

## LUDWIG HEYDE: "La Seguridad Social en el marco de la política y el Derecho Sociales"

### LUDWIG HEYDE: "Social Security within the framework of social policy and law"

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL, DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM

#### 1. LUDWIG HEYDE: UN PENSADOR CONTROVERTIDO EN TIEMPOS DE CRISIS EPOCAL

*Nosotros no nos podemos sustraer del devenir histórico, que no podemos distanciarnos del pasado para que pueda convertirse para nosotros en objeto (...). Con esto yo quiero decir que nuestra conciencia está determinada históricamente por un efecto, esto es, está determinada por un acontecer real, de suerte que no deja que nuestra conciencia se encuentre en libertad de situarse frente al pasado*

HANS-GEORG GADAMER<sup>1</sup>

Ludwig Heyde (18 de febrero de 1888, Blasewitz, desde 1921 distrito de Dresde - 23 de diciembre de 1961 en Colonia) estudió ciencias sociales y económicas, así como Derecho en Friburgo de Brisgovia, Berlín y Múnich. En Tübinga recibió su doctorado en 1910. sc. pol. Científicamente, estuvo fuertemente influenciado por Adolf Wagner, Gustav von Schmoller y Robert Wilbrandt, entre otros. Había estado trabajando para el "Büro für Sozialpolitik" desde 1910. Entre 1911 y 1930 trabajó –con funciones editoriales y directivas– para la revista *Soziale Praxis*. Entre otras cosas, fue relator, en particular sobre el movimiento sindical alemán, y participó en todos los congresos sindicales importantes en esta capacidad. Además, también estuvo activo en numerosas funciones del movimiento de reforma social.

En 1915 sería nombrado Director gerente de la Sección de Berlín de la "Sociedad para la Reforma Social". En 1919, en el marco de la República de Weimar, asumió la condición de Secretario general de la organización. En 1917 se convirtió en editor y en 1921 en editor de "Práctica social". Heyde fue miembro destacado del Consejo Económico Provisional desde 1922 (Nombramiento del Gobierno del Reich para suceder a Walter Rathenau en el Consejo Económico Provisional del Reich). En el Consejo Económico del Reich, Heyde estaba entre las 12 personalidades elegidas por el Gobierno y otras tantas designadas por el Consejo del Reich (entre ellas, los profesores Herkner, Endres, Aereboe, Austuto Müller y

<sup>1</sup> GADAMER, H-G.: *Verdad y Método II*, trad. M. Olasagasti, Salamanca, Ed. Sígueme, 1992, pág. 141.

Heyde). De 1926 a 1930 fue designado miembro del Comité de Enquête Económico. Heyde había sido profesor asociado en la Universidad de Rostock desde 1920. En 1924 fue nombrado profesor honorario de sociología y política social en la Universidad de Kiel. El tema de la política económica se agregó más tarde.

Ya en 1920, publicó el influyente "Compendio de la política social", que fue reimpresso repetidamente hasta la década de 1960. Además, hubo más estudios. Heyde también fue editor del "Manual Internacional de sindicatos" en 1931/32.

En la época del nacionalsocialismo, Heyde se adaptó y adhirió al sistema después de la toma del poder nacionalsocialista. Abogó por la educación laboral nacionalsocialista y el principio de liderazgo y seguimiento. Llamó a una reducción de las cargas sociales e incluso una "educación para la higiene racial", "Prevención de la descendencia genéticamente enfermas" y "detención preventiva contra elementos antisociales". En la octava modificada y revisada edición de su "Bosquejo de la política social", agregó 1934/1935 suplementos en el sentido del Nacional Socialismo, que eliminó en la novena edición, revisada y complementada, publicada en 1949. Heyde enseñó en Kiel hasta el semestre de invierno de 1945/46.

Después del final del gobierno totalitario nacionalsocialista, Heyde aceptó un puesto de profesor honorario de política social en 1948 con los derechos de un profesor titular en la Universidad de Colonia, donde contrarrestó la influencia de los profesores socialistas en la Facultad de Economía. Heyde fue también Director del seminario de política social. También fue profesor en las academias empresariales y administrativas de Kiel, Colonia, Essen. Igualmente, ejerció una gran influencia sociopolítica en numerosos comités de diversa índole. Entre otras cosas, fue miembro de comités de la Iglesia Evangélica, juntas asesoras de los Ministerios Federales de Trabajo y Asuntos de Familia y Juventud, así como un grupo de estudio para el diseño de la compañía. De 1955 a 1961 fue presidente de la Asociación Federal de Economistas Alemanes y Economistas Empresariales. En 1958 fue galardonado con la gran Cruz del Mérito Federal. Heyde murió a la edad de 73 años en su departamento en Colonia-Lindenthal<sup>2</sup>.

Como es sabido, Alemania es un país fundacional respecto de la creación de lo que originariamente se denominaron los seguros sociales, dando lugar a la formación de lo que, al tiempo, se dio en llamar el "modelo bismarckiano de Seguridad Social" (como se sabe, el

<sup>2</sup> Sobre Heyde y su época, aparte de las referencias, directas y contextuales, que se citan más adelante, véase WERNER WILHELM ENGELHARDT: *Heyde, Ludwig*. In: *Neue Deutsche Biographie* (NDB). Band 9, Duncker & Humblot, Berlin 1972; S. 65 f. (Digitalisat); ECKHARD HANSEN, FLORIAN TENNSTEDT (Hrsg.) u. a.: *Biographisches Lexikon zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1871 bis 1945*. Band 2: *Sozialpolitiker in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus 1919 bis 1945*. Kassel University Press, Kassel 2018, S. 76 f. (Online, PDF; 3,9 MB); HAUKE JANSSEN: *Nationalökonomie und Nationalsozialismus. Die deutsche Volkswirtschaftslehre in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts*. Marburg, 1998; HAUKE JANSSEN: *Nationalökonomie und Nationalsozialismus. Die deutsche Volkswirtschaftslehre in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts*. Marburg, 1998; ERNST KLEE: *Das Personenlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945*. Fischer, Frankfurt am Main 2003. Asimismo: [http://webopac.hwwa.de/digiview/DigiView\\_PND.cfm?PND=116786566](http://webopac.hwwa.de/digiview/DigiView_PND.cfm?PND=116786566) (Pressemappe 20. Jahrhundert) 730 Eintrag "Heyde, Ludwig", in: Munzinger Online/Personen – Internationales Biographisches Archiv: <http://www.munzinger.de/document/00000003441>.

otro gran modelo ideal-típico es el "modelo beveridgiano de Seguridad Social"<sup>3</sup>. La Seguridad Social actual es la resultante de un proceso histórico largo, complejo y nunca acabado –e inacabable–, de técnicas «ideadas» y puestas en práctica, para afrontar la protección de los ciudadanos frente a las situaciones de necesidad económica que puede sufrir, por lo general derivada de la imposibilidad de trabajar, que se pueden presentar a lo largo de su vida. Inicialmente se centrará en la clase obrera –defensa conservadora frente a la llamada cuestión social–, pero gradualmente irá ampliando los colectivos de atención, aspirando a incluir a todos los ciudadanos.

Hay que tener en cuenta que la cuestión social en ese ámbito de la falta de protección social pública se hizo cada vez más tensa y desestabilizadora del orden social capitalista. Alemania, país de Revolución industrial más tardía entre las potencias europeas, sorprenderá con el primer gran hito de los que genéricamente se denomina la Seguridad Social, y que no es otro que la invención, sobre la técnica del aseguramiento colectivo, de los Seguros Sociales, primera gran técnica específica de Previsión Social. En realidad, la cuestión social fue, y es bajo viejas y nuevas manifestaciones, un fenómeno dotado de gran complejidad. En la cuestión social confluyen tres aspectos principales, que están en íntima relación e interdependencia, que se condicionan mutuamente, y obran unos sobre otros, ya como freno, ya como estímulo. Fundamentalmente es la vida social misma en su aspecto más inmediato: el económico. La segunda faceta es la vida política, y la tercera, y más refleja, la vida espiritual<sup>4</sup>. Más concretamente la cuestión social, según piensa Heyde, es el problema de la relación equitativa de las clases y estamentos entre sí, y con relación a los poderes públicos; y precisamente la política social es el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí y con respecto a los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas (especialmente de equidad)<sup>5</sup>. En nuestro País se pudo señalar que la política social es aquella parte de la política general que tiene por objeto proporcionar al hombre las posibilidades de vivir de acuerdo con su dignidad de persona humana. En esa perspectiva, la regulación de las relaciones entre los hombres no puede inspirarse en los principios individualistas, sino que ha de tener en cuenta los postulados de justicia social. La justicia social es la que establece que en la distribución de las posibilidades de vida entre los hombres todos han de tener las posibilidades mínimas que su condición de persona exige. Se comprende, así, que el sujeto de la política social es el

<sup>3</sup> ALONSO OLEA, M.: "Cien años de Seguridad Social", en *Papeles de Economía Española*, números 12-13 (1982), págs. 107 y sigs.; BORRAJO DACRUZ, E.: "La reforma de la Seguridad Social. De los modelos teóricos a las revisiones razonables: El Informe Beveridge en 1985", en *Documentación Laboral*, núm. 15 (1985), págs. 7 y sigs.; MONEREO PÉREZ, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de seguridad social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 4 (2015), págs. 279-305. Y asimismo el enfoque más detenido de GORDON, M.S.: *La política de Seguridad Social en los países industrializados. Análisis comparativo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, y RITTER, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

<sup>4</sup> TÖNNIES, F.: *Desarrollo de la cuestión social*, trad. Manuel Reventós, Barcelona-Buenos Aires, 1927, pág. 13. Para Tönnies, atendiendo a la coyuntura histórica en que escribía, "la cuestión social es, pues, principalmente, la cuestión obrera, y sobre todo, la cuestión obrera industrial. Sólo en un segundo término viene la cuestión obrera agrícola" (*Ibid.*, pág. 13).

<sup>5</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, pág. 13. Dando cuenta de la conformación de la cuestión social en su época, también Heyde entiende que "la cuestión social de nuestros días continúa siendo, en forma predominante, cuestión obrera (industrial y agraria)" (*Ibid.*, pág. 14).

Estado, que a quien recae el deber de garantizar la igualdad de oportunidad<sup>6</sup>. Esa concepción de la política social se hace mucho más amplia en el pensamiento T.H. Marshall<sup>7</sup> y R.M. Titmuss<sup>8</sup> (para ambos, la parte más importante de la *política social* está formada por la Seguridad Social, la asistencia pública –o nacional–, los servicios sanitarios y del bienestar, y la política de vivienda), pues presuponen un compromiso, de carácter redistributivo y emancipador, con el Estado Social y democrático de Derecho; y entonces, como se ha podido afirmar ulteriormente, la política y el Derecho del Trabajo y los derechos sociales de la ciudadanía aparecen como desmercantilización relativa del trabajo y de los modos de satisfacción de las necesidades humanas; y por tanto presupone un modelo de política social institucional redistributivo por contraposición a los modelos residual o en los basados en la subsidiariedad de política social del bienestar<sup>9</sup>.

Hay que tener en cuenta que existía una visible fractura entre liberalismo y movimiento obrero tanto en Alemania como en otros países desarrollados. En gran medida el problema venía planteado por el mismo fracaso del liberalismo alemán respecto a otros países comparables por su desarrollo industrial y organización del movimiento sindical –como es el caso de Gran Bretaña, Francia, Bélgica e incluso Dinamarca–. La ruptura entre movimiento sindical/socialdemocracia con los liberales se hizo definitiva con la promulgación de la Ley Antisocialista (1878), ratificada por todos los nacional-liberales. La ley permitía a la policía arrestar a cientos de dirigentes socialistas, suprimir la prensa de los partidos, clausurar los sindicatos socialistas y prohibir los mítines. Sin embargo, la respuesta de los liberales alemanes y del Estado conservador de Bismarck a la socialdemocracia sirvió de modelo –un tanto imperfecto– a los gobiernos y los liberales de otros lugares. La estrategia de Bismarck<sup>10</sup> –que trataba de retirar a la clase obrera del regazo del socialismo mediante medidas del incipiente "Estado del bienestar" como los seguros sociales obligatorios y la legislación antisocialista–, apoyada por los liberales alemanes, se convirtió en un modelo negativo: las leyes antisocialistas se volvieron en su contra de manera evidente. Sólo en la primera década del siglo veinte los progresistas, aunque no los nacional-liberales, formaron una alianza electoral con los socialdemócratas. Estos tuvieron un buen resultado en las elecciones al Reichstag de 1912. El modelo de colaboración de clases y partidos representativos se malogró. La alianza entre los movimientos liberales y socialistas implicaba aceptar la colaboración electoral con programas de mínimos consensuados y de viable realización y esto no se produjo en Alemania, como tampoco en la mayoría de los

<sup>6</sup> BORRAJO DACRUZ, E.: *Política social*, Madrid, Ed. Doncel, 1963, pág. 19.

<sup>7</sup> MARSHALL, T.H.: *Social Policy* (Política Social), Londres, Hutchinson, 1965, págs. 7 y sigs.; MARSHALL, T.H./BOTTOMORE, T.: *Ciudadanía y Clase social*, Madrid, Alianza editorial, 1998.

<sup>8</sup> TITMUSS, R.M.: *Política social*, Barcelona, Ed. Ariel, 1981, págs. 27 y sigs.

<sup>9</sup> Al respecto, ampliamente, puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: "La política social en el Estado del Bienestar: Los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de "desmercantilización"", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 19 (1995); *Ibid.*, *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, Cap. I.2. ("Los modelos de Estado del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna"), Cap. II ("La desmercantilización relativa del trabajo como objetivo de la política social en el capitalismo avanzado"), págs. 45 y sigs. *passim*.

<sup>10</sup> Sobre ese hombre de Estado y temible luchador político que fue Bismarck, puede consultarse, VALLOTTON, H.: *Bismarck*, París, LibrairieArthèmeFayard, 1961, traducción y notas al castellano de Felipe Ximénez Sandoval, Madrid, Ed. Cid, 1962, espec., págs. 278 y sigs. (La fundación del Imperio Alemán) y 391 y sigs. (Bismarck como persona y como hombre de Estado); SCHMIDT, R.F.: *Bismarck. RealpolitikundRevolution*. Hugendubel, MünchenundKreuzlingen 2006; LERMAN, K.A.: *Bismarck: profiles in Power*, Harlow, Pearson Longman, 2004; CANIS, K.: *Bismarcks Außenpolitik 1870-1890: Aufstiegund Gefährdung*, Paderborn, Ferdinand Schöningh Verlag, 2003; MOMMSEN, W.: *Otto von Bismarck*, trad. Rosa Pilar Blanco Santos, Barcelona, Ed. Salvat, 1988.

países europeos<sup>11</sup>. La Gran Guerra y la Revolución Rusa elevarían las apuestas de la política de clases y acentuó las tensiones y los conflictos de clases en toda Europa<sup>12</sup>. Al final de la Gran Guerra el desequilibrio de poder entre empresarios y trabajadores resultó evidente: el movimiento obrero fue derrotado en sus aspiraciones más ambiciosas. En términos de conjunto en la postguerra el Estado fue hostil a introducir cambios estructurales en la organización de la economía y de las políticas sociales, más allá del formalismo reflejado en las nuevas leyes de recuperación. Las alianzas de la derecha triunfaron en la nueva estabilización de las democracias competitivas después de la primera guerra mundial, subterráneas por el equilibrio de poder entre clases que sustentaba el dominio de dichos partidos, equilibrio que permaneció inalterable a lo largo de la Depresión. Los partidos obreros –en general– fueron marginados en la política; los sindicatos, en los mercados laborales pero subordinados a poderes económicos preeminentes<sup>13</sup>. Los mercados –y, más expresivamente, las fuerzas dominantes que operan en ese espacio económico– fueron los realmente determinaron los salarios y las condiciones de trabajo. Las organizaciones sindicales fracasaron en su intento de sustituir los acuerdos salariales dictados por el mercado por una negociación política con el Estado y las organizaciones empresariales. Al final se produce el mismo fracaso del liberalismo democrático y emergen nuevas formas de dictadura distintas a las tradicionales. En Alemania la revolución de 1919 depuso al káiser, permitió que los socialdemócratas colaborasen –desde una cierta debilidad realmente existente– en la redacción de una constitución que otorgaba la soberanía al Reichstag. Pero la revolución fue un fracaso, pues continuó prevaleciendo la política de los intereses tradicionales que habían sido económica y políticamente dominantes antes de la República de Weimar. Al final de la década de los veinte había partidos verdaderamente comprometidos con el Gobierno, tan sólo partidos de oposición de distintas filiaciones. Ésta era la situación de debilidad del sistema político de Weimar; el advenimiento de la crisis económica y el incremento de la fuerza de masas del nacionalsocialismo lo destruyeron desde dentro y dominaron la nueva escena

<sup>11</sup> LUEBBERT, G.M.: *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia. Clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*, Zaragoza, Prentas Universitarias de Zaragoza, 1997, págs. 204 y sigs.

<sup>12</sup> LUEBBERT, G.M.: *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia. Clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*, Zaragoza, Prentas Universitarias de Zaragoza, 1997, págs. 333 y sigs., y la bibliografía allí citada.

<sup>13</sup> Los sindicatos habían defendido la República de Weimar, el modelo de constitucionalismo democrático-social que garantiza los derechos laborales y de *previsión social* pública, pero las relaciones laborales eran especialmente conflictivas y el Estado se situaba en una difícil posición entre los actores sociales. Habían defendido, sin mucho éxito, la democracia económica partiendo de las previsiones constitucionales, que nunca acabaron de cristalizar en la praxis; pero antes de que se alcanzase una mínima consolidación del orden democrático accede al poder el nacionalsocialismo, el cual disuelve a los sindicatos libres con políticas legales y represivas y crea estructuras antisindicales basadas en la "comunidad de empresa" y en un intervencionismo público autoritario, *que no tiene inconveniente el servicio de la política social (incluidos los seguros sociales) para la captación de las masas*. Para la valoración del proceso cambiante del papel de los sindicatos en la República de Weimar, puede consultarse, ampliamente, PUIG RAPOSO, N.: *Trabajo, sociedad y Estado. Los Sindicatos Libres en la República de Weimar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, espec., págs. 179 y sigs. Para una crítica de la ideología comunitaria del contrato de trabajo y de los instrumentos de protección sociolaboral en el pensamiento alemán, puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La teoría jurídica y social del Otto von Gierke: Teoría del derecho social y de las personas colectivas*, estudio preliminar a GIERKE, O.V.: *La función social del derecho privado y otros estudios*, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2018, págs. IX y sigs., espec., págs. LII-LCIII, y XXXIII y sigs.

política hacia la instauración inmediata de un Estado totalitario<sup>14</sup>, donde el partido nacionalsocialista no sólo domina el Estado, es el Estado<sup>15</sup>.

Es así que a finales del siglo XIX, el Gobierno autoritario del canciller Otto Von Bismarck en Alemania anuncia en el Parlamento, en 1883, la creación legislativa de unos Seguros Sociales. Su sentido político e ideológico jurídico está y estará marcado por la frase del discurso correspondiente en donde el canciller dice: «Con estas medidas (...) vamos a cortar la hierba debajo de los pies a los señores socialdemócratas.» La idea-fuerza era articular una política con dos dimensiones paralelas, a saber: represión (de las libertades sindicales) y concesión (legislación del trabajo e instauración de un conjunto de seguros sociales obligatorios) En esa estela política, entre 1883 y 1889, se instauran en Alemania los grandes ejes de la protección social «previsional»: los seguros de enfermedad, de accidentes de trabajo y de invalidez y vejez. Se trata de la aparición de la primera gran medida política – el primer gran hito– y normativa de institucionalización del Seguro Social.

Así pues, el sentido originario nada filantrópico de la medida, su sentido de «contención» de la desestabilización social, es palmario. El Seguro Social está dirigido a los obreros industriales; se basa en una cotización parcialmente empresarial, en una gestión pública o semipública, no lucrativa, que da lugar a Cajas independientes, y, sobre todo, la adscripción al Seguro Social es obligatoria. Como la Legislación Social Obrera, en el ámbito del trabajo por cuenta ajena, la «Legislación de Seguros Sociales» se evidencia como una colosal medida defensiva y de reacción conservadora frente al peligro subversivo de la Cuestión Social. Bismarck había realizado una incisiva regulación estatal en una aparente doble dirección: el establecimiento del sistema de seguros sociales, por un lado, y por otro, un aparato de medidas encaminadas reprimir las organizaciones y libertades fundamentales del movimiento obrero en el plano político y sindical<sup>16</sup>. Estos objetivos no fueron plenamente logrados y propiciaron un incremento de la conflictividad. Con la caída del canciller Otto von Bismarck, en marzo de 1890, el impero alemán inicia un nuevo período de su evolución interna, en el que salen a la superficie los profundos antagonismos de la propia nación y las tensiones en el seno del sistema constitucional. Las verdaderas causas de la caída de Bismarck hay que buscarlas en el fracaso de su política interior. Las leyes antisocialistas –no neutralizadas, como esperaba, con la política social a través de los seguros sociales– y sus tendencias autoritarias y su falta de flexibilidad impidieron que Bismarck se

<sup>14</sup> LUEBBERT, G.M.: *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia. Clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1997, págs.337 y sigs., y 404 y sigs.

<sup>15</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009, espec., cap. 3.4. ("Heller y el debate sobre el Estado Totalitario (En Alemania)", págs. 234 y sigs. Para Heller la idea social subyacente a la forma política del Estado Social de Derecho es la continuación lógica de la democracia política hacia la democracia económica. Pero también incorporando la idea –propia de la democracia sustancial de carácter social- de que los individuos tienen un derecho como parte de la comunidad política (a través de seguros sociales que evolucionaría hacia la creación de los modernos sistemas de Seguridad Social). De ahí la conexión con la idea de solidaridad social.

<sup>16</sup> RITTER, G. A.: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, R. Oldenbourg Verlag GmbH, 1991, espec., Cap. 4 ("La reforma del sistema de seguridad social antes del 1914"). Sobre la Alemania de Bismarck, PALMADE, G.: *La época de la burguesía*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1976, págs. 272 y sigs. En una perspectiva más amplia, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996; GOZZI, G.: *Modellpolitici e questioni sociali in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Ed. Il Mulino, 1988.

hubiese declarado a tiempo dispuesto a hacer concesiones y atender a un creciente malestar en todos los sectores políticos y sociales<sup>17</sup>.

La denominada legislación obrera constituyó la respuesta social que el poder público dio a la acción de los trabajadores en defensa del orden económico establecido. Esta política de reforma defensiva se concretará en la misma doble dirección marcada por las reivindicaciones del movimiento obrero: en –el reconocimiento del derecho de asociación y su expresión específica del derecho a la libertad de sindicación; y en –la emanación de un nuevo tipo de normas correctoras –presentadas como leyes de excepción y de orden público de garantía de la paz social– de los excesos derivados del libre juego de las leyes económicas del mercado. Ambas acciones coinciden en un periodo de tiempo relativamente corto por lo que pueden considerarse coetáneas –la primera ley española protectora del trabajador es la Ley Benot de 24 de julio de 1873, que prohibía el trabajo de los menores de diez años y limitaba la jornada de los menores de quince, pero la mayor parte de las que se sucederían en esta perspectiva «individual» arrancan de 1882; el primer reconocimiento legislativo del derecho de asociación, genérico no profesional, es de 1887, pero ya la Constitución de 1868 reconoció tal derecho asociativo indiscriminado–<sup>18</sup>.

A la par que esa línea evolutiva dominante, convivieron históricamente formas de abordar la solución a la Cuestión social desde planteamientos políticos, institucionales y jurídicos que sí proponían el cambio del Sistema íntegramente, o su reforma sustancial. Su cristalización tuvo lugar básicamente en Europa, aunque después evidenciaron efectos reflejos, que nunca resultaron importantes. Los movimientos socialistas fueron los primeros en manifestarse y perseguían un mundo más justo, o simplemente racional, mediante la sustitución del Sistema Institucional creado por el capitalismo. A tal fin se propone la abolición del capitalismo mediante la socialización de los medios de producción, con la consiguiente desaparición de la Propiedad privada de estos. Sin embargo, los movimientos y las doctrinas socialistas no formulaban por lo general alternativas a las fórmulas jurídicas con que instrumentar las relaciones de trabajo.

A este respecto, la referencia más clara lo era a la desaparición del Estado, fusionando conceptualmente Estado y Derecho. Las propuestas no eran ni mucho menos homogéneas, porque el socialismo derivará en diversas fórmulas tácticas. Las doctrinas más arquetípicas, contrastadas por realidades, fueron el comunismo –propiedad estatalista de los medios de producción–, socialismo democrático, derivado después en socialdemocracia –socialización de la producción pero no de la distribución de bienes– y anarquismo –colectivismo de los medios de producción–. En cualquier caso el sistema de relaciones laborales y las técnicas jurídicas para su instrumentación se tendría que revisar naturalmente, aunque se partió de la

<sup>17</sup> En este sentido, MOMMSEN, W.J.: *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1971, espec., págs. 104 y sigs., que observa que la dimisión de Bismarck en marzo de 1890 fue sin duda un acontecimiento de trascendencia europea; con Bismarck desaparecía del escenario político y diplomático de Europa un hombre de Estado que había tratado de conservar durante un cuarto de siglo el sistema clásico de la política europea; haciéndose acreedor del calificativo del "Canciller de hierro" (*Ibid.*, pág. 136).

<sup>18</sup> MONTOLYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, 2ª ed., 2009; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, 7ª ed., revisada, Madrid, Ed. Tecnos, 2011; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1999; *Ibid.*, *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; *Ibid.*, *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2010.

realidad del momento, y las posiciones teóricas se vertían hacia la mejora de la situación de los obreros, dentro del sistema capitalista, o simplemente a la consecución de un nivel óptimo de justicia.

Más allá de la innegable incidencia política y cultural, una vez más el sistema tecnológico de producción –la empresa industrial– quedaba indemne y cualquiera de esos movimientos se concretaba en la reivindicación de mejoras en el ámbito de las relaciones de trabajo, y en la defensa de la lucha colectiva a través de los sindicatos. En la Rusia soviética (1919 en adelante) y en los países de su influencia se instauró un sistema comunista-estatalista, salvo en Yugoslavia, en donde se instauró un sistema de Autogestión. En realidad, a los efectos que aquí interesan, no cambió radicalmente las estructuras jurídicas del sistema de relaciones de trabajo, aunque sí hubiera abandonado la lógica del sistema capitalista.

En la I Guerra mundial (1914-1919) florecieron incoherencias en las dos alternativas a que se ha aludido antes, aparte de condicionar las respectivas situaciones económicas de los países implicados, con su consiguiente repercusión en las legislaciones laborales de cada uno. En el periodo de entreguerras mundiales (1920-1939), surgieron otras alternativas globales a la política capitalista liberal, que implicaban la reestructuración de los sistemas jurídicos de relaciones laborales. Provenientes de diversos orígenes, imposibles de sintetizar aquí, se conformaron dos grandes Sistemas teóricos, después confluentes, que intentaron y llegaron a experimentar fórmulas alternativas para la ordenación de las relaciones laborales. El movimiento Nacional-socialista por una parte (Alemania y países bajo su influencia), que conllevaba una radical reorganización de la estructura política y jurídica de la empresa; las doctrinas Corporativistas por otra (Austria, Bélgica, Francia, Portugal, y ya muy tarde Argentina), siendo el modelo fascista-corporativista italiano el más acabado y más largamente experimentado («El ventenio») y el que más influyó en España en el 2.º periodo de la Dictadura de Primo de Rivera (1926-1930)<sup>19</sup>, y después, con la derrota de la legalidad Republicana (1931-1939), en el «no nato» "Nacional-sindicalismo», que se integró en el Movimiento y el sistema Franquista (1939-1977) –acabando finalmente por diluirse en él como idea y como proyecto político definido.

Estas dos alternativas compartían algunos elementos en el ámbito de lo laboral, cosa que ha llevado a su confusión posterior bajo el genérico nombre de fascismo. Se trataba de la instauración de fórmulas autoritarias para las relaciones de trabajo, por cuanto implicaron la

<sup>19</sup> Un pensador clave y constructor, influido directamente por el fascismo italiano en el plano jurídico –orientación corporativista desde arriba- y político –Estado Nuevo autoritario como "religión política"-, fue AUNOS, E.: *Política social de la Dictadura*, Discurso leído por el Excmo. Sr. E. Aunós y contestación del Excmo. Sr. Marqués del Guad-El-Jelú, Académico de Número, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1944. Sobre la política laboral de la Dictadura, consúltese, MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: La Dictadura de Primo de Rivera*, Discurso leído en la Solemne apertura del curso académico 1980-1981, Murcia, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1980; *Ibid.*, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, 2ª ed., Madrid, Ed. Thomson/Aranzadi, 2009, págs. 165 y sigs. (sobre la formación del Derecho del Trabajo en la Dictadura de Primo de Rivera); con referencia más detenida al sistema de previsión social en el marco del periodo de la Dictadura de Primo de Rivera, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares, 2007, espec., págs. 216 y sigs., y 255 y sigs.; y una perspectiva de conjunto actualizada sobre la Dictadura de Primo de Rivera, en QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, A.: *Haciendo españoles. La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, espec., págs. 28 y sigs., 69 y sigs. y 105 y sigs.



pérdida de las libertades individuales y la «sustitución» de los Sindicatos como portadores y representantes libres del interés colectivo profesionales por otras Organizaciones de Derecho Público. Éstas se integrarán en el aparato del Estado y a su servicio (Consejos de empresa y Corporaciones en sentido amplio), al tiempo que se vinculan con el Partido político único. El Sistema jurídico concreto de ordenación de las relaciones de trabajo, se hizo más y más intervencionista estatal, y con menos –o ninguna– intervención de los interlocutores o agentes sociales genuinos (sindicatos libres).

Dichos sistemas instauraron en la cúspide de sus respectivos sistemas institucionales y jurídicos, el valor supremo de la Economía Nacional, al que habría de subordinar cualquier otro aspecto de la producción, y por tanto el sistema de las relaciones laborales. Los Sistemas en cuestión dejaron indemne sin embargo el sistema capitalista –más o menos intervenido–, con lo cual, en la realidad sus construcciones institucionales y jurídicas debieron ser calificadas como «dictaduras capitalistas». Las fórmulas de comunismo realmente existente (sic.), por contraposición, se autodenominaron Dictaduras del Proletariado; que constituye una forma política típica del "Estado totalitario"<sup>20</sup>. Las experiencias autoritarias desaparecieron en Europa después de la II Guerra Mundial, y con ellas sus traducciones institucionales, y sus instrumentos jurídicos, aunque no todos, restableciéndose las libertades sindicales y la tradición de normas intervencionistas en lo social.

La vida y obra de Ludwig Heyde se sitúa en una crisis epocal, una crisis de una época histórica completa que fue igualmente política, cultural, económica y social en sus manifestaciones. Una combinación de fenómenos y contradicciones que han minado las condiciones de la sociedad en su totalidad, lo que planteó la cuestión de una transición histórica.

Ahora bien, la aparición o formación de las bases objetivas –generalización del trabajo libremente prestado para otro en régimen de dependencia (trabajo asalariado)–, subjetivas –la emersión de una nueva clase social y un nuevo sujeto colectivo de derecho (el interés colectivo profesional y el sindicato)–, e institucionales –la modernización del Estado y la emanación de normas limitadoras de la autonomía privada (legislación social u obrera)–, de lo que con el transcurso del tiempo será el Derecho Social del Trabajo, no determinó la consolidación del mismo como ordenamiento jurídico, esto es, un orden normativo dotado de una razonable coherencia y sistemática. Como a estas alturas de la Cultura y Ciencias Jurídicas es sabido, la existencia de una Legislación social (incluso abundante y dotada de una cierta complejidad), más o menos profusa, más o menos correcta técnicamente, no hace sin más un Derecho Social concebido como rama autónoma o sector diferenciado del ordenamiento jurídico general. Este paso cualitativo precisa de unos principios inspiradores

<sup>20</sup> Para esta "forma Estado", puede consultarse ARENDT, H.: *Los orígenes del totalitarismo* (1ª ed. 1951), Madrid, Ed. Taurus/ Grupo Santillana de Ediciones, 1998, donde desentraña la naturaleza y las bases políticas y culturales de las condiciones necesarias para una dominación total; fórmula ya esbozada, en parte, por NEUMANN, F.: *Behemoth. Pensamiento y Acción en Nacional-socialismo* (1942), México, FCE, 1983, y FRAENKEL, E.: *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship* (1941), Clark: The Lawbook, Exchange, Ltd., 2006. Puede consultarse, al respect, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Estado y democracia en Otto Kirchheimer*, estudio preliminar a la obra de KIRCHHEIMER, O.: *Justicia política. Empleo del procedimiento legal para fines políticos*, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, págs. XVII-CLXXXV; *Ibid.*, *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/EL Viejo Topo, 2015, págs. 241 y sigs., (sobre los principios de legalidad y legitimidad), y 277 y sigs. (Sobre la soberanía y el orden político en el marco de la relación de la teología y de la política).

que le den coherencia y el reconocimiento de auténticos derechos subjetivos sobre los que fundamentar la tutela de situaciones individuales y colectivas –la norma como sistema de límites y como orden de garantías–. Antes bien, para alcanzar esta etapa de consolidación o nacimiento de un genuino Derecho Social del Trabajo –para algunos, no sin alguna razón, sigue siendo más un objetivo que un presupuesto, dada la excepcionalidad permanente en la que se encuentra este sector diferenciado del orden jurídico general cuyo eje pivota en la misma Constitución jurídica– la concurrencia de dos datos netamente normativos será clave y determinante. Primero el proceso de internacionalización de las normas laborales, a través de la formulación de principios y derechos, después, aunque coetánea, la constitucionalización de los mismos. Su sistematización, más como meta inalcanzada –quizás inalcanzable– que como realidad, a través de normas con pretensión «codificadora», también incidirá en el proceso de consolidación<sup>21</sup>.

Al término de la I Guerra Mundial (1919) se registrará el primer acontecimiento clave señalado para la consolidación del Derecho del Trabajo, esto es, la internacionalización de los principios inspiradores de todas las Políticas sociales, y su institucionalización internacional, cristalización más relevante del movimiento obrero internacional surgido a finales del siglo XIX y que se concretará en múltiples Congresos Internacionales –el primero se celebró por la Asociación Internacional del Trabajo los días 3 a 8 de septiembre de 1866–. Ello se produjo con el Tratado de Versalles (1919), y a través de su Parte XIII, en donde los firmantes suscriben una Declaración de Principios válida para todas esas Políticas sociales; y la creación de un Organismo Internacional, la Organización Internacional del Trabajo, dependiente de la recién creada Sociedad de Naciones y encargada de impulsar la implantación de esas políticas y controlar su cumplimiento, con teórica independencia de ideologías y de concretos sistemas políticos. Sólo dejar constancia aquí cómo en virtud de la intensa actividad de esta Organización Internacional y sus principios, y por tanto la cuestión social, son punto de tratamiento necesario en cualquier política que se adopte por los Estados. En consecuencia, la influencia de esta singular Organización, específicamente orientada a formular y salvaguardar los derechos básicos de los trabajadores fue, y sigue siendo, considerable, para las posteriores evoluciones de los sistemas jurídico-laborales.

<sup>21</sup> Puede consultarse, poniendo de relieve la proclividad y tendencia hacia la excepcionalidad permanente del Derecho Social en las distintas épocas y coyunturas históricas, incluso en el marco de la Constitución democrático-social con Estado social de Derecho, donde formalmente todas las ramas o sectores del ordenamiento jurídico son especificación –cristalización específica– de los mismos grandes principios, valores (normas de principios y valores) y normas sustantivas establecidas en la Constitución como Norma Fundamental y centro del ordenamiento jurídico que instituye, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996; *Ibid.*, *Algunas reflexiones sobre la caracterización jurídica del Derecho del Trabajo*, Madrid, Ed. Civitas, 1996, espec., cap. II ("Fisonomía jurídica del Derecho del Trabajo en el ordenamiento del Estado Social"), págs. 27 y sigs.; *Ibid.*, *Introducción al nuevo Derecho del Trabajo. Una reflexión crítica sobre el Derecho flexible del trabajo*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 1996, págs. 16 y sigs., y 42 y sigs.; *Ibid.*, *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2017; *Ibid.*, "Presente y futuro del Derecho del Trabajo en Europa ante los retos del siglo veintiuno", en VV.AA.: *The Balance between Worker Protection and Employer Powers. Insights from around the World*, Cerejeira Namora, N., Mella Méndez, L., Abrunhosa e Sousa, D., Cerejeira Namora, G. y Castro Marques, E. (Eds.): Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2018, págs. 16-109. Esta realidad existencial del ordenamiento jurídico-social, se verifica también en otras perspectivas, como se aprecia, paradigmáticamente, en LYON-CAEN, G.: *Le droit du travail. Une technique reversible*, París, Éditions Dalloz, 1995, págs. 3 y sigs., y 85 y sigs.; OJEDA AVILÉS, A.: *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, Madrid, Ed. La Ley, 2010, págs. 15 y sigs., *passim*.; SUPIOT, A.: *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*, Barcelona, Eds. Península, 2011, págs. 61 y sigs.

Es innegable que la configuración de ese Derecho del Trabajo experimentó un paso adelante más, ya decisivo para convertirse en una nueva rama jurídica con plena carta de naturaleza, cuando los Principios de Política Social, ya internacionalizados, se constitucionalizan. La primera manifestación de ese fenómeno se da en la Constitución Mejicana de 1917 –cuando ya se elaboraba y se conocían las líneas generales del proyecto de OIT, y de su declaración programática–. Posteriormente, y con mayor relevancia teórica y práctica sin duda, con la efímera Constitución alemana de Weimar de 1919, que se presentó como una organización de los intereses políticos y sociales enfrentados en una estructura pluralista no bien articulada, entre otras cosas porque era una suerte de codificación de acuerdos anteriormente realizados entre grupos político-sociales diversos, cada uno de los cuales había pedido y obtenido una cierta medida de reconocimiento de sus intereses especiales y particularistas<sup>22</sup>. El tercer gran hito en el proceso de constitucionalización será la Constitución de la II República española, que se proclamará nada más y nada menos que como una República de Trabajadores. Finalmente, aunque con un significado bien diferente, hay que mencionar el fenómeno del Cartismo Social Autoritario en los regímenes autoritarios europeos.

A partir de ahí todas las Constituciones (desde una u otra ideología) que van naciendo incluirán ya esos principios, que por otra parte no alteran sustancialmente las estructuras jurídicas básicas para la ordenación de las relaciones de trabajo. Los términos de esas constitucionalizaciones son distintos en cada caso y desde luego fraccionarios, pero hacen ya de los derechos socio-laborales el centro neurálgico de los ordenamientos, por su inherencia al Estado Social de Derecho.

La significación político jurídica de la evolución posterior es nítida. Es a partir del final de la II Guerra Mundial (1945), cuando se consolidan las instituciones que hoy forman el que podemos llamar Derecho del Trabajo clásico garantista, es decir, vinculado a la tradición contemporánea del constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho. El fenómeno, con toda probabilidad, no es debido a acontecimientos políticos o a nuevas ideologías, sino a la consolidación y generalización de una nueva forma de producción, dominada, y liderada por la gran industria basada en los sistemas de producción que después se han denominado fordistas –o tayloristas–<sup>23</sup>. Se trata del nacimiento de la producción propia de una Segunda Revolución industrial. En la producción en masa automatizada, y rutinaria. Y, en suma en la empresa denominada hoy como piramidal, que acomoda nuevas tecnologías, nuevas formas de trabajo «desmenuzado» (trabajo en cadena), y a la vez se acomoda –no sin dificultades y conflictos, pero con éxito– a las reivindicaciones de los trabajadores. Las instituciones «clásicas» del Derecho del Trabajo, que todavía hoy constituyen su columna vertebral, tienen su origen en ese cambio en los nuevos

<sup>22</sup> NEUMANN, F.: *Behemoth. Pensamiento y Acción en Nacional-socialismo*, México, FCE, 1983, págs.28-29. Los problemas venían ya de antes, MAIER, CH.S.: *La refundación de la Europa Burguesa. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, espec..., págs. 113 y sigs. (la política de los vencedores), 297 y sigs., (sobre la política de las reparaciones vinculado al fracaso y desgaste del sistema parlamentario).

<sup>23</sup> PIORE, M.J., y SABEL, CH.F.: *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza Editorial, 1990; CORIAT, B.: *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Madrid, Siglo veintiuno de España editores, 1982. Un enfoque de conjunto reciente sobre la incidencia en el Derecho del trabajo de las nuevas tecnologías, en MERCADER UGUINA, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 2017; SIGNORINI, E.: *IlDiritto del Lavoronell' economia digitale*, Torino, G. Giappichelleditore, 2018.

procedimientos tecnológicos de producción, y la nueva dinámica del consumo –y de paso, en la nueva ideología sobre esos fenómenos–.

Nuevamente, la tecnología y sus efectos los determinantes del nacimiento de nuevas estructuras jurídicas para la composición de los nuevos conflictos de trabajo (conflicto industrial). Las instituciones jurídico-laborales se desarrollan a lo largo de tres décadas, cuando menos, por esa nueva vía. Continúan siendo operativas las dos líneas básicas del Derecho del Trabajo –Heteronomía o intervencionismo estatal; y Autonomía colectiva o protagonismo de las libertades sindicales–. El contrato individual de trabajo se perfila como la aparente institución central, aunque su valor práctico sea meramente constitutivo y su proyección práctica desde el plano regulador casi irrelevante. Y esas Instituciones, además, se van extendiendo cada vez a más sectores de la producción y por tanto de relaciones de trabajo (incluido el Sector público).

Es en esa época en donde se consolida la llamada «vis atractiva» de las normas laborales, y de las Instituciones jurídico-laborales, como instrumento adecuado para la ordenación de las (de «todas» las) relaciones de trabajo asalariado. Y donde se van configurando las instituciones que constituyen los que podemos llamar arquetipos técnicos y, después, dogmático-jurídicos, válidos para la definición de las concretas condiciones de trabajo asalariado (control de los salarios, límites de jornada, control de las extinciones contractuales), y que durante todo ese tiempo se han considerado como propias del llamado Derecho del Trabajo.

Es manifiesto, que todo ello aparece con sus apéndices inevitables: la conformación de un aparato burocrático laboral (Administración especializada), y una jurisdicción propia (especializada), para la solución de los litigios del mismo género. Aunque en este recorrido no le hemos prestado prácticamente atención, no debemos dejar de lado el paralelo surgimiento y «consolidación» de un sistema de Seguridad Social adaptado a esta regulación del trabajo asalariado. Un viaje que nunca han dejado de recorrer juntos, ni tan siquiera en la actual etapa de la «crisis» de sus respectivos modelos clásicos, aunque progresivamente se fuera desgajando del tronco laboral, al experimentar una expansión, mayor, más profunda y distinta que aquél, al situar en el centro del sistema no al trabajador sino al ciudadano sin apellido.

Es así, a la altura de mediados del siglo XX, ha quedado consolidado un Modelo ciertamente homogéneo de Sistema jurídico para la ordenación de las relaciones laborales, al menos en Europa occidental. La Carta Social Europea (1961, revisada y ampliada en 1996)<sup>24</sup> es quizás el monumento jurídico más significativo al respecto. Ahora bien, conviene igualmente señalar que nunca ha dejado de haber diferencias notables entre sus manifestaciones concretas, a raíz del fuerte peso ejercido por las tradiciones históricas y experiencias sociales de cada Estado. Tales diferencias se ponen de manifiesto básicamente en el mayor o menor grado de intervencionismo estatal, en el mayor o menor grado de protagonismo que cada Ordenamiento jurídico reconociera a los interlocutores sociales; y

<sup>24</sup> Para un análisis completo y exhaustivo de la Carta Social Europea Revisada de 1996, consúltese VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017, 1005 páginas.

finalmente en el mayor o menor grado en que se desarrollara la fijación de condiciones de trabajo por medio del contrato individual de trabajo. Y se ha de señalar igualmente, al hilo de esta observación, cómo las tres décadas –gloriosas, consideradas la "edad de oro"– que duró ese modelo institucional para la ordenación de las relaciones laborales tampoco fueron uniformes. De modelos iniciales –típicamente los continentales, francés y alemán– claramente heteronomistas –de garantismo estatal se les llamó, con un no menos significativo desprecio–, se pasó a modelos de teórico hiperprotagonismo (siempre sobrevalorado) de la autonomía colectiva –al modo anglosajón y norteamericano–, que reivindicaba el papel de regulación de las condiciones de trabajo por parte exclusiva de los interlocutores sociales, para afrontar los procesos de individualización de las relaciones de trabajo, hoy en pleno desarrollo y que marca un declinar un ocaso del Derecho del Trabajo garantista clásico. En este trabajo no es posible adentrarse ahora una periodificación y análisis este proceso de nacimiento y consolidación, así como de la nueva crisis, de este nuevo orden jurídico socio-laboral. Aunque más tardíamente y con peculiaridades innegables, la situación es claramente parangonable a la descrita con carácter general, como puntualmente ha podido comprobarse en el desarrollo de las permanentes y oscilantes reformas legislativas operadas en las últimas décadas<sup>25</sup>.

Pues bien, Ludwig Heyde se inserta en este contexto y en la dinámica de los cambios profundos que acontecen en el siglo veinte. Heyde estudió ciencias sociales y económicas, así como Derecho en Friburgo de Brisgovia, Berlín y Múnich. En Tubinga recibió su doctorado en 1910. sc. pol. Científicamente, fue fuertemente influenciado por Adolf Wagner, Gustav von Schmoller (uno de los grandes reformadores sociales desde la economía y la política social) y Robert Wilbrandt, entre otros<sup>26</sup>. Ya refleja una influencia de los "socialistas de cátedra"<sup>27</sup>; influencia decisiva y harto significativa de su orientación de política social y jurídica<sup>28</sup>. La *Verein für Sozialpolitik*, fue fundada en Eisenach en 1872 por los socialistas de

<sup>25</sup> Para ese análisis puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996; *Ibid.*, *Algunas reflexiones sobre la caracterización técnico-jurídica del Derecho del Trabajo*, Madrid, Ed. Civitas, 1996; *Ibid.*, *Introducción al Nuevo Derecho del Trabajo. Una crítica del Derecho flexible del trabajo*, Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, 1996, y para el estudio jurídico-crítico del último ciclo de reformas, *Ibid.*, *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2017.

<sup>26</sup> Véase HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 38 y sigs.

<sup>27</sup> Es influencia se refleja a lo largo de toda su obra –antes de la etapa nacionalsocialista- y en la bibliografía de referencia recomendada. Así entre las "Obras de carácter general", se citan las obras de Schmoller, Herkner, Wiese, Sombart –que no puede considerarse exactamente como un socialista de cátedra, pero sí partidario de lo que en la época se denominó socialismo de Estado-, Hitze (pensador cristiano y reformador social conservador) y Heimann (*Ibid.*, pág. 365). Estos autores –señaladamente Schmoller y Herkner- ejercieron una gran influencia en el pensamiento de Ludwig Heyde, y en general en el desarrollo de la política social y sus proyecciones en el campo económico, político y del Derecho Social de trabajo y de la Seguridad Social.

<sup>28</sup> Sobre el "socialismo de cátedra" (a veces llamado confusamente "socialismo de Estado", denominación próxima a la forma política del Estado intervencionista y decisionista "fuerte" por contraposición al Estado Liberal y al Estado Social de Derecho; F. Lassalle fue calificado de "socialista de Estado", pero en realidad era un pensador iusocialista en la tradición del reformismo político-social; Lassalle ejerció una gran influencia en Bismarck; influido, éste, también –directa e indirectamente a través de sus asesores- por las ideas de Lorenz von Stein. Véase STEIN, L.V.: *Movimientos sociales y monarquía*, trad. de E. Tierno Galván, Madrid, CEC, 1981). Los socialistas de cátedra pretendían realizar reformas desde arriba, es decir, de un fuerte Estado intervencionista, véase, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La "Escuela histórica nueva" en economía y la política de reforma social*, Estudio preliminar a SCHMOLLER, G.: *Política y Economía política*, trad. Lorenzo Benito, revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2007, págs. V-XXXVI, donde se pone de manifiesto la enorme influencia que Gustav Schmoller y su Escuela ejercieron tanto en

(...)

cátedra<sup>29</sup>. Esa Asociación se proponía alcanzar para la asociación de los trabajadores el pleno reconocimiento, procediendo a ello con toda energía y persistencia. Pero no se trataba propiamente de socialismo, sino de búsqueda de una intervención del Estado, que el contrato de servicios laborales no era verdaderamente libre exigiendo una legislación protectora, y que debería de reconocer los derechos de asociación, huelga y de negociación colectiva de los trabajadores. Al tiempo la apreciación que en los círculos académicos vino a hacerse del sistema socialista, creció considerablemente y uno de los profesores de esta opinión, Werner Sombart constituyó la "Sociedad alemana de reformas sociales" (*Deutsche Gesellschaft für Soziale Reform* 1890), que vino a resucitar el ideal primario del *Verein für Sozialpolitik*. Como instrumento de propaganda de ambas sociedades se creó la revista *Soziale Praxis* ("Práctica Social") y justas constituyeron una "Oficina de Política Social"<sup>30</sup>.

## 2. CLAVES DE SU PENSAMIENTO POLÍTICO SOCIAL Y SOCIO-JURÍDICO

Su punto de partida es la delimitación del sentido y alcance de la política social. Para él la "política social es el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objetivo primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí y con respecto a los Poderes públicos, según ciertas ideas estimativas (especialmente de equidad)". En relación a ello considera que la cuestión social es el problema –sustancialmente político– de la relación equitativa de las clases y estamentos entre sí, y con relación a los poderes públicos instituidos.

Típicamente el sujeto de la actividad político-social es preferentemente el Estado; junto a él actúan también otras instituciones de Derecho público, aparte de los organismos constituidos por los elementos integrantes de clases y estamentos, los partidos políticos y las

---

Europa como a nivel mundial. Schmoller no era realmente un socialista, sino más bien partidario de la intervención reguladora del Estado (Estado intervencionista) y de una moralización de la economía, para lo cual la política social tenía un papel crucial. *Ibid.*, "Reforma social y ética en Economía Política: la teoría de Gustav Schmoller", en *Temas Laborales*, núm. 93 (2008), págs. 11-76 (en abierto). *Ibid.*, *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1999, espec., págs. 44 y sigs., y 109 y sigs., con referencia al llamado "socialismo de cátedra", "Asociación para la política social", la Constitución de la República de Weimar y la influencia y manifestaciones del iusocialismo –en sus diversas manifestaciones heterogéneas- en España; asimismo, la rigurosa obra de MOLINA CANO, J.: *La política social en la historia*, 2ª ed., corregida y aumentada, Murcia. Ed. Isabor, 2004, págs. 101 y sigs. En la estela de Schmoller, destáquese la obra de HERKNER, H.: *La cuestión obrera*, trad. y Apéndice sobre "El socialismo y la guerra", de F. Ballvé, Madrid, Ed. Hijos de Reus, 1916.

<sup>29</sup> A esta asociación llegó a estar vinculado el propio Max Weber, participando en sus debates y en sus trabajos de investigación. Véase, paradigmáticamente, WEBER, M.: *Introducción metodológica a la investigación de la Asociación de Política Social sobre "Selección y adaptación de los trabajadores de la Gran industrial cerrada*, incluido en WEBER, M.: *Política y ciencia y otros ensayos de sociología*, trad. Carlos Correas, revisión, edición y estudio preliminar, "Modernidad y racionalización del poder y del Derecho. La crítica de la razón instrumental en Max Weber" (pp. IX-LXII), Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2013, págs. 165 y sigs. Ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., cap. II ("La racionalización del Derecho, de la Economía y del Poder en la sociedad moderna"), págs. 169 y sigs.

<sup>30</sup> Véase, desde una perspectiva del socialismo democrático, TÖNNIES, F.: *Desarrollo de la cuestión social*, trad. Manuel Reventós, Barcelona-Buenos Aires, 1927, espec., págs. 112 y sigs. Pero también el punto de vista del republicanismo solidarista. Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: "La filosofía social y jurídica de Durkheim: trabajo, solidaridad y cuestión social", en *Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas*, núm. 131 (2006), págs. 587 y sigs.; y para las ideologías jurídicas subyacentes a los seguros sociales y el significado político-jurídico de la solidaridad social en el contexto del reformismo europeo y español, *Ibid.*, *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares, 2007, págs. 21 y sigs., y 143 y sigs.

asociaciones de todo género fundadas para fines político-sociales. Asimismo el individuo aislado puede ser, en principio, sujeto de la actividad político-social, pero nunca objeto de ella. De este modo su objeto no es regular la relación de las clases (y estamentos) entre sí y con respecto al Estado. Se comprenderá, así, que el objeto de la Política social se encuentra históricamente condicionado, sobre todo en el ámbito que compete al Estado. Sus medidas de *intervención* tienden a favorecer determinadas clases, según el carácter político de quien detenta el poder en un momento históricamente determinado, según la civilización y el estado de cultura de una generación, según las corrientes espirituales básicas y los postulados económicos del tiempo, y según, también, la conducta de las clases entre sí y con respecto a quienes detentan el poder. De aquí que la política social tenga distinto objeto y ostente un sello variable, según las grandes etapas históricas. Para Heyde, la cuestión social de su tiempo continuaba siendo, en forma predominante, cuestión obrera (industrial y agraria). De ahí que en su sentido actual y más estrictamente, la política social aparezca como una intervención consciente en las relaciones que existen entre la clase trabajadora, de una parte, y las demás clases, o el Estado, de otra; desde luego, esta intervención está inspirada en juicios relativos a los valores estamentales, de clase, nacionales o humanos. Por otra parte, precisa que la política social como ciencia expone y sistematiza los fenómenos sociales y políticos, y facilita su comprensión refiriéndose a determinados valores. Cuanto más conscientemente se efectúa esta relación, tanto mejor se defiende la política social, como ciencia, contra el peligro de las valoraciones arbitrarias, a que se hayan expuestas todas las ciencias humanas. Esto no quiere decir –añade– que defendamos la relatividad de los valores, sino el carácter indemostrable e incoercible de las valoraciones<sup>31</sup>.

Con Schmoller –en contraposición en esto con Treitschke– entiende Heyde que en el reconocimiento de la universalidad de la cultura, el propósito decidido de que las masas participen del modo más amplio posible de los bienes de la civilización; y ha sido una idea que inspiraba a toda la política social de los reformadores sociales. En este orden de ideas, la política social aparece como una categoría de la política cultural, como un sector que necesita adquirir gran extensión, porque sin esta base amplia toda profundidad y toda elevación son imposibles. Debe permitir a todos los individuos su participación en la

<sup>31</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 13-14. En no pocos aspectos existe una aproximación entre Heyde y Manuel de Torres (1903-1960), aunque este último era mucho más reticente hacia los "excesos" del intervencionismo público en los ámbitos interdependientes de la política social y de la política económica. Manuel de Torres, se licenció en Derecho y marchó al Colegio Español de San Clemente (Bolonía). Allí obtuvo la condición de Doctor (1927) por la Universidad de Bolonia, bajo la dirección de Flora y Luigi Einaudi. A su regreso a España sería profesor ayudante en economía política y Hacienda pública y profesor de la Escuela Social de Valencia. En 1942, ganó por oposición la cátedra de economía política y hacienda pública en la Universidad de Valencia. Precisamente una de sus obras más importantes es la "Teoría de la política social" (1949). Para Manuel de Torres bajo la rúbrica de Seguros y Servicios Sociales pueden comprenderse la mayor parte de las medidas que caracterizan a la moderna política social. En su origen histórico la política social comienza con los llamados seguros sociales. Distingue en el seguro social, tal y como se implanta en la primera infancia de la política social, dos caracteres diferenciales: el elemento técnico y el elemento social (*Ibid.*, Cap. X. "Seguros y servicios sociales", págs. 212 y sigs.). Sus reticencias respecto al Estado intervencionista en el Cap. XII ("La moral económica y el intervencionismo estatal", *Ibid.*, págs. 299 y sigs.), donde entre otras reflexiones, se expresa que en el Estado intervencionista "la obligación de la autoridad moral de convertirse en un supremo tribunal de conciencia que es el defensor de las garantías de la constitución económica y social; porque en el Estado intervencionista el resultado del proceso económico no se debe a la irresponsabilidad de las fuerzas anónimas y ciertas del mercado, sino a la voluntad expresada en actos de la autoridad". De este modo asume un ideario y un compromiso de "orden moral" que entraña una enorme responsabilidad y también un riesgo de "tiranía" (*Ibid.*, pág. 312).

cultura<sup>32</sup>. La política social es política de cultural, pero no es menos importante tener en cuenta las premisas históricas como factores determinantes de la política social. Es preciso que tengamos presentes esta subordinación si queremos comprender el carácter variable de la política social y percibir con su significación verdadera la soluciones de la cuestión social en todas sus proyecciones laborales y de protección social pública<sup>33</sup>.

Por contraposición al Estado de Derecho Liberal<sup>34</sup>, puesto en crisis por la emergencia de la cuestión social, el nuevo Estado intervencionista se movió a intervenir seriamente en el libre juego de las fuerzas económicas de mercado. Entonces ya inicialmente *la política social del Estado intervencionista constituye, una legislación para casos de excepción*: una legislación que interviene en el libre contrato de trabajo a favor de unos de los contratantes, pese a la equiparación formal de ambas partes, y con clara conciencia de las diferencias reales, y con clara conciencia de las diferenciales reales que entre ellas existen<sup>35</sup>. Pero también la política social se ocupa también de aquellas cuestiones sociales que se hallan en una relación causal más lejanas al contrato como puede el sistema de protección social pública. No se trata sólo de la protección del trabajo, sino también de la *protección de la personalidad* del trabajador. En este sentido los medios que el Estado emplea para lograr sus fines sociales en estos sectores son, singularmente, la protección al trabajador y el *seguro social*, así como la creación de un Derecho del Trabajo Social que asegure, ante todo, a las organizaciones de carácter mutualista, la libertad que necesitan como primordial requisito de su actuación. Observa Heyde, que este concepto de Derecho del Trabajo es el usual en la actualidad; en ocasiones se emplea, sin embargo, para designar el aspecto jurídico del conjunto de la política social, no siendo equivocado afirmar que el porvenir corresponde a este concepto amplio; precisamente avanzamos hacia una época de separación precisa entre las disciplinas de Política social y Derecho del Trabajo, delisde que en su momento permitirá, tanto a los juristas como a los economistas y a los sociólogos, desarrollar una actuación más libre en su especialidad respectiva<sup>36</sup>.

En ese contexto la legislación de Bismarck sobre los *seguros sociales* no puede si no enmarcarse, tantos en razones de protección social como en las de carácter político defensivo respecto del movimiento social de reforma de carácter socialista. Significativamente vinieron acompañadas de una legislación contra los socialistas, que otorgaba a los organismos gubernativos territoriales, por espacio de dos años y medio, el derecho de prohibir o disolver las asociaciones, asambleas, Cajas de resistencia, y la facultad de promover judicialmente el

<sup>32</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 17-18.

<sup>33</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 19-20.

<sup>34</sup> Véase, reflexionando en una misma situación de crisis epocal, y desde la política social y el constitucionalismo democrático-social, POSADA, A.: *Teoría social y jurídica del Estado. El sindicalismo*, revisión, edición y estudio preliminar, "Sindicalismo reformista integrado y Estado democrático en el republicanismo social de Adolfo Posada" (pp. IX-LXIV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2018, espec., págs. 19 y sigs., y 97 y sigs., con un análisis de la Constitución alemana de Weimar de 11 de agosto de 1919. Ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, 515 págs.

<sup>35</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 28.

<sup>36</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 30.



destierro de los agitadores profesionales. Considera Heyde que esta Ley fue un tremendo error. Nacida del desconocimiento de los estímulos que alentaban el movimiento socialista, estaba fatalmente condenada al fracaso. Como se advertía más adelante, los seguros sociales alemanes no lograron su objetivo político de debilitar a la socialdemocracia, sino que la fortalecieron, igual que a los sindicatos<sup>37</sup>. Este error estratégico fue subsando a partir de 1881 mediante el cambio de estrategia orientada mediante el positivo estímulo del bienestar de los trabajadores a través de un Proyecto de ley de *seguros sociales*. En medio de grandes dificultades parlamentarias logró Bismarck poner en práctica estas ideas durante los años siguientes. En 1883 se promulgó la Ley sobre seguros de enfermedad; en 1884, la de seguros de accidentes en la industria, y en 1889, la Ley referente al seguro de invalidez y la vejez. La gran obra de esta primera estructura –terminada en nueve años, y ulteriormente revisada con frecuencia– del seguro social alemán fue reactualizada por el Reichstag en términos esenciales bajo el régimen conservador. No obstante, en materia de protección a los trabajadores, ningún otro progreso pudo realizarse hasta la derogación de la Ley contra los socialistas. Después de derogada la Ley contra los socialistas, en 1891, la socialdemocracia pudo, por vez primera, celebrar su congreso dentro de las fronteras alemanas, siendo aprobado en Erfurt un nuevo programa. Pero la política gubernamental continúa siendo reaccionaria, a pesar de que en 1900 se constituyó la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, en la que participaron numerosos reformadores sociales de los países más avanzados del momento. En el periodo de 1907 a 1914, fueron cambiando lentamente la correlación de fuerzas, y con ellas el cambio de mentalidad y actitud respecto de la política y del derecho social. La confrontación alcanza a ámbito ideológico y cultural y afecta a las universidades alemanas y a los círculos intelectuales, no siempre proclives a la legislación social. Entre el Gobierno y la clase trabajadora (que contaba un grupo de intelectuales a favor de la reforma social como Schmoller, Hitze<sup>38</sup>, Dernburg y Mum) existió una pronunciada tensión, hasta que hasta el advenimiento de la Guerra mundial. A partir de 1914 para Alemania la Guerra mundial significó, en un principio, una suspensión de la lucha de clases, favoreciendo una suerte de sentimiento de comunidad nacional, con motivo de un peligro exterior para la nación alemana. El período fue muy convulso. La constitución del Reich alemán, promulgada en 11 de agosto de 1919, contenía una serie de disposiciones político-sociales, especialmente los artículos 157 a 165. En ellas, junto a algunas ideas capitales, de carácter general, sobre protección de los trabajadores, Derecho del Trabajo y *seguro social*, se estatuye allí la libertad de coalición y asociación, el derecho y el deber de

<sup>37</sup> RITTER, G.A.: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, págs. 108-110.

<sup>38</sup> F. Hitze postulaba un tratamiento del problema social desde una perspectiva cristiana conservadora. Véase HITZE, F.: *El problema social y su solución*, versión del alemán, precedida de una "Introducción" sobre el mismo asunto, por J.M. Ortiz y Lara, con licencia de la Autoridad eclesiástica, Madrid, Librería San José, 1880. Ortiz y Lara realiza una interesante y extensa "Introducción" (págs. V-LXXI), en gran medida adhesiva al pensamiento de Hitze. Éste después de hacer una crítica a otras soluciones al problema social se inclina por una solución del cristianismo al problema social, que fundamenta en el "Discurso Tercero", op.cit., págs. 216 y sigs. Hitze se muestra partidario de un moderado intervencionismo compatible con la doctrina social de la Iglesia y su misión. Más tarde la propia Iglesia Católica iría más lejos en la responsabilidad del Estado en la protección laboral y de aseguramiento público de las clases trabajadoras, a partir de Carta Encíclica *Rerum Novarum* del Sumo Pontífice León XIII, sobre la situación de los obreros, Dada en Roma, junto a San Pedro, el 15 de mayo de 1891, año decimocuarto de nuestro pontificado. Esto conduciría a un sector importante del reformismo social conservador a defender la intervención del Estado en la cuestión social. Paradigmáticamente sería el caso de Eduardo Sanz y Escartín, como puede comprobarse detenidamente en MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2010.

trabajar, el derecho al sustento, y la participación de Alemania en la labor político-social de carácter internacional, al mismo tiempo que se señalan ciertas normas a la institución política de los Consejos como complemento del parlamentarismo<sup>39</sup>.

La Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919, señala ya en su Preámbulo que: "La nación alemana, acorde en sus diversas ramas y animada de la voluntad de renovar y consolidar su Reich en nombre de la libertad y de la justicia, servir a la paz interior y exterior y fomentar el *progreso social*, se ha dado esta Constitución". El Capítulo V del libro II ("Derechos y deberes fundamentales del ciudadano alemán"), se ocupa de "la vida económica" (artículos 151-165). El importante –y a menudo olvidado– art. 151 (Libertad en la vida económica) establece en su párrafo primero que "*El orden de la vida económica debe responder a los principios de la justicia con el objetivo de garantizar a todos una existencia humanamente digna*. En tales fronteras debe asegurarse la libertad económica del individuo".

La Constitución alemana de Weimar de 11 de agosto de 1919 expresa en su art. 157 ("Protección de las energías de trabajo; Derecho obrero) que "La energía de trabajo están bajo la protección especial del Reich. El Reich creará un Derecho obrero homogéneo". Esa protección comprendía tanto la legislación laboral como el régimen de seguros sociales. Se reconoce la "libertad de sindicación" (art. 159): el derecho del trabajador de disponer de todo el tiempo libre necesario para ejercer sus derechos cívicos (art. 160); "Los trabajadores y empleados son llamados a colaborar con los mismos derechos que los empresarios en la regulación de las condiciones de salario y de trabajo, así como en el desarrollo económico total de las fuerzas productivas. Se reconocen las organizaciones de ambas partes y sus *convenios*" (art. 165, relativo al Consejo Supremo del Trabajo y Consejo Supremo de Economía, párrafo 1º). En tal sentido "Los trabajadores y empleados tendrán, para la defensa de sus intereses sociales y económicos, representaciones legales en los Consejos obreros de empresa, en los Consejos obreros de circunscripción agrupados por distritos económicos y en un Consejo Supremo del Trabajo" (párrafo 2º). "Los Consejos obreros de circunscripción y el Consejo Supremo del Trabajo se reunirán para la realización de los fines económicos generales y para colaborar al cumplimiento de las leyes de socialización, con las representaciones de los empresarios y otros sectores nacionales interesados, formando con ellos Consejos económicos de circunscripción y un consejo Supremo de Economía. Los Consejos económicos de circunscripción y el Consejo Supremo de Economía han de estructurarse de manera que tenga representación en su seno todos los grupos profesionales importantes de acuerdo con su significación económica y social" (párrafo 3º). "Todos los proyectos de leyes político-sociales o político-económicas de importancia fundamental deben pasar a informe del Consejo Supremo de Economía antes de ser presentados. El Consejo Supremo de Economía tiene incluso el derecho de presentar proyectos de ley por su propia iniciativa. Si el Gobierno del Reich no está conforme con él deberá presentarlo al Reichstag, a pesar de todo, exponiendo su punto de vista. El Consejo Supremo de Economía puede hacer defender el proyecto ante el Reichstag por uno de sus miembros" (párrafo 4º). "Puede delegarse en los Consejos obreros y económicos funciones de control y administración dentro de aquellos sectores que sean de su competencia. Es asunto exclusivo del Reich la regulación de la estructura y funciones de los Consejos obreros y económicos, así como su relación con otras Corporaciones sociales autónomas" (párrafo 5º). Con ello se pretendía

<sup>39</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 43 y sigs.

crear un sistema de democracia económica, a través de estructuras de empresa (consejos de empresa) y estructuras de planificación económica Consejo Superior de Economía, que operaría como a modo de un "parlamento económico", complementario respecto del parlamento elegido mediante sufragio universal<sup>40</sup>.

La misma Constitución de Weimar reconoció expresamente los seguros sociales, como protección social pública obligatoria. Así se establecía que: "Para conservar la salud y la capacidad de trabajo, para la protección de la maternidad y para la previsión contra las consecuencias económicas de la vejez, debilidad y azares de la vida, *creará el Reich un vasto sistema de seguros* con la colaboración directa de los asegurados" (art. 161, relativo a la legislación social). En realidad los seguros sociales existían ya en Alemania hacía más de cuarenta años, de lo que se trata de garantizarlos constitucionalmente en un sentido de progresividad. Igualmente: "El Reich gestionará una regulación internacional de las relaciones jurídicas de los trabajadores que tienda a proporcionar al conjunto de la clase obrera un *número general de derechos sociales*". Se trataba de un apoyo a la creación de un Derecho Internacional del Trabajo, mirando de cerca a la labor que venía realizando la OIT<sup>41</sup>.

Según Heyde –con Hitze y Schmoller– los seguros sociales no solo constituyen una institución de la política social, sino también un imperativo de justicia, considerándolos como medidas para el aseguramiento de una renta justa. De ahí que entienda que "los seguros sociales tienen un carácter complementario del salario". Con ese punto de partida los seguros sociales establecidos en Alemania pueden dividirse en cuatro grandes grupos: de enfermedad, de accidentes, de invalidez y supervivencia y de paro forzoso<sup>42</sup>. Pese a su diversidad en la época, las distintas ramas de seguros sociales regulados en distintas leyes, tienen algunos importantes puntos comunes<sup>43</sup>. En primer lugar, lo es la obligatoriedad del seguro, por virtud de la cual el trabajador resulta asegurado por ministerio de la ley y no por su libre decisión. Lo es también la circunstancia de no poder elegir libremente el asegurado la institución aseguradora que considere pertinente. Asimismo es común la esacción forzosa de las primas de los seguros, la cooperación de los empresarios y trabajadores para aportarlas, y su intervención en la gestión del seguro. En cuanto a estos dos últimos rasgos, tienen algunas particularidades el seguro contra accidentes, que se estima de cargo exclusivo de los empleadores, conforme a la teoría del riesgo profesional en que se inspira la legislación de accidentes de trabajo, y los de invalidez y supervivencia, que disfrutaban, igual que las Cajas de auxilios para caso de enfermedad, subvenciones del Estado. Podría añadirse otra característica significativa y generalizable: se trata de seguros cuyo ámbito subjetivo de sujetos protegidos gira en los trabajadores, es decir, son seguros sociales pensados para las clases trabajadoras.

<sup>40</sup> Sobre los llamados "parlamentos industriales" o "cámaras sociales" y su papel en el reformismo político-social, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., págs. 176 y sigs.

<sup>41</sup> En este sentido BÜHLER, O.: *La Constitución Alemana de 11 de agosto de 1919. Texto completo, comentarios, historia y juicio crítico*, trad. de la 3ª ed., alemana por José Rovira Armengol, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, pág. 148.

<sup>42</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 269 y sigs., 204 y sigs., en particular pág. 269.

<sup>43</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, pág. 270.

Por otra parte, en cuanto a la gestión y ejecución de los seguros sociales, establecidos en la legislación alemana, son: una Oficina Central como organismo superior, y otras estatales y locales. La reglamentación especial de cada uno de los seguros sociales es tan prolija, que solamente la Ordenanza de Seguros del Reich consta de seis libros, con 1805 artículos, aparte de las disposiciones posteriores. De ellas pueden extraerse los caracteres específicos de cada especie de seguros<sup>44</sup>.

Alemania fue pionera en la creación de los seguros sociales obligatorios. Es más, los seguros sociales alemanes han sido adoptados como *modelo estándar* para las instituciones análogas de todo el mundo civilizado. Como hace notar Heyde, sin embargo, el valor de los seguros sociales hasta antes de la Primera Guerra Mundial no había sido unánimemente reconocido. Fue la ejemplar productividad del pueblo alemán durante los años de la contienda y la fuerza de resistencia tan largamente demostrada frente al bloqueo del hambre lo que demostró de manera evidente las reservas de energía acumuladas por Alemania, merced a los seguros sociales practicados en ella durante los años anteriores que permitían subsistir a costa de tales reservas a una tercera parte del pueblo. Después de la Guerra se desarrolló considerablemente los seguros sociales obligatorios. La llamada "carga social" fue objeto de muy diferentes estimaciones. Dicha expresión es ya de por sí una insensatez consagrada por la costumbre. Entiende que es oportuno considerar la "carga social" como forma de cubrir una necesidad que, en el fondo, y aun sin seguros sociales, tendría que ser satisfecha con el redimiento de la producción económica, pero que, en igualdad de circunstancias, verosímelmente será resuelto por el procedimiento de los seguros mejor que por otro método cualquiera. Por ello Heyde apuntaba que, a pesar de que en su época existieran muchas cuestiones que resolver, los seguros sociales obligatorios habían confirmado ser un instrumento de protección social eficiente y también un mecanismo que era capaz de responder a las exigencias de racionalidad económica<sup>45</sup>. Por ello puede afirmar que "el pueblo alemán puede contemplar orgulloso la gigantesca labor desarrollada en forma de prevención y de ayuda al prójimo, por los seguros sociales, desde Bismarck hasta nuestros días" (1931)<sup>46</sup>.

En cualquier caso, interesa subrayar que para Heyde los seguros sociales obligatorios (que después se perfeccionarían y conducirían, pero ya en la segunda postguerra mundial, hacia la Seguridad Social) no pueden aislarlos de otros ámbitos propios del Estado Intervencionista, como la política social, la política laboral –expresión diferenciada de aquella– y la política económica. En particular, para Heyde, la doctrina y la legislación referente a los seguros sociales en creciente desarrollo expansivo es un "sector" importante de la Política social. Otra premisa importante de su análisis es que en el mundo civilizado los seguros sociales siguen una lógica evolutiva similar por su propia dinámica y por la creciente

<sup>44</sup> Esa exposición más detenida en HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs.271 y sigs.

<sup>45</sup> Esa doble racionalidad social y económica de los seguros sociales había sido destacada en esa época de entreguerras, entre nosotros, por José Maluquer y Salvador (el fundador de nuestro sistema de seguros sociales) y por Álvaro López Nuñez. Puede consultarse ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares, 2007; *Ibid.*, "Álvaro López Nuñez", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 3 (2015), págs. 253-280.

<sup>46</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 286-287.

legislación emanada de la Organización Internacional del Trabajo. De ahí la importancia que concede al estudio de las relaciones internacionales y al Derecho comparado en la idea de avanzar en un sentido similar y de aprendizaje mutuo<sup>47</sup>.

Pero el mismo sistema de *seguros sociales* obligatorios como la misma política y Derecho del Trabajo buscan la "protección de la dignidad humana"<sup>48</sup>. En particular, la protección de la dignidad humana impone que el trabajador no sea tratado como mercancía, es decir, debe impedir "su depreciación como consecuencia del contrato individual de trabajo". Este enfoque, es obvio que conecta con la Constitución de la OIT de 1919, pero es anticipador –junto a jurista de la República de Weimar como Hugo Sinzheimer– al vincularlo con las libertades y los derechos fundamentales conformando un estatuto protector de la persona que trabaja. Resulta harto significativo que la comprensión del sentido, alcance y eficacia jurídica y política del conjunto de los derechos fundamentales haya sido siempre extraña a las doctrinas totalitarias<sup>49</sup>. Entiende que el trabajador "desea ver claramente delimitado su deber de subordinación (art. 121 del Código del Trabajo) y advertir la tendencia del Estado a mitigar, cuanto sea posible mediante normas jurídico-sociales, las consecuencias del nexo existente entre el trabajo como mercancía, y su comprador, en el sector de la libertad y de la dignidad personal"<sup>50</sup>. A la civilización de las relaciones laborales y la limitación de los poderes empresariales se dirigen los "contratos colectivos de trabajo", que abundan en un relativo equilibrio entre las posiciones de poder entre trabajadores y empresarios<sup>51</sup>. De ahí que se trata se tiende a "convertir en fuente de derecho el acuerdo entre las voluntades colectivas patronal y obrera, fuente de donde ha de alimentarse en sus partes

<sup>47</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 291 y sigs. Véase, asimismo, HEYDE, L. (Ed.): *Internationales Handwörterbuch des Gewerkschaftswesens*, 2 vols., Berlín, Werk und Wirtschaft Verlagaktionengesellschaft, 1931-1932. Electronic ed.: Bonn: FES Library, 2009. La importancia de las ideologías político-sociales y jurídicas y en el contexto europeo y del mismo método de Derecho comparado siempre fue fundamental en el desarrollo de los seguros sociales (y en general en la política social). Al respecto, puede consultarse ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.: *Los orígenes de la seguridad social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares, 2007, espec., Cap. II (sobre el pensamiento socio-económico y político-jurídico en el reformismo social), págs. 21-174.

<sup>48</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 313 y sigs.

<sup>49</sup> Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1991, espec., págs. 193 y sigs., y 206 y sigs. (sobre la "Reforma social y 'constitución del trabajo' y "la combinación de *status* y contrato en la 'constitución del trabajo'"); *Ibid.*, "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en ROJAS RIVERO, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del sistema de protección social*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2012; y para la situación actual, *Ibid.*, *La dignidad del trabajador*, Albacete, Ed. Laborum, 2019. Págs. 161 y sigs.

<sup>50</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, pág. 314.

<sup>51</sup> El tratamiento de los convenios colectivos de trabajo como manifestación típica del Derecho Social autónomo de los grupos y de limitación de los poderes privados ya había sido planteado por GURVITCH, G.: *La idea del Derecho Social*, traducción, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2005; *Ibid.*, *Le temps présent et l' idée du Droit social*, París, 1931, págs. 27 y sigs. En el mismo marco crítico de la República de Weimar, uno de los padres del Derecho Social de Trabajo afirmar que el Derecho del Trabajo es un "derecho social" y expresa que "el hombre que vemos ante nosotros no es sólo el hombre al que se reconoce su dignidad abstracta, sino el hombre que tiene una existencia real concreta... La realidad del hombre, de la que parte el Derecho del Trabajo, es el hombre como ser de clase". Cfr. SINZHEIMER, H.: "El problema del hombre en el Derecho" (1933), en SINZHEIMER, H.: *Crisis económica y Derecho del Trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*, trad. y Estudio preliminar por Felipe Vazquez Mateo, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1984, págs. 112-113.

esenciales el contenido jurídico de cada una de las relaciones de trabajo. Las asociaciones obreras se han erigido históricamente en defensoras de la idea de producir la conciencia de la libertad personal, mediante la obligación colectiva, y poco a poco han visto cómo las federaciones patronales iban penetrando también por las mismas vías de la autonomía profesional. Entre las grandes organizaciones, libremente constituidas, de patronos y obreros, ha ido constituyéndose un sistema de mutua inteligencia respecto a las condiciones de trabajo de extensos sectores de la producción, sistema que halla su expresión en los contratos colectivos". Destaca que en la elaboración jurídico-teórica de la institución de los contratos colectivos se ha ido creando y cuerpo de sólida doctrina, de modo eminente, H. Sinzheimer, H. Heinemann, Lujo Brentano, W. Zimmermann, Hueck, Kaskel y K. Pribram (sorprende que no haya una referencia Philipp Lomat; no así de Kahn-Freund, cuyas contribuciones más relevantes se producirían ya a partir de la Segunda Post-guerra mundial, aunque ya era un iuslaboralista reconocido). La legislación vigente todavía hasta 1931 (Reglamento de 26 de diciembre de 1918, reforma en uno de marzo de 1928), estableció provisoriamente dos importantes efectos del contrato colectivo de trabajo, a saber: la irrenunciabilidad y la obligatoriedad general<sup>52</sup>.

En realidad, todos los autores comprometidos con la política de reforma social eran conscientes de que, andando el tiempo, bajo la vigencia del sufragio universal y de la igualdad incondicional de derechos, las desigualdades económicas más elementales resultarían intolerables. Efectivamente, la gran crisis social de 1929 procedía de la desproporción existente entre la potencialidad política de la clase trabajadora organizada en partido y sindicatos y con derecho de voto, en nuestra época de democracia de masas, y la potencialidad económica de esta clase social. Esa potencia se percibía como una fuerza amenazadora: dada la pretensión de reclamar "una parte del dominio". La duda de los reformadores moderados era nítida: "Una vez logrado el condominio por la clase obrera ¿hará ésta un uso prudente de su fuerza? Existe el peligro infinito de que las masas, durante varios decenios habituadas a la oposición y a la conquista de mejoras materiales, no adviertan los límites más allá de los cuales perderemos, como nación, los fundamentos económicos de todo el progreso social". Para estos reformadores sociales moderados –o conservadores– la clase trabajadora "se halla situada ante el gravísimo problema de consolidar su posición dominante mediante la autosuperación. Por ello, en esa lógica de revisión moderada del orden establecido, "es preciso que renuncie a aspiraciones demasiado pretenciosas, para no sacrificar otras más modestas. Ella debe ayudar a hacer más amplia la base económica del progreso político-social, después que este mismo progreso, en sus actuales proporciones, le ha ofrecido una estimable *base para la existencia humana tolerable* y para la eficaz exaltación intelectual. Los límites del progreso político-social no son rígidos e inmutables para todos los tiempos, pero siempre es útil una prudente limitación en una época en que también la renunciación puede encerrar un valor político-social". Y esto es tanto más importante porque ni Alemania ni otros países avanzados han resuelto plenamente la cuestión social: "tan pronto como el hombre ha llegado a adquirir plena conciencia, *dicha cuestión está destinada a durar tanto como el género humano*, y así nunca deberían cejar nuestros intentos de solucionarla. Pero interesa que al mismo tiempo que prospera la política

<sup>52</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, págs. 324 y sigs. El apoyo en esta materia es particularmente significativo en H. Sinzheimer, que aparece en la bibliografía de referencia del capítulo dedicado a los contratos colectivos de trabajo (*Ibid.*, págs. 366-367).

social, la economía nacional sea exaltada al máximo florecimiento, y ambas queden protegidas contra la asfixia del burocratismo"<sup>53</sup>.

Mientras los derechos sociales y políticos del trabajador en Alemania se perdieron del todo, resquebrajándose así un importante pilar del Estado Social, el sistema de seguridad social, en el que se anclaba sobre todo la componente protectora del Estado Social, fue adaptado e instrumentalizado a los fines de la política nacionalsocialista. La sanidad fue orientada hacia los objetivos raciales y político-demográficos del nacional-socialismo, el seguro de desempleo se eliminó y las instituciones vinculadas a éste se utilizaron para la conducción y la disciplina autoritaria de las fuerzas del trabajo. Tampoco las demás ramas específicas de seguros sociales estaban inmunizadas ante las intervenciones del régimen nacionalsocialista. Así, se suprimieron los elementos de la autogestión sustituyéndolos por la implantación del principio de jefaturas en los seguros, se incrementó la influencia y el control vertical estatal en los seguros y se excluyó de las Cajas de enfermedad a los médicos judíos. En términos generales, sin embargo, el poder de insistencia de una burocracia conservadora y los intereses materiales de la economía y de los médicos han podido evitar, en gran medida, que se reorganizasen totalmente los seguros sociales y que se abusase de ellos para la consecución de la ideología nacionalsocialista. Incluso se realizaron algunas reformas con visión de futuro. De este modo, se amplió el círculo de personas aseguradas, entre otras cosas mediante la ampliación del seguro obligatorio de accidentes, la inclusión de los pensionistas en el seguro estatal de enfermedad y de los obreros autónomos en el seguro de pensiones y se concedió a todos los ciudadanos menores de cuarenta años el derecho a la afiliación voluntaria al seguro de pensiones. A dicha tendencia hacia la ampliación del seguro de trabajadores y empleados hasta llegar a un sistema de Seguridad Social que abarcase a todo el pueblo correspondían también los planes del "Frente Obrero Alemán"<sup>54</sup>. Éste pretendía, dentro del marco de una amplia «obra social del pueblo alemán», relevar el sistema incompleto, basado en el principio de seguro y de la organización aislada de los diversos gremios profesionales, de la previsión de vejez, viudedad e invalidez así como los seguros de enfermedad existentes, sustituyéndolos por un sistema de Seguridad Social nuevo, financiado en su mayoría desde fondos públicos, destinado a la totalidad de la población. El nuevo sistema de la previsión popular, que también iba a tomar en consideración las necesidades de las familias más numerosas, preveía por un lado considerables mejoras en cuanto a las prestaciones, pero por otro lado, y al igual que la prevista obra estatal de sanidad, se ha de considerar como un instrumento para la más fácil planificación del empleo de la mano de obra, para la disciplina de las fuerzas laborales así como para la consecución de la política poblacional y sanitaria, determinada por objetivos raciales, de los nacionalsocialistas. Los proyectos de la Organización Unitaria del frente obrero de Alemania (DAF) se toparon con la fuerte oposición de los Ministerios de Trabajo, de Finanzas y de Economía, de la jefatura de sanidad del Reich, de los empresarios y de los médicos, de manera que cualquier decisión al respecto fue aplazada hasta después de terminar la guerra, también a causa de la falta de recursos económicos. Tan sólo se puede especular acerca de si se hubiera realizado el proyecto del DAF en caso de una victoria de los nacionalsocialistas, pero, sin embargo, llama la atención el hecho de que dicho programa coincidiera en muchos

<sup>53</sup> HEYDE, L.: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, Epílogo, págs. 362-364.

<sup>54</sup> RITTER, G.A.: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, págs. 162 y sigs.

puntos –y sobre todo en cuanto a la tendencia a la universalización y la unificación de las prestaciones sociales– con los planes, más o menos simultáneos, de William Beveridge para la reforma del sistema británico de la Seguridad Social. Asimismo es cierto que existía una diferencia fundamental, consistente en el efecto de disciplina central en el sistema planteado por del DAF, que no se daba en los planes de Beveridge. Respecto a la función del sistema como *instrumento de propaganda para la legitimación* del régimen político existente y como medio de control de los trabajadores y de la domesticación del empleo de mano de obra, se daban similitudes entre el plan del DAF para la reforma del seguro social y el sistema de seguridad social que se había constituido en la Unión Soviética durante el período de entreguerras. La previsión para los trabajadores en cuestiones de vejez, invalidez y enfermedad en la Unión Soviética se financiaba exclusivamente con fondos estatales, sin cotización por parte de los trabajadores y se había mejorado considerablemente en comparación con la época anterior a la guerra. En la Unión Soviética se consideraba como un logro del Socialismo, que fundamentaba un derecho a la lealtad de los ciudadanos como contraprestación. La concesión de las prestaciones estaba estrechamente relacionada con el deber de prestación de trabajo y –al igual que la política laboral general– con los objetivos cambiantes de la política económica.

Mientras que en Alemania el desarrollo hacia un Estado Social y democrático sufrió un serio retroceso durante la crisis económica mundial y la época del régimen nacional-socialista, en Estados Unidos fue en los años treinta de nuestro siglo, en la época del *New Deal*, bajo la influencia del desempleo y de la miseria de las masas, cuando se aceptaron las tareas sociales y económicas del Estado en la sociedad industrializada<sup>55</sup>. Poco a poco se irían estableciendo las bases del sistema moderno de la Seguridad Social adquiriendo un enorme protagonismo en el desarrollo del Estado Social a partir de la Segunda Guerra Mundial<sup>56</sup>.

### 3. DEL REFORMISMO SOCIAL DEMOCRÁTICO CONSERVADOR A LA DEFENSA DE LA "POLÍTICA SOCIAL" INSTRUMENTAL DEL ESTADO TOTALITARIO

*Negra leche del alba te bebemos de noche  
te bebemos a mediodía de mañana te bebemos de tarde  
bebemos y bebemos  
vive un hombre en la casa tu pelo de oro Margarete  
tu pelo de ceniza Sulamit con las serpientes*

PAUL CELAN, Todesfuge [Fuga de la Muerte]<sup>57</sup>

<sup>55</sup> RITTER, G.A.: *El estado social: su origen y desarrollo en comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1991, págs. 165-166, con apoyo en KÄELBLE, H.: *Auf Dem Weg Zu Einer Europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980*, München 1987, pp. 83-85. 13; TEPPE, K.: «Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung» en *Archiv für Sozialgeschichte*, Tomo 17, 1977, págs. 237-248; RECKER, M.-L.: *Nationalsozialistische Sozialpolitik Im Zweiten Weltkrieg*, München 1985, págs. 98-128.

<sup>56</sup> RITTER, G.A.: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, págs. 173 y sigs., y 181 y sigs.

<sup>57</sup> CELAN, P.: *Todesfuge [Fuga de la Muerte]*, en *Obras completas*, trad. José Luis Reina Palazón, Madrid, Ed. Trotta, 3ª ed., 2002, pág. 63.



Como se percibe Heyde fue un reformista social, pero con el advenimiento del nacionalsocialismo alemán lo asume y se adhiere, tanto en su proyección en las relaciones jurídico-laborales como en de la protección social a través de los seguros sociales obligatorios. Esa adhesión y defensa del ideario del Estado totalitario nacionalsocialista es explícita en su libro *La situación del obrero alemán* (1940)<sup>58</sup>. Según Heyde "el nacionalsocialismo ha atraído a sí poco a poco a todas las fuerzas positivas que existen en Alemania". En este sentido "toda la política social alemana presenta el característico rasgo antiliberal, propio de la idea de libertad en Alemania- una idea que siempre que ha sido pensada y vivida por alemanes ha incluido siempre un estrecho lazo con la comunidad. No existe en Alemania ningún concepto duradero, que no entienda la libertad como una acomodación voluntaria del individuo a la totalidad a que pertenece y, por ello, como el cumplimiento espontáneo de deberes que no son sentidos como yugo, sino aprobados como misión natural de la vida". En su opinión, "el camino de la política social alemana va casi rectilíneo desde Bismarck a Hitler. Después que ni las consecuencias políticas y económica de la Guerra Mundial pudieron conmover seriamente la lógica de la política social del Reich, la Revolución Nacionalsocialista dió la última mano a la gigantesca obra de Bismarck y Berlepsch aportando nuevas fuerzas para una solución general, que recibió y reformó el caudal político-social encontrado"<sup>59</sup>. Por ello considera necesario transitar "de la libertad de contrato al estatuto populista", siguiendo la "fundamental idea, que ha animado siempre a toda política social alemana, (que) tiene un punto de partida evidente: la lucha contra el contrato libre de trabajo"<sup>60</sup>. Y precisamente, entre los "pormenores importantes" de la Revolución Nacionalsocialista y de la reforma total del pueblo y del Estado es el avance y perfeccionamiento del "seguro social" como parte de una amplia política social<sup>61</sup>. La proyección en la política social internacional, donde antes se busca un espacio común de encuentro ahora se postulaba una visión nacionalista: "La salida del Reich de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se efectuó al mismo tiempo que su salida de la sedicente Liga de Naciones, a la que, como es sabido, está adherida la OIT". Sin embargo, alaba el trabajo científico de OIT. Además, la Oficina Internacional del Trabajo tuvo la suerte de tener en sus comienzos como Director a un hombre verdaderamente importante y que despertaba admiración general; la memoria de Albert Thomas vive también en Alemania<sup>62</sup>. Ahora bien, observa que "la incompatibilidad de la pertenencia de la OIT con la esencia del nacionalsocialismo, tiene raíces mucho más profundas aún. Según los principios estructurales de la OIT, los diferentes Estados han de estar representados en ella siempre por delegados del Gobierno, de los obreros y de los patronos; en las Conferencias del Trabajo, los votos de los patronos y de los obreros se pueden encontrar, en principio, frente a los del propio Gobierno y en todo caso se encuentran en igualdad de derechos al lado de ellos. La opinión del Estado reflejada en este orden, no es la del nacionalsocialismo o la del fascismo".

<sup>58</sup> Publicado por Junker und Dünnhaupt Verlag, Berlín, 1940, y traducido al castellano sin constancia del traductor, en 1941. Todo apunta que se trata de una traducción realizada por la propia editorial alemana de origen para facilitar su difusión y propaganda. Cfr. HEYDE, L.: *La situación del obrero alemán*, Copyright 1940 by Junker und Dünnhaupt Verlag (Ernst Steiniger Druck – und Verlagsanstalt Berlin SW68), Berlín, 1940.

<sup>59</sup> HEYDE, L.: *La situación del obrero alemán*, Copyright 1940 by Junker und Dünnhaupt Verlag (Ernst Steiniger Druck – und Verlagsanstalt Berlin SW68), Berlín, 1940, págs. 10-14.

<sup>60</sup> HEYDE, L.: *La situación del obrero alemán*, Copyright 1940 by Junker und Dünnhaupt Verlag (Ernst Steiniger Druck – und Verlagsanstalt Berlin SW68), Berlín, 1940, pág. 15.

<sup>61</sup> HEYDE, L.: *La situación del obrero alemán*, Copyright 1940 by Junker und Dünnhaupt Verlag (Ernst Steiniger Druck – und Verlagsanstalt Berlin SW68), Berlín, 1940, págs. 23-26.

<sup>62</sup> HEYDE, L.: *La situación del obrero alemán*, Copyright 1940 by Junker und Dünnhaupt Verlag (Ernst Steiniger Druck – und Verlagsanstalt Berlin SW68), Berlín, 1940, págs. 30 y sigs.

Esto es así, porque "es una de las ideas fundamentales del Tercer Reich el comprender al pueblo como *un todo [orgánico] indivisible y al Estado como la forma dentro de la cual vive este todo*. La dirección del pueblo es dirección de todo el pueblo, que ha alcanzado la conciencia de sí mismo en la personalidad del Führer... Un Estado que se halla sobre esta base no se puede representar por dos representantes de los obreros; de otro modo reconocería no abarcar en su totalidad a algunos grupos". En el fondo, "protección del obrero y *seguro social encuentran su nueva orientación* buscando el óptimo de sus resultados para la salud y la fuerza de la totalidad del pueblo" –no en equilibrar intereses de grupos, sino en poderar el interés del pueblo, por un lado según la protección física y la seguridad existencial de todos los miembros y del interés del pueblo, y por otro según la extensión de la capa del abastecimiento por la producción de artículos. Tal *armonización* no es posible por la vía internacional, y hasta dentro de un pueblo sólo puede ser impuesta por un Gobierno muy fuerte y autoritario". De este modo, "nuevas fuerzas se han encargado en Alemania del patrimonio legado por los reformadores sociales". La comunidad industrial es puesta "bajo el dominio del Movimiento nacionalsocialista y del Estado". La gran organización del trabajo es ahora el Frente Alemán del Trabajo, reflejando en principio autoritario inherente al movimiento nacionalsocialista para imponer el sentido de su revolución<sup>63</sup>.

En las relaciones laborales ya no debe haber conflicto de intereses ni lucha de clases, se estructuran con arreglo a una "comunidad de trabajo". La "unión armónica dentro de la empresa" es lo que se postula: "Esto se refiere especialmente a la comunidad del trabajo y a la protección del honor social –o sea, a los dos conceptos centrales de la Ley de la Reglamentación del Trabajo Nacional, de 20 de enero de 1934". Es concepción se apartada del espíritu del clasicismo vulgar liberal "y que tenía que considerar la protección al obrero y el seguro social como obra solidaria para todo el pueblo y no como "carga social"; además tenía que abandonar el teorema de las "leyes particulares de la economía", consiguiendo lo que era incapaz toda "democracia de la economía: el vencimiento del capitalismo sin destrucción de la productividad, el haber dado nacimiento a fuerzas económicas orientadas hacia el todo por la autoridad de una dirección por encima de toda duda en la pureza y fuerza de su voluntad". De esa "comunidad de la empresa se desprende para el jefe de ella la obligación legal de crear dentro de la empresa las mejores condiciones de trabajo compatibles con los intereses principales de la comunidad del pueblo. El jefe de empresa está asesorado por un Consejo de Confianza. Éste aconseja sobre mejoras del rendimiento, condiciones generales de trabajo –especialmente también sobre el reglamento interno de la empresa– y la protección al trabajador de la empresa". En la Comunidad de empresa tiene lugar la "la competencia profesional y selección de los más aptos"; la empresa "cumple un deber político-social en todos los dominios". Por otra parte, los antiguos contratos colectivos de las asociaciones de patronos y de los sindicatos, fueron transformados en 1933 en reglamentos tarifarios, detrás de los cuales se hallaba plena autoridad del Estado, que son desarrollados y mejorados paulatinamente y sustituidos también por nuevos reglamentos tarifarios del Reich"<sup>64</sup>. Esa evolución intelectual de Heyde se puede entender y valorar y enjuiciar críticamente desde el punto de vista de la democracia constitucional.

<sup>63</sup> HEYDE, L.: *La situación del obrero alemán*, Copyright 1940 by Junkerund Dünnhaupt Verlag (Ernst Steiniger Druck – und Verlagsanstalt Berlin SW68), Berlín, 1940, págs. 30-39.

<sup>64</sup> HEYDE, L.: *La situación del obrero alemán*, Copyright 1940 by Junkerund Dünnhaupt Verlag (Ernst Steiniger Druck – und Verlagsanstalt Berlin SW68), Berlín, 1940, págs. 40-56. Para Heyde, "El Nacionalsocialismo ha (...)

--Pese ese horizonte --no exento de ingenuidad-- de figuras reformistas como Heyde la realidad de la política social y del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social fue muy distinta. Con todo, la Constitución de Weimar reconocía un conjunto de derechos y compromisos de actuación de los poderes que nunca se pudieron ejecutar realmente. Y ello a pesar de que la Constitución señaló el camino a una nueva configuración del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, mediante la indicación del derecho de organización (art. 159), estableciendo la libertad de opinión frente a los poderes sociales, incluidos el empresario (art. 118), reconociendo una serie de derechos sociales fundamentales (art. 163), tanto de carácter laboral como de previsión y seguridad social (artículos....). Además, la Constitución de Weimar apostaba por la creación de un estándar internacional de mínimos en el derecho internacional (art. 162). Los deberes impuesto al Estado intervencionista no pudieron realizarse mínimamente. En la praxis aprovechando la crisis económica mundial (el crack de 1929), el Presidente del Reich, utilizó los poderes de emergencia para restringir derechos sociales de prestación y las libertades de asociación, expación y acción colectiva. En los últimos años de la República de Weimar se produjo una ruptura de los ya precarios equilibrios de poder en las relaciones laborales, inclinándose en favor de un Estado cada vez más autoritario; proceso que culminaría con el Estado de dictadura nacionalsocialista. El gobierno nazi, con Hitler como Canciller del Reich y como "Führer" --caudillo-- acabó arrando todo vestigio de democracia y con ella de un Derecho Social del Trabajo y de la protección social de carácter democrático. Frente a los valores de la democracia el Partido Nazi fue un instrumento eficaz para apoderarse de la maquinaria del poder estatal. Se realiza una paz social construida sobre la negocación de la realidad del conflicto laboral, la subordinación las relaciones sociales a la comunidad nacional y de empresa, la supresión de las libertades sindicales/colectivas, de asociación, huelga y negociación colectiva y la asunción autoritaria de toda regulación fundamental en las relaciones laborales y de protección social por parte del Estado totalitario. Los sindicatos, los consejos de trabajadores y los instrumentos de negociación colectiva fueron suprimidos, como centros de poder en las relaciones laborales. El Estado nazi no sólo fue anti-socialista, sino también anti-individualista y, todo ello, en el marco de la "tendencia del nacionalsocialismo a producir una religión política"<sup>65</sup>.

El llamado Frente Alemán del Trabajo estaba afiliado --y controlado por-- al Partido Nazi. La regulación de las condiciones de trabajo quedó transferida a partir de 1933 a los poderes públicos. Los trabajadores --pero también los empleadores-- eran controlados y sometidos a las decisiones sancionadoras unilaterales de los Tribunales de Honor (*Ehrengerichte*). Todo el sistema de intervención pública en las relaciones laborales y de protección social se hacía prescindiendo de los valores democráticos y de la autonomía colectiva; su justificación ideológica habitual era la subordinación al interés de la comunidad nacional (*Volkesgemeinschaft*) y de empresa de todos los elementos que contribuyen a la producción y a la paz en las relaciones sociales. Pero tampoco conviene olvidar que el sistema nazi introdujo una fuerte discriminación racial de los judíos, democrátas de todo tipo,

abolido la arbitrariedad de la economía y sobre la base de la idea de la libertad alemana ha dado nueva forma al trabajo y la estructura de la vida. Por haber sido abolida la esclavitud de los hechos económicos y de la ideología proletaria nació últimamente en Alemania la voluntad de trabajar con alegría en beneficio de la comunidad, y esta voluntad determina con absoluta validez la situación del obrero" (*Ibid.*, pág. 56).

<sup>65</sup> En este sentido, lúcidamente, POLANYI, K.: *La esencia del fascismo, seguido de Nuestra obsoleta mentalidad de mercado*, trad. y estudio introductorio de César Ruíz Sanjuán, Madrid, Escolar y Mayo Editores, 2013, espec., págs. 44 y sigs.

la realización de trabajos forzados impuestos a los prisioneros en campos de concentración. El régimen totalitario nazi durante la Guerra Mundial suprimió también las garantías democráticas y disolvió a los sindicatos. Sólo a partir de la Segunda Postguerra Mundial, se restableció en Alemania el sistema democrático de relaciones laborales y una expansión real de las medidas de Seguridad Social; pero en una situación de destrucción masiva y de reconstrucción a través del Estado democrático y la plasmación de los principios de una sociedad libre con economía social de mercado. El modelo iba siendo diseñado por la Carta Atlántica de 13 de agosto de 1941; la Conferencia y la Declaración de Filadelfia de 10 de mayo de 1944, relativa a los fines y objetivos de la OIT, con la reiteración –reafirmación– y ampliación de los objetivos de la OIT, cuando fue creada en la Parte XIII del Tratado de Versalles (1919)<sup>66</sup>; la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que incluía los derechos laborales (artículos 23, 24, 26, 27) y de Seguridad Social (artículos 22 y 25). Un Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social que tendría, a partir de ese período refundacional, una expansión inusitada que se extendió hasta nuestros días como un Derecho del Trabajo democrático y garantista de la dignidad de la persona, los derechos y libertades fundamentales<sup>67</sup>. A partir de ahí la política de Seguridad Social, atendiendo a los cambios en la postguerra, en los países avanzados –incluida Alemania, evidentemente– sigue el curso de la evolución del Estado Social de Derecho hacia los modernos sistemas de Estados del Bienestar europeos y con la tendencia hacia sistemas más integrados y expansivos objetivos y subjetivamente<sup>68</sup>. Por más que la historia de la Seguridad Social es la historia de su reforma permanente en la dialéctica de la tensión persistente entre retrocesos y renovación (el modelo continental y el anglosajón han tendido a la convergencia en muchos aspectos; algunas prestaciones se han universalizado; la ha expandido la protección dispensada; se han creado nuevas prestaciones sociales; pero también subsiste el continuo debate sobre su fundamentación y viabilidad, en una lógica de publicación versus privatización o remercantilización). El Derecho de la Seguridad Social ostenta legitimidad democrática en sistema internacional multinive de los derechos fundamentales y en los textos constitucionales de los Estados Sociales de Derecho, por más que en su origen (el ejemplo alemán es harto significativo) se aprecie que refleja una racionalidad compleja: en parte otorgado y en parte conquistado (los primeros seguros sociales en Alemania y otros países constituyeron una respuesta defensiva de los poderes establecidos ante la movilización política de los trabajadores), como ha acontecido en la historia con todos los derechos. En la época de la Segunda Postguerra mundial nunca se

<sup>66</sup> Se indica que "La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente la legitimidad de la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual *la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social*" (Apartado II); y desea, igualmente, fomentar programas sociales públicos, entre otras fundamentales: "f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa".

<sup>67</sup> Puede consultarse, RAMM, TH.: "Epílogo: El nuevo orden del Derecho del Trabajo, 1918-1945", en HEPPLER, B. (Comp.): *La formación del Derecho del Trabajo en Europa. Análisis comparado de la evolución de nuevos países hasta el año 1945* (1986), trad. J. Rodríguez de la Borbolla, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994, págs. 337 y sigs.

<sup>68</sup> Véase, por todos, GORDON, M.S.: *La política de seguridad social en los países industrializados. Análisis comparativo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, espec., págs. 427 y sigs.; BALDWIN, P.: *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado del Bienestar europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, espec., 463 y sigs.; KÖHLER, P. y ZACHER, H. (eds.): *Un siècle de Sécurité 1881-1981*, Nantes, CRHES de la Universidad de Nantes, 1982. Aunque referido fundamental al Reino Unido, debe consultarse TIMMINS, N.: *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado del Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.

perdió esa racionalidad compleja de la política social y del Derecho de la Seguridad Social, pero se hizo valer también un cambio de valores en las sociedades democráticas; un cambio que fue objeto de "juridización" al máximo nivel de los ordenamientos jurídicos. Presidio en la formación de la política social un sincero deseo de poner remedio a las situaciones de imprevisión e inseguridad económica de la mayoría de la población, después de una guerra terrible que determinó un cambio geopolítico, a partir del cual ningún Estado salió con sus principios intactos<sup>69</sup>. Conviene recordar que una de las exigencias imprescindibles de todo régimen de democracia constitucional es la existencia de un cierto nivel de igualdad y homogeneidad social<sup>70</sup>.

En la postguerra se recupera la tradición del constitucionalismo democrático-social en la República (Federal) de Alemania. Ello también supuso una refundación de la previsión social hacia la Seguridad Social propia de un ya por entonces denominado "Estado del Bienestar". Al efecto, un equipo de especialistas –integrado por Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Mathesius, Ludwig Neundörfer– redactó, a petición del Canciller de la República Federal de Alemania, Dr. Adenauer, un *Informe/Memoria* sobre la realidad de la aplicación de los seguros sociales en dicho País y propuestas de reforma, en concreto después del análisis inicial y del diagnóstico de la realidad del modelo legal y sus deficiencias e insuficiencias, se formuló una "Propuesta para la reforma de la Seguridad Social", que alcanzan a todas las situaciones de necesidad y su cobertura prestaciones<sup>71</sup>. Interesa subrayar que su enfoque es el propio de una reforma de la Seguridad Social (en realidad en dicha época, de los seguros sociales organizados como previsión social pública) planteada desde la *política social*, en la tradición alemana que venía desde Gustav Schmoller, y el propio Ludwig Heyde. La reforma se concibe como expansiva encaminada a completar el sistema de previsión social (basado en la técnica previsiva propia de los seguros sociales unificados, o al menos evolucionados conjuntamente) con un sistema adicional y complementario interno basado en las técnicas de ayuda dispensadas por el Estado. Como se puede apreciar la República Federal de Alemania iba a la línea que estaban siguiendo ya otros países avanzados después de la Segunda postguerra mundial. En el Informe se hace constar que "*La seguridad social* [cursivas originarias] forma parte de la realidad vital del alemán de mediados del siglo XX en la misma medida que el trabajo bajo dependencia en la empresa o en la Administración". La expansión subjetiva se hace necesaria por los cambios en las estructuras de los mercados y en las variables demográficas. Así, al igual que aconteció con el Derecho del Trabajo, "la ordenación jurídica correspondiente se hace precisa cuando la seguridad social se convierte para la mayoría de la nación en una necesidad natural y evidente". De manera que el objetivo de toda reforma social en la materia deberá dar paso a un "derecho asistencial del mismo modo que ya existe un derecho laboral".

<sup>69</sup> Véase LOWE, K.: *Continente salvaje: Europa después de la Segunda Guerra Mundial*, Galaxia Gutenberg, 2012, subraya que las consecuencias de la guerra fueron terribles hasta la instauración de un nuevo orden que finalmente trajo una difícil estabilidad a un continente devastado. La Europa de nuestros días es heredera del conflicto bélico y de los acontecimientos conflictivos que acontecieron en la postguerra.

<sup>70</sup> HELLER, H.: *Escritos políticos*, trad. A. López Pina, Madrid, Alianza Editorial, 1985. Sobre su pensamiento relativo a la conexión entre homogeneidad social y Estado Social de Derecho, puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009, espec., cap. 14 ("Teoría jurídico-social: Homogeneidad social y Estado Social de Derecho"), págs. 67 y sigs.

<sup>71</sup> El Título original alemán fue: *Neuordnung der sozialen Leistungen*, Alemania, GrevenVerlag-Köln, 1955. Esta obra sería muy pronto traducida en nuestro País, ACHINGER, H., HÖFFNER, J., MUTHESIUS, H., NEUNDÖRFER, L.: *Lo seguros sociales*, trad. Manuel Troyano de los Ríos, Madrid, Ed. Rialp, 1956.

Para ello es imprescindible realizar un diagnóstico la *estructura social como base*, es decir, "la extensión y modalidad de la seguridad social dependen sin duda de la estructura social del país"<sup>72</sup>. Se trata de "crear un sistema de asistencia social que se adapte a la ordenación de las condiciones variables de la vida. El desarrollo de una legislación social, que arranca de antiguo es causa de que perduren hasta el presente, como restos, soluciones ya superadas". Estas "supervivencia" disfuncionales deberá de desaparecer en una nueva ordenación fundamental de la materia<sup>73</sup>. La reforma parte de dos principios fundamentales. El principio de solidaridad, una solidaridad que presupone vinculación y responsabilidad recíprocas. Para la realización de tal cometido es indispensable la existencia de una organización y responsabilidad colectiva. En tal sentido corresponde esta tarea al Estado como supremo guardián del bienestar colectivo, el bien común. Implica una organización de la solidaridad (una solidaridad estatalmente organizada en colaboración con individuos y agrupaciones sociales): "El principio de solidaridad, aplicado a la seguridad social, exige no solamente que la sociedad ayude al individuo necesitado o a la familia indigente, aisladamente considera, sino que las agrupaciones y sectores sociales, conscientes de su mutua correlación (mutualización de los riesgos), realicen una acción compensadora en beneficio de los socialmente débiles, y esto tanto entre los distintos grupos y sectores como dentro de cada uno de éstos". Pero ese principio de solidaridad ha de coexistir y conciliarse con el principio de subsidiariedad<sup>74</sup>, de manera que la propia previsión y la propia ayuda solidaria han de tener preferencia sobre la ayuda prestada por la colectividad. Lo que implica un orden jerárquico concreto con la correspondiente graduación de las responsabilidades del individuo y los agrupaciones donde se despliega su personalidad y del Estado. Ahora bien, la misión del Estado respecto de la Seguridad Social es indudable e imprescindible, toda vez que "las características de la sociedad moderna impiden que la seguridad social pueda ser garantizada por el individuo, la familia, el municipio, la empresa o la asociación profesional por sí mismas sin la ayuda del Estado". La acción del Estado ha de permitir organizar de

<sup>72</sup> ACHINGER, H., HÖFFNER, J., MUTHESIUS, H., NEUNDÖRFER, L.: *Lo seguros sociales*, trad. Manuel Troyano de los Ríos, Madrid, Ed. Rialp, 1956, págs. 17-19.

<sup>73</sup> ACHINGER, H., HÖFFNER, J., MUTHESIUS, H., NEUNDÖRFER, L.: *Lo seguros sociales*, trad. Manuel Troyano de los Ríos, Madrid, Ed. Rialp, 1956, pág. 42.

<sup>74</sup> De la misma opinión fue, entre nosotros, BORRAJO DACRUZ, E.: *Política social*, Madrid, Ed. Doncel, 1963. En efecto, para Borrajo "Aparentemente, pues, el seguro social tiende a ser un seguro total (tiene a cubrir a sus asegurados contra todos los riesgos sociales). La conclusión, sin embargo, tiene que hacerse con muchas reservas y cautelas, dado el carácter *obligatorio* del seguro social. Este, como toda institución obligatoria, tiene un límite: la defensa y la suficiencia de la autonomía personal y social. De lo contrario, se llegaría a una situación en la que el individuo asegurado perdería el estímulo para el esfuerzo personal y, con él, el sentido de la propia responsabilidad, fundamento básico de toda sociedad sana y progresiva". Ahora bien, matiza algo importante: "La seguridad social es un derecho de todos los ciudadanos. Pero el seguro social es tan sólo una medida entre otras muchas de seguridad social: el ahorro, la mutualidad libre, etc., siguen teniendo una función que cumplir, tanto en beneficio de aquellos grupos sociales que aún no cuentan con el seguro social, como en beneficio de aquellos que, estando dentro de un seguro social, quieren y pueden disfrutar de prestaciones más altas que las del seguro. El seguro social tiene, pues, un carácter *subsidiario* en una buena política social, que aún existiera que la existencia es una cuestión cuya responsabilidad, en primer lugar, al individuo y a su familia" (*Ibid.*, págs. 64-65). Esta concepción, sin embargo, se enriquece cuando asume posteriormente una concepción más omnicompreensiva de la Seguridad Social actual, entre otras cosas porque entiende que en su evolución "el seguro social pasa a ser un servicio público garantizado por el Estado y sostenido por impuestos a cargo de toda la comunidad nacional"; a la par que se asume que "el derecho a la protección social es así un derecho del hombre-ciudadano, y no sólo del hombre-trabajador". Por tanto, la seguridad social como sistema específico de protección social pública garantizada por el Estado "tiende a la universalidad" (*Ibid.*, págs. 148-150). Llámese la atención de que para Borrajo los seguros sociales y la seguridad social forman parte del más amplio concepto de política social.

manera racionalizada la seguridad social de los trabajadores que por cuenta ajena, de los trabajadores independientes y también el conjunto de mecanismos de protección asistencial y servicial en un horizonte que ha permitido hablar de un "Estado asistencial" (*Versorgungsstaat*). Progresivamente se ha afianzado la idea que únicamente el Estado es capaz de organizar la seguridad social en todo su complejidad. Por lo demás, las guerras, las crisis económicas y otras causas, han precipitado a millones de seres en un estado de miseria del que ni son, en modo alguno, culpables ni cae tal infortunio dentro de lo que comúnmente se denominan riesgos normales. Estos sectores de la población –víctimas de la guerra, de las crisis, expulsados de su patria, perseguidos políticos, etc.–, demanda el derecho a una redistribución equitativa de cargas, a una reparación y a una protección y asistencia estatalmente organizada. De manera que la exigencia redistributiva impone una doble financiación contributiva (para los trabajadores a través de regímenes públicos profesionales) y no contributiva o asistencial (a través de impuesto que recaen sobre todos los ciudadanos). Ya resulta que significativo que el Informe de base se indique que: "En los Estados totalitarios suele esconderse, tras esta tendencia, el propósito de hacer de las instituciones de seguridad social un instrumento de dominación" política y social; un instrumento de captación de las masas a través del cual se podría propiciar una legitimación de dichos Estados dictatoriales. Sin embargo, los propios autores del Informe –influenciados por el pensamiento cristiano occidental y el juego del principio de subsidiaridad junto al de solidaridad– consideran que no debería irse tan lejos en un plan de seguridad social, porque consideran que se trata de una utopía mesiánica y porque la cobertura de toda la población haría irreconocible y sería irreconciliable con el principio de subsidiaridad (sic.). Por otra parte, consideran, "tal sistema pone en peligro al propio Estado, ya que induce al individuo a formular exigencias, frente a éste, que perturban aquella vinculación recíproca entre el individuo y el Estado que preconiza el principio de solidaridad"<sup>75</sup>. Esto determina un cierto rechazo de la forma política del "Estado asistencial"<sup>76</sup>. En cualquier caso, para los autores de este influyente Informe, "la seguridad social exige la redistribución de la renta", aunque ciertamente "una política económica acertada reduce la necesidad de una seguridad social obligatoria". Admitida la legitimidad de la distribución de la renta ello supone situar "el fisco como factor de la política social" en consonancia con el legislador social, responsable, en un sentido más restringido, de la seguridad social. Con todo, se afirma, todas las manifestaciones de la política del Estado y no sólo la política social en su usual acepción,

<sup>75</sup> ACHINGER, H., HÖFFNER, J., MUTHESIUS, H., NEUNDÖRFER, L.: *Lo seguros sociales*, trad. Manuel Troyano de los Ríos, Madrid, Ed. Rialp, 1956, pags. 43 y sigs.

<sup>76</sup> Explícitamente, ACHINGER, H., HÖFFNER, J., MUTHESIUS, H., NEUNDÖRFER, L.: *Lo seguros sociales*, trad. Manuel Troyano de los Ríos, Madrid, Ed. Rialp, 1956, indicando que "un Estado que protege a sus súbditos frente a las consecuencias derivadas de una guerra o de cualquier otra catástrofe, así como de infortunios imprevisibles, no es, por ello, un "Estado asistencial". La tendencia hacia el "Estado asistencial", se produce, en cambio, siempre que el Estado excluya la asistencia autónoma y la acción de los organismos menores orientada a satisfacer, directamente, las demandas individuales en materia de seguridad social. (Vulneración del principio de subsidiaridad)" (*Ibid.*, pág. 99). Siguiendo el principio de subsidiaridad como principio coexistente y limitador del principio de solidaridad, "el progreso social no puede verse en una transmisión progresiva al Estado de funciones encaminadas a garantizar la existencia. A la larga –se afirma como reflexión final-, el objetivo debe ser la consecución y mantenimiento, en la máxima medida posible, de la autonomía personal" (*Ibid.*, pág. 102).

Este enfoque es discutible se más propiamente se hablar de Estado Social –como Estado de "procura existencial", que hace recaer la responsabilidad de aseguramiento social en el Estado, sin perjuicio del papel de la iniciativa privada en la protección social complementaria (paradigmática, nuestro art. 41 de la Constitución Española). Pero no es aquí posible abundar más en esta idea que después se desplegaría en la misma Seguridad Social de la República Federal de Alemania y en otros países en la postguerra mundial.

persiguen una serie heterogénea de fines político-sociales (por ejemplo la política económica, la financiera, la cultura, la de la vivienda, etc.). De aquí que si el legislador ha de dar a la Seguridad Social la organización y estructura deseables haya de tener presente toda la amplitud de las posibilidades legislativas<sup>77</sup>.

#### 4. OBRAS DE LUDWIG HEYDE (SELECCIÓN)

*Die wirtschaftliche Bedeutung der technischen Entwicklung in der deutschen Zigarren- und Zigarettenindustrie.* Diss. 1910. (*La importancia económica del desarrollo técnico en la industria alemana de cigarros- y cigarrillos*)

*Urlaub für Arbeiter und Angestellte in Deutschland,* 1912 (*Vacaciones para obreros y empleados en Alemania*).

*Der Samstag-Frühschluss in Industrie und Handel des Deutschen Reiches,* 1914 (*El sábado cierre temprano en la industria y el comercio del Reich*).

*Die Trinkgeldablösung im Gastwirtsgeerbe,* 1914 (*Propinas en la industria hotelera*).

*Die Sozialpolitik im Friedensvertrag und im Völkerbund,* 1919 (*Política social en el tratado de paz y la Liga de las Naciones*).

*Abriss der Sozialpolitik.* Quelle&Meyer, Leipzig 1920. Insgesamt erschienen bis 1966 12 verschiedene, zum Teil stark umgearbeitete, Auflagen (*Bosquejo o Compendio de la política social*. Quelle & Meyer, Leipzig 1920. Un total de 12 ediciones diferentes, algunas de ellas muy revisadas, aparecieron hasta 1966). Traducida al castellano: *Compendio de política social*, traducción de la sexta edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Labor, 1931), 384 páginas. Y, sin duda, su obra más importante e influyente.

"Parlementarisme et représentation professionnelle en Allemagne (Le Conseil Economique du Reich), en la revista mensual *Politique*, Paris, año 2, núm. 1 (enero de 1928), pág. 37-39.

*Internationales Handwörterbuch des Gewerkschaftswesens* 2. Bde., 1931/32 [Hauptausgeber] Digitalisat. (*Manual Internacional de Sindicatos* 2nd Vol., 1931/32 [editor principal] digitalizado). Ed., por L. Heyde en colaboración con Ant. Erkelenz, Lord Paszfield, Jlh. Sassenbach, el Ministro Adam Stegerwald y Albert Thomas, Director de la OIT. Apareció en 4 entregas. 1930 (Berlín, Verlag Werk und Wirtschaft A.-G.).

*Die Lohnfrage,* 1932 (*La cuestión salarial,* 1932).

*Deutsche Gewerbepolitik,* 1934 (*Política comercial alemana*).

*La situación del obrero alemán,* 1940 (Publicado por Junker und Dünnhaupt Verlag, Berlín, 1940, y traducido originariamente al castellano sin constancia del traductor, en 1941. Todo apunta que se trata de una traducción realizada por la propia editorial alemana de origen para facilitar su difusión y propaganda. Cfr. HEYDE, L.: *La situación del obrero alemán*, Copyright 1940 by Junker und Dünnhaupt Verlag (Ernst Steiniger Druck – und Verlagsanstalt Berlin SW68), Berlín, 1940).

*Presse, Rundfunk und Film im Dienste der Volksführung,* 1943 (*Prensa, radio y cine al servicio del liderazgo popular*).

<sup>77</sup> ACHINGER, H., HÖFFNER, J., MUTHESIUS, H., NEUNDÖRFER, L.: *Lo seguros sociales*, trad. Manuel Troyano de los Ríos, Madrid, Ed. Rialp, 1956, págs. 68 y sigs.



*Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat und Freie Wohlfahrtspflege*, 1958 (*Estado de Derecho, Estado del Bienestar y Bienestar Libre*).

(Hrsg.): *Internationales Handwörterbuch des Gewerkschaftswesens* Bd. 1 Berlin, 1931, S. 385–387. Electronic ed.: Bonn : FES Library, 2009.

Revista: *Soziale Praxis*, ed.: Prof. Dr. L. Heyde con el Prof. Dr. W. Polligkeit y Dr. Frieda Wunderlich (Jena, Fischer).