaria.

Como la política es actividad social, presupone al hombre socializado o es un factor de socialización del hombre. El hombre socializado es el insustancial, en quien las dimensiones de la vida social predominan sobre las de la vida personal. El político propende más que nada a este predominio de la vida social, o sea, a la imposición de criterios colectivos impersonales que él mismo pueda poner directamente al servicio de los fines estatales tal como él los concibe. Aunque el totalitarismo, en su idea pura, sería el llevar a sus últimas consecuencias y en todos los aspectos la socialización del hombre, esto no puede nunca lograrse en absoluto, porque la libertad de la vida personal es, prácticamente, una magnitud inagotable que siempre crea reductos de intimidad, retirándose a trincheras situadas a retaguardia de la línea de la socialización; esto, aparte de los alarmantes síntomas de destrucción de la personalidad íntima que se pone de relieve en tantos «procesos» modernos, cuya gestación se explica en la impresionante novela *El cero y el infinito*, y de los que la realidad ofrece abundante ejemplo al otro lado del «telón de acero». Precisamente porque la política no puede prescindir de esta dimensión socializadora.

Schmitt (16), considera que el liberalismo no es una política, sino lo contrario de una política, porque, en principio, su misión sería lo contrario de la socialización, el referirlo todo en lo posible a las puras categorías de la vida personal. Sin embargo, el liberalismo, no como pura concepción filosófica, sino como principio de organización política más o menos mezclado con ingredientes democráticos, no implica menos la socialización: pues el individualismo presupone también el individuo socializado; sino que aquí es la «sociedad» más que la «comunidad» lo que impera, el convencionalismo sobre la moral y el honor comunitarios y lo característico de la política liberal es que deja a ese individuo a merced de las fuerzas de socialización, pero vacila en poner esta socialización al servicio de los fines estatales, dotándola, en alguna de sus formas, de la sanción y la coacción jurídica; esto es, renuncia en lo posible a la estatificación, pero no es auténticamente capaz de crear diques que realmente contengan la socialización (17).

7. Si la política no es, como hemos dicho, la forma general de la actividad del espíritu práctico, sí es, desde luego, la forma más alta de la actividad social. Pues presupone la totalidad de la vida social, y con actitud positiva o negativa, la orienta a los fines del Estado, que es, en la vida social, el órgano más eficaz de la justicia, como valor social supremo.

Pero la vida personal, existencia auténtica de la libertad del hombre, es una dimensión ineliminable de la vida humana en general, en la que tiene su raíz la vida social, y las catego-

(16) *El criterio de lo político*, en el vol. *Estudios políticos*, ed. de CONDE, 1941.

(17) Véase lo que digo en mi trabajo *El individuo entre el Estado y las fuerzas sociales*, en la «Revista Internacional de Sociología», octubre-diciembre de 1948.

xías radicales de la vida personal son la religión y la moral. Por eso no hay acto humano que escape a la valoración moral. Pues el acto humano social, al mismo tiempo que es valorado según el módulo impersonal —colectivo de una norma social—, puede ser valorado desde el punto de vista del sistema de acciones posibles por parte del mismo individuo, en tanto que decisiones de su vida personal, y entonces lo que desde un punto de vista es jurídico, político o social, desde otro es honesto, elegante, rufianesco o inmoral. El acto político, como acto social, no escapa, pues, de ningún modo, al juicio moral, pues como acto integralmente humano, es «político» desde el punto de vista de la vida social y «moral» como decisión de la vida personal, que hubiese podido exigir el acto contrario.

Pero como acto social, presupone también el valor social por excelencia, que es la justicia. Y así como el acto político no puede eludir juicio moral, tampoco al juicio de justicia, pues como acto social implica la intersubjetividad a la que por esencia corresponde la calificación de justicia. Por consiguiente no hay ni independencia ni desconexión de la política respecto de los restantes ordenamientos normativos de la conducta. El error radical del maquiavelismo consiste en haber querido erigir la razón del Estado, el valor político, en valor independiente y supremo. Ahora bien, justificaciones supremas no hay más que las de la moral y la religión, o sea, las de la vida personal, pero ni siquiera las de justicia, ni ninguna otra de la vida social. Precisamente por eso, la interpretación más benévola y cordial de Maquiavelo, la de Croce y su escuela (18), tiende a interpretar su doctrina como lo contrario de un in-

(18) Vid. G. CAMPOSAMPIERO, *Macchiavelli e l'etica concreta*, en la «Rivista Int. di Fil. del Diritto», julio-octubre de 1940.

moralismo, como una moral especial, como una moral profesional cuyos valores son los utilitarios y colectivos y no los específicos de la moral individual. Sin embargo, parece-me que esto es desnaturalizar las cosas y lo único certero que hay en esa interpretación es ver la imposibilidad de una actividad práctica del individuo al margen de las valoraciones de la vida personal sin perjuicio de su especificidad como actividad social.

Ahora bien, si no hay ni es posible una supremacía de la valoración política al margen de la moral, hay, sin embargo, una clara distinción entre las mismas. Pues, en primer lugar, hay la diferencia entre lo que es vida personal y las categorías sociales. Pero también en el orden de la vida social hay diferencia precisa entre la política y el Derecho, a pesar que una y otra presuponen el valor de la justicia, valor social fundamental. Pero lo suponen de distinta manera. El Derecho es, intrínsecamente, la realización de una idea de justicia, y sus características y elementos son las de la justicia: trata de realizar la generalidad, la igualdad, la proporcionalidad y la equidad que son propias de la justicia (por eso cristaliza en un sistema de normas) y todas las calificaciones sobre el Derecho se refieren en definitiva a esos elementos y características. En cambio, entre la justicia y la política hay una mayor distancia, porque se interpone el tamiz de la utilidad y la conveniencia. La política no puede eludir la calificación de justicia o injusticia *porque* es actividad social, y *cuando* tiene como finalidad la creación de un orden jurídico. Pero ya sabemos que la política ni se agota en la creación de un orden jurídico ni consiste en ese orden creado. Y por eso, el valor de justicia queda en segundo plano, para dejar el paso a la concepción ágil de quien en el trato con los otros Estados o en la manera de conducirse con su propio pueblo realiza lo que conviene desde el punto de

vista del aseguramiento y engrandecimiento del poder que representa. En este ámbito, el poder aparece como un valor supremo, un fin en sí digno de ser aspirado, y la lucha por el poder, en el sentido descubierto por Maquiavelo, es como un signo de ese carácter suyo que Ritter (19) ha llamado demoníaco o demoníaco, que no trata de encubrirlo en consideraciones moralistas que, por otra parte, se ponen siempre al servicio de un poder muy concreto, como es el caso de los teorizantes de la política inglesa, representantes típicos de una actitud que Ritter ha calificado de «moralismo». Si Maquiavelo era el representante de una primacía ética de la política, T. Moro y los ingleses representarían una pretendida subordinación de la política a la moral, pero en interés de la propia política, el propio Ritter valorizaba el punto de vista del nacionalsocialismo alemán al afirmar que sólo en el *Volsktand*, creado en 1933, se había logrado superar la oposición de moral y política, ya que en su realidad concreta quedaban identificados la ley moral y el interés del poder.

Pero por grande que sea la autonomía real de la dinámica del poder político y por mucho que las razones de interés y conveniencia se hallen en el primer plano, no ya sólo la calificación moral, sino la social de la justicia es siempre posible y necesaria, pues lo que hace el político, aunque no lo haga en forma de orden jurídico, y precisamente cuando no lo hace, afecta siempre a otro o a otros, y por lo tanto, es ya justo o injusto por eso mismo. El criterio político consiste en hacer lo útil y conveniente al poder, pero suponiendo al menos que aquéllo no es injusto; o sea, que la utilidad y conveniencia

(19) G. RITTER, *Machtsstaat und Utopia. Vom Streit um die Dämonie der Macht seit Macchiavelli und Morus*, 2.^a edic., Munich-Berlin, 1941.

no son el criterio supremo justificativo, sino el tamiz que sólo deja pasar aquella parte de lo justo que es conveniente y útil realizar; por eso, una ley, que es parte del orden jurídico, siendo justa puede ser impolítica (o, como dirían los clásicos, no es necesaria al bien común); pero algo que es útil al Estado o al poder político no ya por eso es justo ni puede eludir la calificación de justicia ni quedar justificado con sólo su utilidad.

8. Ahora, se puede ya pasar al concepto de política social, comenzando por afirmar que, por de pronto, ésta es política, pero no toda la política, aunque de las consideraciones anteriores casi pudiera deducirse lo contrario. Pero hemos visto que toda política es actividad de la vida social e implica una idea y una voluntad de organizar de cierto modo la sociedad civil. Por tanto, es lo social lo que ahora debe ser objeto de ulteriores concreciones para que la política social se destaque del campo más amplio de la política general.

La política es social, en este sentido específico, cuando la intención inmediata del que politiza, o sea, la política *ex parte operantis*, es precisamente la de dar remedio a un problema social, o lo que es lo mismo, remediar en alguno de sus aspectos la cuestión social.

Este concepto de cuestión social es uno de esos conceptos de los que diría Freyer que están cargados de historicidad, pero es evidente que cada época histórica ha tenido su cuestión social. Es verdad que en la época moderna la ruptura de los cuadros corporativos y el nacimiento de la gran industria y con el del proletariado, ha engendrado la moderna lucha de clases que es la esencia del problema social de nuestros tiempos. Pero siempre ha habido lucha de clases y siempre ha habido, por tanto, un problema social. Ahora bien, una política social sólo la ha habido en la medida en que ha habido con-

ciencia de esa lucha como tal lucha de clases, y en tanto, por consiguiente, que el político ha sentido al problema desde ese punto de vista. El problema social, en efecto, es el problema de las relaciones de los individuos en cuanto miembros de distintas clases, y por tanto, también el de las relaciones de estas clases entre sí y el de la de aquéllas y éstas con el Estado. Y si objetivamente estas relaciones se concretan en distintas situaciones de la persona humana, el verdadero problema nacerá en el momento en que ésta se sienta más o menos injustamente situada con respecto a las otras por el hecho de su pertenencia a la clase y considere esta situación de injusticia como necesitada de remedio. Si el problema social está en la época moderna más agudizado que nunca, es porque el marxismo ha contribuido a exarcerbar la conciencia de la injusticia de la situación a que los individuos de unas clases se encuentran condenados con respecto a los de otras, en virtud de las condiciones objetivas de vida creadas por el capitalismo. Por eso también nuestra época es, por excelencia, la época de la política social.

Recogiendo el concepto de habitud sugerido por J. Conde, diríamos que la conciencia clasista es moderna, porque sólo en nuestros tiempos ha existido esa peculiar habitud que consiste en sentir la vivencia de un «nosotros» en quienes ocupan determinada posición en la sociedad en la que el propio destino personal se siente implicado en realidades económicas que, precisamente en esta época, han adoptado una estructura específica. Por eso, de lo social en este específico sentido (clase social, cuestión social, política social) sólo puede hablarse con plenitud de sentido en nuestra época y, por relación al pasado, sólo como proyección de una categoría formal sobre una realidad histórica distinta.

Misión de la política social será realizar la justicia en su orden propio, o sea, la justicia social según los criterios de utilidad y conveniencia que son la característica de toda actividad política. La justicia social, en el sentido específico de la palabra —pues propiamente hablando, toda justicia es el valor social por excelencia— es la que se refiere a las relaciones de los individuos en cuanto miembros de una clase social, las de éstas entre sí y las de unos y otras con el Estado (20). Esta justicia se realiza, principalmente, a través de un orden jurídico, pero no se agota en él, lo mismo que la política en general no es sólo la creación de un orden constitucional del Estado, sino que, aparte del ámbito jurídico internacional, se realiza en acciones no jurídicas que son un cierto modo de conducirse hacia el propio pueblo y hacia los demás; y la misma creación jurídica es, en su raíz, una acción política que se integra en ese sistema de acciones en que se manifiesta esa actitud del poder frente a la sociedad que rige.

El orden jurídico en que cristaliza la política social es la legislación social, concepto más amplio que el de Derecho de Trabajo, el cual, según la definición de Pérez Botija (21), afecta exclusivamente a las relaciones de empresarios y trabajadores y de ambos con el Estado, a los efectos de la protección y tutela del trabajo.

La dimensión político-social de la legislación social y del Derecho del Trabajo consiste en este hecho radical de que toda creación jurídica es, por de pronto, una decisión política: lo cual significa, según hemos visto, que se trata de convertir

(20) Cfr. lo que digo en mi *Introducción a la Ciencia del Derecho*, cit., páginas 423-424, y *Lecciones de Política Social*, Santiago, 1948, cap. 1, 3.

(21) *El Derecho del Trabajo*, Madrid, 1947, pág. 70.

en realidad jurídica una idea de justicia cuando además de justa se considera que es útil y conveniente darle esa efectividad. Ahora bien, ¿en dónde está el criterio de la utilidad y la conveniencia para la política social? A mi juicio ese criterio radica en el ámbito de las realidades económicas. Lo que desde el punto de vista de una idea de la sociedad y de una aspiración clasista, aun basada en una conciencia de la injusticia de la situación, parece como justo y deseable, ha de ser económicamente útil y conveniente. La economía no es la suprema norma ni el supremo valor social; es nada más, pero tampoco nada menos, que el tamiz o el filtro de lo justo, la realidad que condiciona la ideología del político no en el sentido de un determinismo económico, que la misma existencia de la política desmiente, sino en el sentido de depurar el contenido de la política social, haciendo que lo que desde el punto de vista conceptual formal es o pretende ser política social, sea en realidad algo «impolítico», esto es, no político por haber fallado el criterio de lo útil y lo conveniente, es decir, de la posibilidad económica. Y dejo, naturalmente, sin tocar los problemas que suscita esta relación entre política social y política económica o, mejor, el sentido en que la política social es también política económica, lo que me llevaría a buscar el criterio de lo útil y lo conveniente en tal política y la relación entre economía como política y la norma de justicia.

A estas dos coordenadas: justicia social y posibilidad económica, se añade una tercera coordenada para completar la idea de la política social, la seguridad social. La seguridad es una idea más radical y básica que la de justicia, pues así como el político y el legislador, en cuanto político, la tienen más presente que a cualquier ideología abstracta de justicia, de otro

lado es otra consecuencia más evidente de todo orden jurídico y, al mismo tiempo, el clima de toda vida social, la cual implica por esencia la idea de seguridad, a diferencia de la vida personal, que debe orientarse por valores más altos y más altruistas (22).

Como dice Sánchez Agesta (23), la seguridad social es un aspecto de la seguridad jurídica, en cuanto se halla vinculada a la doble necesidad de realizar el orden social y de prestar las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de la persona humana, orientada a una proyección que representa una nueva etapa de nuestra civilización cristiana. Es, pues, la seguridad realizada por el Derecho en cuanto representa la firmeza de las situaciones vitales de las clases sociales más necesitadas de especial protección, librándolas, mediante una adecuada orientación económico-social, de la amenaza de la necesidad producida por el desempleo, el salario insuficiente, etcétera.

Así, la seguridad social ha venido incluso a dar un contenido concreto a la idea de justicia social. Si, en términos generales, la justicia implica el orden y la seguridad de tal suerte que fuera de ésta no puede tener existencia como valor social efectivo, sino solamente como ideal aspirado y proclamado, en el orden específicamente social será imposible hablar de una justicia social que no tenga como contenido fundamental la seguridad, esto es, «el aseguramiento de todos los riesgos de que puede ser víctima la criatura humana por causa independiente de su voluntad»; de ahí que el «*suum cuique*» en que la

(22) L. LEGAZ, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, págs. 441 y sigs., especialmente 444-446, sobre la interpretación «burguesa» de la seguridad.

(23) *Los derechos de seguridad social*, Granada, 1946.

justicia consiste será, en este ámbito, dar a cada uno, como suyo, lo que es necesario para su subsistencia (24).

Diremos, para terminar, que la política social es la permanente empresa de insertar en un determinado medio estatal una idea de justicia social enderezada a crear una situación integral de seguridad para todos los miembros de la sociedad, dentro de los límites de la posibilidad económica. La idea de justicia marca la orientación fundamental, indica lo que debe hacerse en una determinada situación desde el punto de vista de una doctrina del hombre y su relación con el Estado y la sociedad (25). La idea de seguridad es, por su parte, tanto el resultado de la política social en cuanto obra legislativa como, sobre todo, lo que da un contenido a la vez preciso y progresivo a la idea de justicia social. Y, por último, el criterio de posibilidad económica es lo que sirve para discriminar lo que hay de útil y conveniente en lo que abstractamente es justo realizar.

Y así como la idea de justicia es el primer constitutivo formal de la política social, en cuanto que su ausencia determina la inexistencia de política social propiamente dicha (26), y la

(24) J. MINGARRO SAN MARTÍN, *Síntesis de la doctrina de la seguridad social*, en la «Revista de Trabajo», Madrid, julio-agosto de 1949.

(25) Como dice PÉREZ BOTIJA (*La política social como ciencia*, en «Las Ciencias», 1944, núm. 4, pág. 807), «la política social implica por sí sola una posición determinada en el concepto mismo de las relaciones entre el Estado y la sociedad».

(26) Donde la idea de justicia se sustituye, por ejemplo, por la de *caridad*, es evidente que no cabe una actividad política enderezada a crear un orden jurídico. Por eso, una política social, que necesariamente ha de cristalizar en una legislación social, requiere como primer supuesto la creencia de que ciertas relaciones y situaciones sociales son susceptibles de considerarse desde el punto de vista de lo justo. Todavía recientemente se discute

idea de seguridad sirve para establecer y calificar el grado de concreta justicia que se realiza, el criterio de la posibilidad económica es lo que define la politicidad de la acción político-social, no en el sentido de que una medida inconveniente, desde el punto de vista económico, sea formalmente a-política, sino en el de que constituye la instancia decisiva para definirla como *im-política*.

LUIS LEGAZ Y LACAMBRA

si la «política social» debe ser sustituida por la de «protección social»; cfr., por ejemplo, F. DUCHINI, *Protezione sociale o politica sociale?*, en la «Riv. Int. di Scienze Sociali», enero-marzo de 1949, págs. 62 y sigs.

