JOSÉ PÉREZ LEÑERO: La Seguridad Social como factor de legitimidad del sistema político y su tratamiento en una perspectiva pluridimensional e interdisciplinar

JOSÉ PÉREZ LEÑERO: Social security as a factor of legitimity of the policy system and its treatment in a pluridimensional and interdisciplinal perspective

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

Si, después de todo, actuamos con seguridad sobre la base de la creencia, ¿deberemos admirarnos de que haya muchas cosas de las que no podemos dudar?

LUDWIG WITTGENSTEIN[1]

1. INTRODUCCIÓN

José Pérez Leñero (¿? - fallece en Madrid, 3l de mayo de 1980), fue Profesor de la Escuela Social de Madrid, Asesor Técnico de Política Laboral en el Ministerio de Trabajo durante el período de la Dictadura franquista. También ejercería como abogado. Fue muy activo y estuvo intensamente comprometido durante décadas con la Dictadura (Estado Totalitario del franquismo), asumiendo funciones de asesoramiento y representación política y cultural[2]. Falleció en Madrid el 31 de mayo de 1980.

Hizo importantes aportaciones al Derecho de la Seguridad Social y al Derecho del Trabajo, como se refleja en su abundante o nutrida bibliografía tanto en una como en otra disciplina del Derecho Social. Pero también en el campo de la Política Social. Pérez Leñero fue un jurista preocupado por los problemas sociales y un gran conocedor de la historia del Derecho y de otros saberes sobre el Derecho. Hombre de su tiempo con inquietudes políticas e ideológicas, se comprometió intensamente en la función legitimista de la creación de los seguros sociales, la previsión social y la planificación de la Seguridad Social en los Estados

[1] WITTGENSTEIN, L.: *Sobre la certeza* (1969), Barcelona, Ed. Gedisa, 3ª ed., 1995, Aforismo 331, pág. 335.

[2] Resulta harto significativa la noticia que se recoge en el *Diario ABC*, Sábado 10 de noviembre de 1962. Edición de la mañana, pág. 61. En él se da noticia de la intensificación de las relaciones culturales entre España e Italia, a través de la sexta reunión de la Comisión Mixta para la aplicación del Tratado Cultural entre España e Italia, celebrada en Roma los día 5-8 de noviembre de 1962. José Pérez Leñero, formaba parte de la "Delegación española" enviada a dicha reunión, en calidad de "asesor técnico del Ministerio de Trabajo, como experto de dicho Ministerio".

Totalitarios como era el mismo régimen de la Dictadura franquista[3]. En cualquier caso, no se debe ignorar que incluso también en toda época –tanto más en "sociedades de masas" – la política social tiene elementos convergentes entre orden político, política empresa y reivindicaciones de las clases subalternas o populares. En todo esto también tuvo una extraordinaria importancia la repercusión de los distintos instrumentos jurídicos (Convenios, Recomendaciones, Resoluciones) emanados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su misma creación en el Tratado de Versalles de 1919 en las legislaciones de todos los países mínimamente desarrollados a nivel internacional y europeo en particular. La OIT contribuyó al impulsar las políticas sociales, la previsión y la Seguridad Social, a través de la elaboración de un haz de principios comunes y de normas sociales del trabajo y de la protección social que acabaron por establecer un "modelo estándar mínimo" de las reglas de juego en el mercado de trabajo ("sistemas de relaciones laborales") y de tutela de los derechos y libertades fundamentales en el seno de las relaciones laborales y de protección social pública[4].

[3] La idea política subyacente de legitimidad del orden político a través de la política social y de la Previsión y Seguridad Social en particular era bien reconocida en la época y en la coyuntura política de nuestro propios País dentro del mismo Instituto Nacional de Previsión (I.N.P.). Véase, por ejemplo, ARNALDOS JIMENO, P.: *Los seguros sociales en los estados totalitarios,* Madrid, I.N.P., 1941; MAESTRO, M.: *Los seguros sociales en España,* Madrid, I.N.P., 1944; SANZ ORRIO, F.: "La nueva política social", en *Revista de Trabajo,* núm. 5 (1944). Para Italia, por ejemplo, GAETA, L.: "L'Italia e lo stato sociale", en RITTER, G.A.: *Storia dello Stato sociale,* Roma-Bari, Laterza, 2003, del mismo RITTER, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991; GIORGI, CH.: *La previdenza del regime. Storia dell' Inps durante il fascismo,* Bolonia, Ed. Il Mulino, 2004; TOMASSINI, L.: "La previsión social en Italia, 1900-1950", en en VV.AA.: *La previsión social en España,* Castillo, S. y Ruzafa, R. (Coords.), Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2009, págs. 483 y sigs., y bibliografía allí citada; para Francia, EWAL, F.: *L' Etat providence,* París, Ed. Bernard Grasset, 1986; HATZFELD, H.: *Du pauperisme à la Sécurité sociale (1850-1940),* Nancy, Presses Universitaires de Nancy, Armand Colin, 1ª ed., 1971. Para España la evolución de la previsión en nuestro País, marcada por la ideológica del Estado Totalitario y la utilización instrumental de la doctrina social de la Iglesia Católica (autodefinido, como "Estado católico"), CUESTA BUSTILLO, J.: "La previsión social pública en España, 1919-1939", en VV.AA.: *La previsión social en España,* Castillo, S. y Ruzafa, R. (Coords.), Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2009, págs. 199 y sigs.; MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009),* Cizur Menor (Navarra), Ed. Thom Reuters/Aranzadi, 2ª edición, 2009, espec., Capítulo V.3. ("La legislación social del "Nuevo Estado" y sus bases ideológicas"), págs. 371 y sigs., y Cap. VI ("El Derecho del Trabajo en el régimen de Franco"), págs. 415 y sigs.; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social En España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2007, espec., Capítulo II, sobre "Ideologías y seguros sociales" y "El significado político-jurídico de la solidaridad social en el contexto del reformismo europeo y español", págs. 143 y sigs; *Ibid.*, *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., páginas 231 y sigs., y 356 y sigs. (sobre el proceso de reforma jurídico-social en España en los aspectos institucionales e ideológicos). En una perspectiva de conjunto sobre el rol de la política social en régimen franquista, MOLINERO, C.: *La captación de las masas. Política Social y propaganda en el régimen franquista,* Madrid, Ed. Cátedra/Grupo Anaya, 2005, págs. 17 y sigs., y 108 y sigs.; RAMÍREZ, M., PORTERO, J.A., y CONTRERAS, M.: *Las fuentes ideológicas de un Régimen (España, 1939-1945),* Zaragoza, 1978; MORODO, R.: *Los orígenes ideológicos del franquismo. Acción Española,* Madrid, Alianza Editorial, 1985; y en una perspectiva más amplia, VIÑAS, Á.: *Las armas y el oro. Palancas de la guerra, Mitos del franquismo,* Barcelona, Ed. Pasado y Presente, 2013.

[4] Y no se debe olvidar el excelente servicio de publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, tan importante durante décadas en una época en la que no se disponía de los medios informáticos y tecnológicos actualmente existentes. La experiencia política y jurídica pone de relieve en la larga duración histórica que "la actividad la OIT fue un motor de los cambios legislativos en los Estados nacionales, a la par que un cauce de diálogo permanente e institucional (un "punto de encuentro") entre las fuerzas sociales y políticas. Este organismo protagonizó, con sus programas de reformas sociales y su abundantísima obra legislativa y técnica, el proceso de internacionalización del Derecho del Trabajo. La OIT es la culminación de todo un proceso histórico operado desde la segunda mitad del

(...)

En lo que se refiere a la Seguridad Social, cabe señalar que mientras que la mayor parte de la doctrina se ocupaba de los aspectos técnicos de la Seguridad Social, Pérez Leñero formó parte de ese sector de la doctrina que abordó la Seguridad Social desde una perspectiva completa e interdisciplinar. No estaba sólo porque ese enfoque era compartido por otros autores relevantes, es cierto que desde posiciones ideológicas y metodológicas muy distintas, poniendo más énfasis en una u otra disciplina de abordaje de la Seguridad Social (Antonio Perpiñá Rodríguez, sociología, filosofía y política, Luis Jordana de Pozas, Derecho administrativo, política social, y Derecho de la Seguridad Social, L. Martín-Granizo y M. González-Rothvoss, en el "Derecho Social" incorporando técnicas propias de la política social como disciplina específica, Eugenio Pérez Botija, Política Social, Derecho Administrativo y Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Manuel de Torres[5], desde el prisma predominante de la teoría económica y de la política social, Valentín Andrés Álvarez, desde la economía política vinculada a los problemas sociales, Juan Velarde Fuertes, desde la economía y la política económica de la Seguridad Social, Alberto Martín Artajo y Rodríguez, desde el catolicismo social y la política social..., hasta llegar a Eugenio Pérez Botija, Derecho del Trabajo y Política social, María Palancar Moreno, desde la política social y la Seguridad Social, Efrén Borrajo Dacruz, Política Social y Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social[6], Federico Rodríguez y su discípulo Manuel Moix Martínez[7], desde la centralidad del enfoque de la política social institucionalizada, y un largo etcétera; por no citar a los clásicos precedentes como Adolfo González Posada, Sociología, política social, ciencia política, Derecho constitucional, derecho administrativo, Ricardo Oyuelos y Pérez y Rafael García Ormaechea y Mendoza, desde el Derecho Civil, la política social y el socialismo jurídico de inspiración organicista, Carlos González Posada, Derecho de la Seguridad Social; Pedro de Sangro y Ros de Olano, Severino Aznar y Embid, Álvaro López Núñez, Inocencio Jiménez Vicente, Luis Jordana de Pozas, todos ellos con un amplio enfoque de política social, catolicismo social y Derecho de la Seguridad Social; Rull Sabater; Juan Eugenido Blanco Rodríguez, desde la política social y del Derecho de la Seguridad Social, Carlos Martí Buffil, también en el enfoque de la política social y del Derecho de la Seguridad Social; M. Ucelay Repollés, Manuel Alonso Olea, Carlos del Peso y Calvo, Luis Enrique de la Villa, José Vida Soria, Alfredo Montoya Melgar, José Manuel Almansa Pastor, desde el Derecho de la Seguridad Social; y antes con dos libros fundacionales, la importante figura de Eduardo Sanz y Escartín, desde la política social, el catolicismo social conservador y los fundamentos del Derecho Social a partir de la doctrina social de la Iglesia con la *Rerum Novarum*[8],

siglo XI, en el que confluye el pensamiento de los reformadores sociales y la presión de las organizaciones obreras (…), cumple una evidente función política, en cuanto es un instrumento de pacificación y estabilización del orden social internacional…". Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, págs. 115-116. Es clásica la obra -e influyente entre nosotros- de VÁLTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo,* Madrid, Ed. Tecnos, 1977. págs. 52 y sigs., y 119 y sigs., sobre el proceso de creación de la OIT y la genealogía de sus fines en el marco del Derecho Internacional del Trabajo. De interés es la aportación de CUESTA BUSTILLO, J.: *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la organización internacional del trabajo (1919-1939),* Vol. I., Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1994.

[5] DE TORRES, M.: *Teoría de la política social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1949.

[6] BORRAJO DACRUZ, E.: *Política social,* Madrid, Ed. Doncel, 1960.

[7] Sobre el pensamiento de Federico Rodríguez y Manuel Moix Martínez, puede consultarse MOLINA CANO, J.: *La política social en la historia,* Murcia, Ed. Isabor, 2004; *Ibid., Epítome de la política social (1917-2007),* Murcia, Ed. Isabor, 2007.

[8] Véase, exhaustivamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín,* Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010, 276 págs.

Gumersindo de Azcárate, Leopoldo Palacios Morini, desde el republicanismo social; y podrían citarse muchos más)[9].

Desde una visión interdisciplinar Pérez Leñero elaboró un completo desarrollo de todas las grandes cuestiones controvertidas del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad, lo cual alcanza a las obras generales y de teoría general y a la manualística, pero también a la producciones científicas concretas sobre aspectos centrales de la materia laboral[10] y de la protección social y Seguridad Social en particular[11].

2. LA TEORÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LA CONCEPCIÓN OMNICOMPRENSIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SU PROCESO DE CONSTRUCCIÓN

En cuando a la significación y el sentido histórico de la Seguridad Social, Pérez Leñero auguraba que la Seguridad Social, con su finalidad y contenido desarrollado en todas sus consecuencias, sería "uno de los movimientos ideológicos decisivos de la humanidad". Pero al mismo tiempo señalaba los límites de su expansión en la coyuntura histórica de su tiempo: "Hoy todavía la Seguridad Social es apenas una idea desdibujada, una aspiración, una anhelo de bienestar general; pero en sus fundamentos y ambiciones últimas, algunas apenas vislumbradas actualmente, es un cambio radical en la concepción de la vida individual y social, una refundición total del concepto de propiedad, eje y elemento central de toda nuestra civilización occidental"[12]. Es de esperar –afirmaba– que con el progreso económico-social la Seguridad Social sea el núcleo de un sistema completo de bienestar social.

El punto de partida de su pensamiento es su concepción de la Política laboral o social (Pérez Leñero equipara estas expresiones cuando se utilizan en un sentido amplio), como ámbito del saber integrado por "todas aquellas normas de carácter público sobre el trabajo que no se fundamentan inmediatamente en el contrato laboral"[13].

Subraya en la "institución" de la Seguridad Social su dimensión publicista, lo cual se refleja en sus instituciones instrumentales y en su contenido principal. Para él, "ambas ramas,

[9] Es significa la relación de clásicos cuyo pensamiento ha sido examinado en la *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* desde el número 1 al 22 (por el momento porque lógicamente está Revista está implantada y plenamente consolidada en el mercado editorial) para comprobarlo. Me he ocupado ampliamente del proceso de reforma social y de sus distintas corrientes de pensamiento, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, Cap. II ("Crisis del Estado de Derecho Liberal y reforma constitucional: El reformismo social como alternativa a la crisis del Estado de Derecho Liberal"), págs. 133 y sigs.; y en particular, "in extenso", respecto de la construcción histórica de la previsión social y la Seguridad Social, *Ibid.*, *Los orígenes de la Seguridad en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007, *passim*. Son obras de referencia, al respecto, MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes en las leyes laborales*, Madrid, Ed. Civitas, 2ª ed., 2009; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho del trabajo e ideología medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873-1923),* Madrid, Ed. Tecnos, 7ª ed., 2011.

[10] PÉREZ LEÑERO, J.: *Instituciones de Derecho español del Trabajo,* Madrid, 1949, cap. 13; *Ibid.*, *Teoría General del Derecho español del Trabajo,* Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1948.

[11] Su obra de referencia en materia de Seguridad Social, PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956.

[12] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 4.

[13] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, "Propósito", pág. IX.

Derecho del Trabajo y Seguridad Social, forman conjuntadas la categoría superior del *Derecho social*, aunque entendida en sentido más amplio que el amorfo y difuso que hace años se amparaba bajo ese mismo título; ya que, frente al angosto concepto de la solidaridad laboral o industrial, se basa hoy en el más amplio de la *solidaridad humana*, fundamento de la Sociedad de la que recibe su nombre"[14]. La solidaridad o fraternidad humana es principio constitutivo de la Seguridad Social como lo es también la justicia social basada en la igualdad humana. En una dirección análoga, entiende Pérez Leñero, que "la doctrina social-católica está basada en la idea ecuménica de la salvación, y el socialismo lleva en su concepto la idea internacional[15]. Desde esta concepción la Seguridad Social y sus instituciones forman parte del Derecho social español.

Una tercera premisa tiene que ver con la integración de distintos saberes para la comprensión de la "Instituciones de la Seguridad Social" como parte integrante del "Derecho social español". Sobre esta "nueva institución" pretende enfocar metodológicamente "las grandes categorías del saber humano: Conocimiento (sic.), Método, Historia, Metafísica, Sociedad, Estado, Derecho, etc., en el empeño de someter a análisis espectroscópico la verdad que tiene en su interior". Para él, la Seguridad Social se concibe y estudia como un todo orgánico enraizado en el saber clásico y tradicional. Por lo demás, añade, "si hay muy poco nuevo que decir en cualquier rama del saber humano, en esta conjunción de los filosófico y lo social es todavía más difícil conseguir esa novedad. Además de que no siempre la novedad significa luz y claridad"[16].

Su pensamiento social se inserta en la corriente de la doctrina social de la Iglesia, en la que se apoya constantemente la fundamentación ética de la Seguridad Social y de sus instituciones específicas. El intervencionismo público que conlleva la Seguridad Social nada tendría que ver con "el marxismo intervencionista" o con "prácticas más o menos socializantes"[17]. Además, la intervención del Estado respetaría el principio de subsidiariedad en la intervención en las relaciones laborales y respecto de la autoprotección de las personas[18], aunque desde la convicción de que la previsión y un mínimo de protección pública frente a los riesgos sociales la considera estrictamente necesaria ante la imprevisión de los individuos y el deber que recae en el Estado de defender el bien común. El principio de subsidiariedad se ajusta al pensamiento de la doctrina social de la Iglesia Católica desde las bases fundacionales sentadas por León XIII, en la Encíclica *Rerum Novarum,* como límite

[14] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, "Propósito", pág.IX. Por entonces –aunque no la cita– era una obra muy influyente a escala mundial la de GURVITCH, G.: *La idea del Derecho Social,* edición, traducción y estudio preliminar, «Idea del derecho social» en la teoría general de los derechos: el pensamiento de Gurvitch", a cargo de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto. Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005.

[15] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 218, a propósito del Derecho Internacional de la Seguridad Social, y con referencia a JORNADA DE POZAS, L.: *Seguridad Social en el orden internacional* (Conferencia), Madrid, 1954.

[16] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, "Propósito" (septiembre de 1955), pág. X.

[17] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 4-5.

[18] PÉREZ LEÑERO, J.: "Del 'derecho al trabajo' a la 'plenitud de empleo'", en *Revista Española de Seguridad Social,* núm. 10 (1950), págs. 1587 y sigs. ; *Ibid., Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 186 y sigs. [A propósito del "Concepto, contenido y teoría del 'Derecho al trabajo'" y su conexión con la "política del *empleo total* como parte de la Seguridad Social" (sic.)]; concuerda en esta concepción con AZPIAZU, J.: *Orientaciones cristianas del Fuero del Trabajo,* Burgos, Ed. RAYFE, 1939, págs. 39 y sigs., *passim*.

intrínseco –y "naturalizado" – de la intervención heterónoma del Estado en las relaciones sociales[19].

Esta adscripción de su modo de pensar a la doctrina social de la Iglesia ha de vincularse con la configuración de lo que él denomina orden ius-naturalista y Derecho "natural" de la Seguridad Social[20].

Con todo, se puede afirmar que los *Fundamentos de la Seguridad Social* (1956) es una obra que pretende, ciertamente, una fundamentación de la Seguridad Social en el estadio cultura jurídica de la época, pero no se trata propiamente de un libro de racionalización y sistematización científico-jurídica con arreglo al Derecho positivo vigente. Esa labor sería realiza después por otros iuslaboralistas como M. Ucelay Repollés y sobre todo Manuel Alonso Olea[21].

3. POLÍTICA Y ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Según Pérez Leñero, la Política es la ciencia práctica del Estado que se ocupa de estudiar el modo como aquél puede alcanzar determinados sus fines. Su punto de vista es, pues, eminentemente teleológico, al igual que la propia idea motriz de la Seguridad Social. Esta nació a impulsos principalmente de la política más que del humanitarismo, y por eso en su misma denominación señala una finalidad eminentemente económico-social (Seguridad Social) o existencialmente económico-política (pleno empleo)[22]. Siguiendo la doctrina institucionalista de Maurice Hauriou entiende que el Estado es una unidad de fin[23]; y en

[19] Tuvo acogida coetáneamente, en RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, F.: "Tres versiones de la Encíclica Rerum Novarum", en *Cuadernos de Política Social,* núm. 10 (1951), pág. 82.; RODRÍGUEZ-ARIAS BUSTAMENTE, L. y PEIDRÓ PASTOR, I.: "Concepción comunitaria del Derecho y del Estado", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia,* T. XXI, núm. 189 (1951), pág. 547, y ha tenido continuidad, matizada ciertamente, en épocas posteriores –incluso recientes–, como puede comprobarse en MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010, espec., págs. 105 y sigs. ("Pensamiento social de la Iglesia, pluralismo y Derecho Social"), y págs. 110 y sigs. ("Los límites del reformismo social conservador. La justica y la caridad en la doctrina social de la Iglesia"), *passim*.

[20] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 178 y sigs. , 109-110; asimismo, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, F.: "Sobre la participación en beneficios", en *Cuadernos de Política Social,* núm. 8 (1950), pág. 113. Esta concepción entronca y es coherente con los criterios de la política social católica, como se puede comprobar en RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, F.: "En torno a la política social cristiana", en la *Revista de Estudios Políticos (Suplemento de Política Social*), núm. 5 (1947), págs. 77 y sigs.); *Ibid.,* "Tres versiones de la Encíclica *Rerum Novarum*", en *Cuadernos de Política Social,* núm. 10 (1951).

[21] UCELAY REPOLLES, M.: *Previsión y seguros sociales*, Gráficas González, Madrid, 1955; ALONSO OLEA, M.: *Instituciones de Seguridad Social,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1ª ed., 1959, que, como se sabe, con el transcurso del tiempo sería enriquecida y actualizada con la colaboración de su discípulo José Luis Tortuero Plaza. El proceso de construcción de la Seguridad Social en España, fue reconstruido con precisión, rigor y detalle por BLANCO RODRÍGUEZ, J.E.: *Planificación de la Seguridad Social Española,* Barcelona, Ed. Marte, 1964.

[22] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 131; PÉREZ LEÑERO, J.: "Valor político de la seguridad social", *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 4 (3), Madrid, 1955.

[23] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 143; HAURIOU, M.: "Le fondament de l' unité del l' Estat", en *Revista de Der. Publi.,* Bucarest, 1926, pág. 254. Su obra científica y sistematizadora de su pensamiento institucionalista es: HAURIOU, M.: *Principios de Derecho público y constitucional,* edición al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003.

relación a ello defiende la doctrina social del Estado. El Estado está llamado a mantener una relación con los intereses solidarios humanos, condicionados por su propia naturaleza. La doctrina –considera– política de la Iglesia católica es en esto clara y terminante coincide con la más sana doctrina política, incluido el principio de subsidiariedad que ha de dominar en el intervencionismo público[24]. Para él, con Beveridge, la Seguridad Social es una parte de una vasta política de progreso social. La Seguridad Social ha sobrepasado los límites de la cuestión social u obrera de la que aquéllos nacieron y que quisieron solucionar. "La Seguridad Social ve la cuestión obrera como problema complejo y general de la vida pública, por lo que su solución ha de ser también compleja y general, y, por tanto, estatal y enfocada no con medidas aisladas, sino con arreglo a un sistema planificador. De aquí que se considera a la Seguridad Social como "un servicio público, que para algunos administrativistas es la traducción al Derecho administrativo de la idea filosófica del bien común"[25].

4. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LA TÉCNICA DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

4.1. El Derecho como forma de cultura y como ciencia

Para Pérez Leñero, en el aspecto ideal, la Seguridad Social puede configurarse como parte de la cultura; más aún, como una de sus nuevas manifestaciones más significativas. Con Huizinga[26] señala que existen tres condiciones y rasgos fundamentales que deben darse para que produzca el fenómeno de la cultura: equilibrio entre los valores espirituales y los materiales, carácter de aspiración y tendencia hacia un ideal y, finalmente, dominio de la naturaleza. Esos mismos rasgos principales caracterizan a la moderna Seguridad Social[27]. Pero en realidad no podría ser de otra manera, porque el Derecho en sí es una forma de Cultura, y como tal, una parte de la misma; parte principal y como síntesis de otras de sus fases evolutivas. Se comprenderá, pues, que la Seguridad Social, "como expresión y síntesis de la cultura actual, se ha convertido necesariamente en una institución jurídica, cuyos fundamentos nos interesa estudiar para completar su bosquejo filosófico. Por eso los fundamentos jurídicos de la Seguridad Social pueden considerarse como los que dan solidez y duración a esta institución"[28]. En este orden de ideas, entiende que la Seguridad Social tiende asimismo a formar al hombre futuro, al nuevo hombre, sin las luchas e inseguridades del momento actual[29]. Para Pérez Leñero la Seguridad Social es entonces un instrumento de pacificación y al mismo tiempo de atenuación de las inseguridades que caracterizan a las sociedades contemporáneas. Se funda precisamente en una valoración positiva del trabajo humano, digno y productivo[30], desde una antropología filosófica[31]; es decir, se funda en esa

[24] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 153-155.

[25] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 157-158. Hace referencia, en ese sentido, a JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fines de la actividad administrativa", en *Revista de Administración Pública,* núm. 4 (1951), pág. 15; GARRIDO FALLA: "Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales", en *Revista de Administración Pública,* núm. 7, pág. 37.

[26] HUIZINGA, J.: *Entre* las *sombras del mañana. Diagnóstico de la enfermedad cultural de nuestro tiempo, Madrid*, Ed. Revista de Occidente, *1936*.

[27] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 5.

[28] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 177.

[29] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 6.

[30] Nuestro autor realza el trabajo como deber social y al mismo tiempo como factor político, y como tal, sometido a la reglamentación estatal en aras del bien común. Cfr. PÉREZ LEÑERO, J.: *Teoría general del Derecho español del Trabajo,* Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1948, pág. 340. En el ámbito de la relación laboral formalizada a través

(...)

valoración humana y económica del trabajo. Se trata de un verdadero servicio público, tanto desde el punto de vista formal como orgánico; y la Seguridad Social se inserta en esa idea

del contrato de trabajo deben imperar los deberes éticos de protección, con cargo al empresario, y de fidelidad y obediencia, a cargo del trabajador (*Ibid.*, pág. 215). Para Pérez Leñero, no obstante afirmar la vigencia del esquema contractual como elemento de ordenación de las relaciones laborales, "la concepción de la comunidad de Empresas, magistralmente diseñada en nuestro Fuero del trabajo…, los deberes y obligaciones, tanto del empresario o jefe de Empresa como de todo el personal, *nacen formal y directamente de la incorporación a la Empresa, y material e indirectamente, del contrato individual del trabajo, causa de aquella incorporación"* (*Ibid.*, págs. 212-213). Por cierto, según Pérez Leñero, la palabra *Fuero* del Trabajo entroncaba con la tradición histórica de nuestro País: "la vuelta al espíritu tradicional de los períodos gremial e imperial de España" (*Ibid.*, pág. 55).

Un planteamiento también más abierto a la concepción comunitarista, relacionista y personalista de la relación de trabajo en el Fuero del Trabajo, no superadora del esquema contractual, pudo sostenerse inicialmente en BORRAJO DACRUZ, E.: "La teoría de la relación de trabajo en el Fuero del Trabajo", en *Revista de Trabajo,* núm. 2 (1962), págs. 181 y sigs.; *Ibid.*, "La configuración comunitaria de la empresa", en *Revista de Política Social,* núm. 81 (1969); y con planteamiento mucho más crítico respecto de las teorías relacionistas, BAYÓN CHACÓN, G.: "Grandeza, crisis y renacimiento del laboralismo alemán", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid,* Vol. I, núm. 1 (1957); *Ibid.,* "La interpretación dinámica del Fuero del Trabajo", en *Revista de Trabajo,* núm. 2 (1963), págs. 53-55, en el marco de atenuación formal –y lingüística- de los rasgos más extremadamente dictatoriales presentes en el Fuero del Trabajo que había llevado a cabo la Ley Orgánica del Estado, núm. 1/1967, de 10 de enero; PÉREZ BOTIJA, E.: "La teoría del contrato de trabajo en el Derecho vigente", en *Revista de Estudios Políticas,* núm. 1 (1945) ; *Ibid*., *EL contrato de trabajo,* 2ª ed., puesta al día y revisada en colaboración con Arturo Nuñez Samper y Salvador y Sanfulgencio Nieto, Madrid, 1954, Capítulo IV; y la crítica –en la época y entre nosotros- más contundente respecto de la teoría relacionista de la relación laboral en SUÁREZ GONZÁLEZ, F.: "El origen contractual de la relación jurídica de trabajo", en *Cuadernos de Política Social,* núm. 48 (1960), págs. 101 y sigs., que afirma que la relación jurídico laboral siempre tiene un origen contractual; GARCÍA DE HARO, R.: *La posición jurídica del trabajador subordinado,* Madrid, Ed. Rialp, 1963, *passim.* Las tesis de NIKISCH: "La incorporación y su significación para el Derecho del Trabajo", en *Revisa de Política Social,* núm. 49 (1961), págs. 7 y sigs., concitaron un gran debate en la doctrina iuslaboralista de la época y no sólo en España. Para ese debate entre contractualismo y relacionismo, véase RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Contrato de trabajo y *relación de trabajo*. Balance provisional de una polémica*"*, *Anales de la Universidad Hispalense de Sevilla* (1967).

El armonicismo en la comunidad de empresa entre todos los factores de producción –sin perjuicio de afirmar el soporte contractual de la relación de trabajo– lo encontramos en PÉREZ BOTIJA, E.: "Importancia política del Derecho del Trabajo", en *Revista de Trabajo,* núms. 21-22 (1941), págs. 41-42, reafirmando el principio de colaboración a la par que el principio de rendimiento. La ideología comunitaria de la relación laboral y del propio contrato de trabajo, que encontraba sus raíces antes en la tradición alemana (especialmente desde la concepción historicista de Otto von Gierke), había sido posteriormente reapropiada e instrumentalizada –sacada fuera de su contexto liberador y protector- por el régimen totalitario nazi. Mucho antes, Gierke partía de la idea de que el trabajador no podía ser considerado como una mercancía, siendo el trabajo un elemento inseparable de la libre personalidad del trabajador. Sería totalmente inexacto e injusto vincular su filosofía iussocial con el nazismo. No es ese precisamente el legado de Gierke, muy especialmente vinculado con el historicismo y con la defensa del "derecho social" como categorización sistematizadora dentro del ordenamiento jurídico unitario; y, en relación a ello con la protección de los derechos de la persona del trabajador. En este sentido MONEREO PÉREZ, J.L.: "La teoría jurídica y social de Otto von Gierke: Teoría y 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 (Colección Crítica del Derecho), 2015, págs. IX-LXI, espec., págs. LII-LVIII.

[31] PÉREZ LEÑERO, J.: "Concepto y valoración del trabajo en la Filosofía", en *Revista de Política Social,* núm. 51, (1961), págs. 57 y sigs. Se percibe aquí una evolución decididamente contractualista (En realidad, las tesis relacionistas –que nacieron minoritarias– tuvieron poca relevancia jurídico-práctica, especialmente desde la promulgación del Texto Refundido de la Ley de Contrato de Trabajo de 1944; D E C R E T O de 26 de enero de *1944* por el que se aprueba el *texto refundido* del Libro I de la *Ley* de Con trato de *Trabajo*). *Ibid., Reflexiones en torno al futuro del Derecho Laboral,* en *Revista de Política Social,* núm. 69.

servicial, de servicio público que constituye en sí el instrumento administrativo con que el Estado cumple su fin primordial del bien común[32].

En el enfoque de Pérez de Leñero en relación a la Seguridad Social confluye también con su planteamiento respecto a las relaciones laborales que sitúa en una perspectiva armonicista y de comunidad de empresa, lo cual no impide afirmar la formalización de la relación jurídico-laboral a través de esquemas típicamente contractualísticos (el contrato de trabajo), sin asumir la teoría relacionista refractaria a los mismos[33]. Para él el sindicato es un instrumento de defensa de intereses profesionales, no de clase, sino de defensa no antagonista de los legítimos intereses y aspiraciones. De ahí que postule una organización sindical única en el "sindicato vertical"[34]. Es más, en su opinión, "el llamado *Sindicato vertical*, como manifestación del espíritu corporativo transformador de los antiguos sindicatos mixtos, abarca conjuntamente en su organismo unido a los diversos elementos humanos que concurren a una misma producción o servicio, prescindiendo de su clase social"[35]. En enfoque ideológico armonicista se refleja también el tratamiento de los Jurados de Empresa[36] y a la institución del accionariado obrero[37]. La negación del conflicto inherente a las relaciones laborales (vgr., Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940) y la afirmación de la comunidad de intereses en las relaciones laborales, fue una

[32] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 159-160, asumiendo la concepción de PÉREZ BOTIJA, E.: *La Seguridad Social como Servicio público,* Madrid, 1954; afirmando también "la concepción del Seguro social como servicio público", BORRAJO DACRUZ, E.: *Estudios jurídicos de Previsión Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1962, pág. 214; *Ibid., Estudios jurídicos de Previsión Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1962, pág. 214); y en la lógica institucional y organicista del Estado mantenida por RENARD, G.: "L' organisation rationelle de l' Estat moderne", en *Semaines Sociales de france,* Besançon, XXI, 1929, Lyon, pág. 335, donde defiende que el Estado representa una parte muy considerable del bien común, pero no ostenta su monopolio.

[33] PÉREZ LEÑERO, J.: *Instituciones del Derecho español del Trabajo,* Madrid, 1949.

[34] PÉREZ LEÑERO, J.: "Los derechos corporativo y económico social", en *Revista de Política Social,* núm. 8 (1950), págs. 47 y 71 y sigs.

[35] PÉREZ LEÑERO, J.: "Los derechos corporativo y económico social", en *Revista de Política Social,* núm. 8 (1950), pág. 79. De este modo el Sindicato tiene una "naturaleza de organismo autónomo y con autoridad propia para orientar y regular la producción y la distribución. Todo esto no puede suponer, sin embargo, injerencia del sindicato ni en la dirección de la empresa ni en su iniciativa industrial o comercial. Su función es meramente coordinadora y no destructora: actúa solamente para evitar extralimitaciones con iniciativa anterior a la particular" (*Ibid.,* pág. 84). Es una absorción del sindicato en el Estado y al servicio de la armonía social en el sistema productivo. Se trata de una integración del sindicato en el Estado totalitario nacional. Véase, asimismo, ALONSO GARCÍA, M.: "El sindicato y su integración el Estado", en *Revista de Política Social,* núm 24 (1955), págs. 27 y sigs. La misma Ley de Reglamentaciones de Trabajo, de 16 de octubre de 1942, declaró que "la regulación de las condiciones de trabajo corresponde al Estado, a propuesta de los organismos sindicales competentes" (art. 1), lo que implicaba el monopolio del Estado en la regulación de las condiciones de trabajo, sin espacio posible para una libre negociación colectiva en el marco de un sistema democrático de libertad sindical. Posteriormente se produciría un reconocimiento *desnaturalizado* y sin libertad sindical de una "negociación colectiva" en el marco del "Sindicalismo Vertical", en la Ley de 24 de abril de 1958, sobre Convenios Colectivos Sindicales. Pérez Leñero había destacado que el modelo cristalizado en la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 1942 presentaba una gran semejanza con el establecido en Alemania por la Ley de Organización del Trabajo Nacional de 1934. Esa similitud entre ambas legislaciones de los Estados Totalitarios es puesta de manifiesto en PÉREZ LEÑERO, J.: *Tres ensayos sobre el Fuero del Trabajo*, en *Revista de Trabajo* (1942), págs. 9-66.

[36] PÉREZ LEÑERO, J.: "Concepto y carácter de los Jurados de Empresa", en *Revista de Política Social,* núm. 28 (1955), págs. 7 y sigs.; *Ibid.,* "Notas al Reglamento de Jurados de empresa", en *Revista de Política Social,* núm. 19 (1951), págs. 57 y sigs.

[37] PÉREZ LEÑERO, J.: "Accionariado obrero y capitalismo popular", en *Revista de Política Social,* núm. 43 (1959), págs. 5 y sigs.

constante en el Estado totalitario del franquismo, aun cuando transcurrido el tiempo se llegará a afirmar el carácter contractual de la relación de trabajo[38] y la Ley de Organización del Sindicato Vertical representaba una sustitución/asimilación del Sindicato en las estructuras jurídico-políticas institucionales de régimen de la Dictadura franquista que se acabaría configurando como un atípico "Estado totalitario"[39]. La organización sindical corporativa tuvo un auge muy importante durante las primeras décadas de la Dictadura, sólo transcurrido el tiempo se iría produciendo una lenta y gradual decadencia[40].

La Seguridad Social como ámbito de la cultura tiene su propia filosofía en el sentido de que es sustancialmente una nueva concepción de la vida individual y social. Y las ideas constituyen esencialmente la razón de ser de la filosofía. Para comprenderla se requiere "una explicación coherente y general del mundo y del hombre que permita la visión del conjunto y el hallazgo y análisis de las grandes perspectivas. Es lo que nos puede proporcionar el estudio de los fundamentos de la Seguridad Social. Estudiar la filosofía de la Seguridad Social es analizarla en los dos aspectos y conceptos fundamentales de ciencia y de modo de vida. En su mismo origen y finalidad inicial –observa– surgió como modo de vida, más que como ciencia especulativa. Modo de vida impuesto –a su entender– por evolución y progreso de otras ideas, no de un modo reflexivo y deducido, como el modo de vida del filósofo, sino impuesto *a priori* por el instinto de conservación, por la razón de ser y de vivir, que es también una idea fuerza que mueve a la acción. Como institución social la Seguridad Social ha de tener sus fundamentos jurídicos, políticos, sociológicos y económicos, deducidos de la propia naturaleza del hombre[41]. Ahondar en ello es la tarea que acometió Pérez Leñero[42]. Es así que la Seguridad Social es una técnica político-social, que afronta el problema de la cuestión social de las desigualdades y riesgos, asumiendo la concepción de Heyde, en el sentido de que la cuestión social se puede definir como "la cuestión de la justa relación de las clases y estamentos entre sí y con el poder del Estado"[43]. Y a ello contribuye desde su particular perspectiva e instrumentos de acción la Seguridad Social[44].

En esa perspectiva se inserta la concepción moderna de los planes de Seguridad Social[45]. El nuevo paradigma se inicia con la publicación del libro de Keynes, *Teoría general de la ocupación* –señaladamente su capítulo XXIV–, pues supone la entronización de una nueva etapa centrada en la capacidad de la sociedad organizada para producir pleno empleo y llevar a cabo una política de distribución más justa de la renta y de la riqueza. Ello constituye un presupuesto de lo construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social[46], pues ésta

[38] Véase SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Nacional sindicalismo y relación de trabajo,* Madrid, Ed. Akal, 1982, págs. 111 y sigs., y 263 y sigs.

[39] Utilizando la expresión "Estado totalitario" en el sentido de ARENDT, H.: *Los orígenes del totalitarismo* (1951)*,* Madrid, Alianza Editorial, 2006, señaladamente el cap. 13.

[40] Puede consultarse, al respecto, SOTO CARMONA, Á.: "Auge y caída de la Organización Sindical Española", *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, nº 8 (1995), págs. 247-276; anteriormente, MAYOR MARTÍNEZ, L.: *Ideologías dominantes en el sindical vertical,* Madrid, Ed. Zero Zyx, 1972.

[41] En este sentido PÉREZ LEÑERO, J.: "Naturaleza humana y Seguridad Social", en *R.I.S.S.,* noviembre-Diciembre (1953).

[42] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 7-11.

[43] HEYDE: *Abriss der Socialpolitik* (*Compendio de política social),* 1923, pág. 1.

[44] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 160-161.

[45] De ello se ocuparía en la época GASCÓN Y MARÍN, J.: *Los planes de Seguridad social: De la Beneficencia al Seguro,* Madrid, INP, Servicio Exterior y Cultural, 1944.

[46] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 162 y sigs.

presupone unos niveles óptimos de ocupación y de creación de riqueza que pueda ser distribuida con justicia y equidad[47]. El pleno empleo exige planificación de la economía y políticas laborales que garanticen la estabilidad en el empleo; la Seguridad Social también puede contribuir a través a resolver el problema del paro forzoso a través del seguro de desempleo[48].

Por otra parte, la Seguridad Social es un "factor de evolución y transformación política", contribuye a encauzar y resolver la cuestión social: "tiende a proporcionar a todos los miembros de la comunidad política los medios de existencia que les son necesarios: es una tentativa de colectivizar las necesidades mediante una apropiación privada de bienes a través de la redistribución de la renta. Y por ello aparece como presupuesto fundamental de una verdadera democracia en la que la libertad no se quede en una formalidad, sino que se convierta en real y efectiva". Y precisamente enemigos de la libertad vital son los llamados por Beveridge como "los cinco gigantes"[49], a los que opone la Seguridad Social sus cinco libertades. Pero tras ello está la concepción de la Seguridad Social como instrumentos de valorización de la persona humana sin absorberla como pretende el "Estado totalitario" (sic.) en una crítica certera que realizó Pío XII en su Mensaje navideño de 1952[50]. Y precisamente la política internacional de la Seguridad Social, porque los grandes riesgos en su realidad existencial son comunes a toda la Humanidad, y requieren de suyo la predisposición de políticas universalistas de Seguridad Social. De ahí que se haya creado un orden internacional con organismos internacionales especializados capaces de estudiar científicamente los problemas y de crear un Derecho uniforme para su aplicación en todos los Estados. Es de significar que Pérez Leñero asume el ideario y fines de la OIT, su proclamación en la "Carta de Filadelfia" (1944)[51], y en sintonía con ellos, la "Carta del Atlántico"; ambas comprometidas por con la dignificación del trabajador, la elevación del nivel de empleo y calidad de vida como condición para la civilización y garantía de una paz duradera y evitar toda guerra futura dentro de la sociedad y entre las naciones, porque la lucha contra la miseria no es un estado natural y puede ser suprimida con una acción conjunta y activa de todos los pueblos[52]. Para él en todo ello subyace una concepción antropológica del hombre que se proyecta en la Seguridad Social. En este sentido, y desde la influencia de la doctrina social de la Iglesia Católica, afirmará que la Seguridad Social, como institución esencialmente humana, está hecha y concebida para beneficio del hombre y su realización; dignificación de la persona que también se extiende en la esfera laboral, pues el trabajo es una actividad del hombre que recibe en sí toda la dignidad de la naturaleza y

[47] TORRES, M. DE: "El futuro de la Política Social", en *Cuadernos de Política Social,* núm. 16 (1952), pág. 16.

[48] Véase PÉREZ LEÑERO, J.: *Instituciones de Derecho español del Trabajo,* Madrid, 1949, cap. 13; *Ibid.*, *Teoría General del Derecho español del Trabajo,* Madrid, 1948, Cap. 17.

[49] Con referencia a los males sociales que han de ser remediados por cualquier plan de Seguridad Social: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad. BEVERIDGE, S.W.: *Bases de la Seguridad Social,* México, 1946.

[50] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 165 y sigs., paradójicamente, nuestro autor parece desatender la realidad política existencial del régimen de la Dictadura de Franco, que precisamente iría evolucionando lentamente hacia un singular "Estado totalitario" enteramente contrapuesto a los regímenes democráticos en el sentido de la "democracia constitucional"; PAVÁN, P.: "La sicurezza Soziale como mezzo di valorizzazione de la persona umana", en *Sicurezza Soziale,* 1949, págs. 249-261.

[51] PALANCAR, M.: "L 'Carta de Filadelfia' y la teoría del constitucionalismo social", en *Revista de Estudios Políticos,* núm. 15 (1944).

[52] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs.168 y sigs., y 214 y sigs., con apoyo en LAROQUE, P.: "Problèmes internationaux de Sécurité Sociale", I, *Revista Internacional del Trabajo,* T. LXVII, núm. 1 (1952).

personalidad del hombre. Con ella es incompatible su conceptuación como mercancía, al igual que la fuerza motriz de la bestia o de la máquina. Al trabajo-mercancía le sustituye hoy el trabajo-hombre. Pero en esa concepción antropológica del hombre y de la Seguridad Social entiende que "sólo la doctrina social católica encontramos una base filosófica segura para coordinar la coexistencia de la libertad y la Seguridad Social dentro del sentido justo de la función estatal. En este sentido crítica las doctrinas socialistas, respecto de la cuales tiene una visión ciertamente restringida, porque entiende que el socialismo ve al hombre tan sólo como "homo oeconomicus" (Hombre económico), esto es, en su dimensión de seguridad material no espiritual: una concepción materialista de la Seguridad Social que, en opinión de Pérez Leñero, ha de ser rechazada de plano[53]; debiéndose acoger el concepto de justicia social postulado por la Iglesia Católica[54]. En definitiva, para Pérez Leñero, "la Seguridad Social nunca será nada en orden a su eficacia creadora y salvadora de la actual situación del trabajador si no lleva en sus entrañas una verdadera revolución espiritual"[55].

4.2. El Derecho positivo de la Seguridad Social

4.2.1. Perspectiva de conjunto

La Seguridad Social es para nuestro pensador una "Institución" que comporta un desarrollo y un enriquecimiento del seguro social y de la previsión social[56]. Tampoco, en otro plano, la Seguridad Social se identifica con el más amplio concepto de "política social"[57]. Precisamente para él la *Política social* se debe concebir como ciencia y como técnica, como teoría y como práctica de realizaciones. Pero la política social es más amplia, abarcando dentro de sí, como parte suya, a la Seguridad Social. Estima que en sus fines últimos quizá puedan confundirse e identificarse, ya que ambas tienden, más o menos directamente, a la redistribución cualitativa o cuantitativa de la renta nacional. Pero la

[53] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, Cap. IV ("Antropología de la Seguridad Social"), págs. 99 y sigs., abundan las citas de jesuita, jurista y filósofo, Joaquín Azpiazu (*Las directrices sociales de la Iglesia Católica,* Madrid, 1950), Pio XII ("Discurso al Colegio Cardenalicio", de 2 de junio de 1947), Santo Tomás, J. Haessle , Lotz y de Vries, P. Riquet, S. J., Alexis Carrel, etcétera; pero también de J. Maritain (*Le crépuscule de la civilisation,* 2ª ed., Montreal, 1944), Foerster, F.W. (*Christianisme et lutte de clases,* París, 1928),) W. Röpke (*Civitas humana,* trad. francesa, París, 1946), F. Mayer (*La route de la servitude,* trad. francesa, París, 1946, E.J. Chevalier y E. Marmy (*La comunauté humaine selo l' esprit chrétien,* Freiburg, 1944; M. García Morente y S. Zaragüeta (*Elementos de Filosofía,* Madrid, 1947), A. Tilger (*Homo faber,* Roma, 1939), etcétera. La crítica al pensamiento socialistas de autores como LASKI, H.: *Reflexions sur la révolution de notre temps,* trad. francesa, París, 1947; JANNET, CL.: *Le socialismo d' Etat et la réforme sociale,* París, 1889; SAY, LEON: "*Le socialismo de' Etat,* París, 1887; y muestras simpatías hacia soluciones intermedias, una "tercera vía" como la postulada por la Escuela de Lausana (SCHALLER: *De la charité privée aux droit économiques et sociales du citoyen,* París, 1950).

[54] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 134, con referencia, en ese sentido, a PÍO XII: *Il pensiero sociale cattolico,* Roma, pág. 41.

[55] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 128.

[56] En este sentido, nuestro autor se apoya en MARAVALL, H.: "Previsión y Seguridad Social en su concepción y diferencias", en *Revista de Trabajo,* núm. 1 (1946), pág. 17.

[57] En este caso con apoyo en LEGAZ Y LACAMBRA, L.: "Supuestos conceptuales de la Política Social", en *Cuadernos de Política Social,* núm. 4 (1949), pág. 9; y sobre todo con TORRES, M. DE.: *Teoría de la Política social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1946, Cap. VIII, pág. 174. PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 14 y sigs.

Seguridad Social implica para ello un camino concreto y con técnicas específicas, mientras que la Política social los abre nuevos, si es preciso y con técnicas instrumentales diversas[58].

En el Derecho comparado son tres los fundamentos de la Seguridad Social que se apuntan en las legislaciones: el trabajo, la debilidad económica y la vinculación civil o social. En particular, se fundamentan en la debilidad económica, España y Portugal[59]. Aprecia como tendencias la extensión subjetiva (universalidad); la extensión objetiva (prestaciones), y la multiplicidad de instrumentos (son tres los instrumentos de que se vale en la diversas legislaciones la Seguridad Social para cumplir su cometido: el Seguro Social (cuya evolución dará lugar al sistema de previsión social), la Asistencia y los Servicios Sociales; publificación de la gestión, ya sea unitaria, estatal o paraestatal; financiación contributiva y mixta (por parte de los trabajadores y empresarios, más o menos ayudados por el Estado)[60].

Para él en la configuración de la Seguridad Social confluye lo individual y lo social. La Seguridad Social presenta un aspecto subjetivo y otro objetivo. Este último es el básico y fundamental, del que es reflejo y consecuencia el primero. La seguridad objetiva referida al remido es la que constituye el objeto específico de la Seguridad Social; el remedio vendrá cuando el riesgo se presente, si éste no ha podido evitarse anteriormente. Por su parte, la Seguridad Social subjetiva la tendrá el individuo o la Sociedad si cree en la realidad de la seguridad objetiva. Ahora bien, hace notar que todo esto en relación con la seguridad individual, que no se altera sustancialmente en su contenido cuando se le añade el calificativo de *social.* Para él, la seguridad la da la Sociedad organizada a sus miembros como función y *deber suyo social.* En realidad, "la seguridad de su ser y existencia la recibe la sociedad de su sus miembros, como la suma y resultado de sus seguridades individuales". En este sentido la *Seguridad Social se identifica con la paz social,* basada en el orden social, que, a su vez, se fundamenta en el principio de *justicia social*, que específicamente exige en este caso la distribución justa y equitativa de la riqueza y renta nacional que se genera en la sociedad. Es así que el término Seguridad Social indica un "estado", un fin alcanzado por conseguir, mientras que en el sentido que se le atribuye en los planes y en las legislaciones a ella referentes es más bien un medio e instrumento para alcanzar materialmente esa Seguridad Social. Por eso –entiende–, quizá, en ese aspecto etimológico fuese más exacto el término de "Aseguramiento social"[61].

La idea de la paz social entronca en el pensamiento de Pérez Leñero con su visión armonicista de las relaciones laborales y con la concepción organicista del Estado como organismo defensor del bien común transpersonalista, como superación del hiperindividualismo político y jurídico liberal. Su apego a las doctrinas institucionalistas más conservadoras (Maurice Hauriou y Georges Renard) resulta palmaria en sus escritos y muy especialmente en su obra *Fundamentos de Seguridad Social,* plagada de citas de convergencia ideológica con esta corriente del institucionalismo (frente al institucionalismo más socializador de autores como León Duguit –institucionalismo objetivista–, o de Georges

[58] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 18.
[59] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 22. Asimismo, PÉREZ LEÑERO, J.: "La Seguridad Social como concepto", en *Cuadernos de Política Social*, núm. 17 (1953), Madrid, págs. 43-64, en particular pág. 51.
[60] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 22 y sigs.
[61] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 27.

Guvitch –institucionalismo socialista; o, entre nosotros, el organicismo social de Francisco Giner de los Ríos, o el de Adolfo G. Posada, desde un liberalismo social, o del organicismo social de inspiración socialista de Fernando de los Ríos o de Largo Caballero)[62]. La "institución" de la Seguridad Social como idea y su materialización en el Derecho positivo debería contribuir a la superación del individualismo y a los conflictos entre las clases, siendo un instrumento para alcanzar la unidad entre todos los elementos componentes de la comunidad política al servicio del bien común compartido "pro indiviso" porque enlaza con la realización de los valores transpersonales que deben predominar en el orden político-jurídico y socio-económico[63]. En su concepción armonicista entendía que el gran problema social –y de la llamada cuestión social– era un problema de vida espiritual y de ética en las relaciones laborales y de protección social[64].

Piensa Pérez Leñero que como la Seguridad Social es una realidad institucional nacida en las legislaciones, del Derecho positivo, no puede deducirse su concepto sino de a partir de éstas. Por eso hay que partir del régimen jurídico-positivo, de tal manera que el concepto doctrinal ha de sistematizar y fundamentar esos caracteres, función que es ajena a la más instrumental que conduce a la legislación. Ahora bien: como ya se adelantó, para él un concepto doctrinal de la Seguridad Social no puede desconocer las dimensiones filosóficas, jurídicas, y socio-económicas que están involucradas. De ahí que formule inicialmente un concepto en cierto sentido totalizador que incluye un conjunto de caracteres constitutivos básicos y fundamentales[65]: 1º. *La Seguridad Social es un deber social que corresponde a un derecho social*, porque la sociedad como tal estatalmente organizada, debe dar esa seguridad económica y social primero a todos los individuos: esa Seguridad económica para cada individuo permite alcanzar una justicia social; 2º. *La Seguridad Social es una garantía individual y social contra la miseria,* pues, como se plasma en el art. 6 de la

[62] Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: "El reformismo socio-liberal de Giner de los Ríos. organicismo y corporativismo social", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 142 (2009), págs. 279-338; *Ibid.,* "El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos (I)", en *ReDCE.* Año 8. Núm. 15. Enero-junio/2011, págs. 543-632. https://www.ugr.es/~redce/REDCE15pdf/13_Monereo.pdf; para el organicismo democrático-social de Adolfo G. Posada, *Ibid., La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, Cap. I.3, págs. 73 y sigs., y Cap. II.2, págs. 1774 y sigs.; respecto a Fernando de los Ríos, *Ibid.,* "El pensamiento jurídico-social de *Fernando de los Ríos* y su generación", en *Cámara* Villar, G. (ed.): *Fernando de los Ríos y su tiempo,* Granada, Ed. Universidad de Granada, 2000; en relación a Largo Caballero, CUESTA BUSTILLO, J.: *Francisco Largo Caballero: su compromiso internacional*, Madrid, Ed. Fundacion Francisco Largo Caballero, 1997.

[63] La adscripción que asume Pérez Leñero se realiza sobre la base de un gran conocimiento de la historia del trabajo, como manifiesta en sus trabajos "El tema del trabajo en el pensamiento religioso precristiano", en *Revista de Política Social,* núm. 35 (1957), págs. 7 y sigs.; *Ibid*., *El tema del trabajo en las religiones,* Madrid, Edit. Magisterio Español/Aguilar, 1959. Asimismo, MARTÍN ARTAJO, A.: "Nuevo sentido de la justicia social", en *Revista de Estudios Políticos,* núms. 19-20 (1945), págs. 1-39. En fecha algo posterior a las grandes aportaciones de Pérez Leñero, se mantendría una noción de justicia social al margen de toda idea de conflicto o de luchas sociales o entre las clases antagonista para afirma que la justicia social es una realización extraordinaria de la idea del bien común de todos los miembros de la comunidad política. En este sentido, asumiendo los postulados de la doctrina social de la Iglesia Católica, SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Los principios cristianos del orden político,* Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1962, pág. 213; SÁNCHEZ AGESTA, L. y SUÁREZ GONZÁLEZ, F.: "La doctrina social de Juan XXIII y el orden económico y social español", en *Revista de Trabajo,* núm. 2 (1963), *passim.* Sobre la Seguridad Social y la teoría de la justicia, en una perspectiva general, puede consultarse, BUENAGA CEBALLOS, Ó.: *El derecho a la Seguridad Social. Fundamentos éticos y principios configuradores,* Granada, Ed. Comares, 2017, Capítulo V, págs. 107 y sigs.

[64] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 108.

[65] PÉREZ LEÑERO, J.: "La Seguridad Social como concepto", en *Cuadernos de Política Social*, núm. 17 (1953), Madrid, págs. 43-64, en particular págs. 57-62.

Carta del Atlántico, no hay paz duradera sin justicia social. Este principio, proclamado ya en el Tratado de Versalles, requiere para su eficacia una fundamentación en el campo económico a través de la plenitud de empleo y de la elevación de los niveles de vida, ambos conjugados en una mayor producción. Se comprenderá, así, que nota específica de esta finalidad de la Seguridad Social es su integridad y su totalidad: la Seguridad Social, o es integral o no es nada. Para esa eficacia ha de garantizar todos los riesgos. Asimismo, va implícita en este carácter la conceptualización de la miseria, ya que su lucha es lo que materializa esa indicada finalidad; 3º. *La Seguridad Social es un conjunto de medios técnicos que garantizan la eficacia de la seguridad individual y colectiva anteriormente indica,* y esos medios son eminentemente jurídicos –aunque con un necesario suporte económico (toda Seguridad Social, es un sistema de Seguridad económica, lo que subyace inevitablemente al pensamiento de Pérez Leñero). Estos medios pueden ser tan amplios como lo requieren los fines específicos a perseguir por la Seguridad Social. Pero como los riesgos de miseria son ilimitados, también pueden serlo en cierto sentido los remedios para hacerles frente. En este sentido se deben señalar necesariamente los tres siguientes: los Seguros Sociales, la Asistencia y los Servicios Sociales (clasificación tripartita); 4º. *La Seguridad social se basa sustancialmente en fundamentos económicos* (y lo hace con apoyo en Manuel de Torres), pues resulta evidente que esta base económica se refleja en lo material en dos subcaracteres: en la plenitud de empleo, como expresión de la máxima producción nacional, y en la solidaridad del pago de cuotas entre todos los elementos de la producción, incluida la propia sociedad. De ahí la vinculación del progreso económico y la Seguridad Social[66]; 5º. *La Seguridad Social se basa en el principio de solidaridad y ésta, a su vez, en el principio de justicia social*[67]. Se observa, visiblemente, que más allá –y sin perjuicio de la realidad existencial mismo– del pensamiento propio de la "Doctrina social de la Iglesia" al referir a la solidaridad humana, cuando se habla de solidaridad en Seguridad Social se produce una concatenación, desde las diferencias entre ellas, de distintas corrientes de pensamiento de social –y de reforma social reflejo de pensamiento en acción–, como el solidarismo socio-jurídico (vgr., Léon Bourgeis; F.E. Ketteler), el socialismo socio-jurídico (v.gr., Anton Menger; Giuseppe Salvioli; H.J. Laski; los iusocialistas de la República de Weimar como Hugo Sinzheimer, Karl Korsch, Hermann Heller, Gustav Radbruch, etcétera; Sidney y Beatrice Webb; Karl Renner; Otto Bauer; Giole Solari; Georges Gurvitch), el republicanismo y liberalismo social (v.gr. Leonard Trelawney HOBHOUSE; Gumersindo de Azcárate, Adolfo González Posada; W. Beveridge; José Maluquer y Salvador; A. Álvarez Buylla), el "socialismo de Estado" (vgr., Gustav Schmoller; F. Herkner; L. Heyde); y, por supuesto, la misma Doctrina Social de la Iglesia (vgr. León XIII y su "Enclíclica Rerum Novarum"; Eduardo Sainz y Escartin; Severino Aznar; Álvaro López Nuñez, Inocencio Jiménez Vicente); entre otras corrientes de pensamiento[68]. Para estas corrientes de pensamiento era imprescindible reformar la organización social y el funcionamiento de las instituciones y

[66] Hace referencia, al respecto, a la conocida obra de FISHER, A.: *Progreso económico y Seguridad Social,* Buenos Aires, 1949. Pero más adelante construye su pensamiento con apoyo en las doctrinas de Keynes y Beveridge. Véase, el capítulo dedicado a la "Economía de la Seguridad Social", págs. 115, 226 y sigs., y asimismo págs.16-17, pág. 31, nota 31.

[67] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 29-34.

[68] Un estudio de conjunto de las distintas corrientes de pensamiento en 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., 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 del sistema de protección social,* Albacete, Ed. Bomarzo, 2012, págs. 203-328.

proponer también un interés social comunitario compartido partiendo de la realidad existencial del conflicto de clases existente y no de una supuesta ideología jurídico-social de armonización comunitarista "a priori" en el seno de las relaciones de trabajo y de las relaciones de Seguridad Social. Se fomenta, así ciertamente, un sentimiento de pertenencia y solidaridad social en la comunidad política correspondiente.

Con todo, considera Pérez Leñero que se puede alcanzar una definición de la Seguridad Social, conforme a la cual "*la Seguridad Social es la parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros".* Se ha de realzar, en primer lugar, que en el pensamiento de Pérez Leñero la Seguridad Social se incardina como parte de la Ciencia política. A diferencia de otras concepciones "más individualistas", para él la Seguridad Social mira a la sociedad más que al individuo, y pertenece más a la política que al Derecho estricto (sic.). En este sentido su enfoque es discutible porque relega la función del Derecho, que ciertamente está al servicio de los fines perseguidos por la Política *del* Derecho, pero éste tiene dentro de una determinada formación su ámbito específico de autonomía como lo tiene igualmente la autonomía de lo político[69]. En segundo se sirve de instituciones técnicas de previsión, ayuda o asistencia social. En tercer lugar, tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual, subrayando con ello la doble causa final de esta institución; el fin mediato y último, que no es otro que la prosperidad social con su seguridad; y el fin inmediato, secundario y subordinado al anterior (sic.), que es el bienestar individual con todo su amplio contenido. Es de significar aquí que nuestro pensador tiene paradójicamente –pues descarta expresamente esas concepciones- una concepción en cierto sentido "colectivista" y "socializadora" de la Seguridad Social, frente a la concepción más personalista/individualizadora de la misma. Por último, la Seguridad Social se orienta a proteger a todos los miembros de la sociedad, destacando así la extensión subjetiva de la protección que se confiere por la Seguridad Social. Se alcanza, de este modo, una definición doctrinal que corresponde al llamado concepto amplio, que es el que da sustantividad propia a esta unidad científica que se llama Seguridad Social que unifica como "unitax multiples" las diversas técnicas de protección específica; formando una suerte de compleja urdimbre abierta e interconectada de "*unitax multiples"*[70]. Podrá afirmar, con Pierre Laroque[71], que "la Seguridad Social es integral y unitaria o no es nada"[72].

[69] Véase, por ejemplo, TRONTI, M.: *La autonomía de lo político,* estudio introductorio, trad. y notas de Martín Cortés, Buenos Aires, Prometo Libros, 2018, págs. 29 y sigs.

[70] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 35-37. Anota que su construcción es análoga a la planteada por autores como AZPIAZU, J.: "La sociología católica y la Seguridad Social", en *RESS,* núm. 10 (1947), pág. 548; *Ibid.,* "Ni mendigos, ni parados. Ni muy pobres ni muy ricos (Síntesis de la doctrina social católica en el momento actual)", en *Fomento social,* núm. 1 (1946); *Ibid., ¿Corporativismo o nacionalsindicalismo?,* Pamplona, Ed. Navarra, 1938; *Ibid*., *El Estado corporativo,* Madrid, 1934; *Ibid.*, *El Estado católico. Líneas de un ideal,* Burgos, 1939; AZPIAZU, J. y TRIANA, M: *La encíclica Quadragesimo Anno, acerca de la restauración del orden social,* Burgos, 1938; AZPIAZU, J.: *Orientaciones cristianas del Fuero del Trabajo,* Burgos, Ed. RAYFE, 1939; *Ibid.,* "La moral ante los bienes superfluos", en *Fomento Social,* vol. II, núm. 8 (1947); *Ibid.,* "Pío XII ante el problema de la cogestión del obrero", en *Fomento Social,* núm. 21 (1951) (Sobre este autor, FERNÁNDEZ RIQUELME, S.: "Joaquín Azpiazu y la Sociología cristina. Nota biográfica e intelectual", en *La razón histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas,* núm. 6 (2009), págs. 42-49); TODOLÍ, J.: *Moral, Economía y Humanismo. Los Derechos Económicos en las Declaraciones de los Derechos del Hombre,* Madrid, Instituto Social León XIII, 1955; STEIN, O.: "Hacia la Seguridad Social", en *OIT,* Montreal, 1942, pág. 3; GAETA Y SANTA: *Manual de Seguridad Social,* Santiago de

(...)

En su construcción de la política social y de Seguridad Social como "expresión" de ella se advierte una influencia subyacente del pensamiento de Ludwig Heyde. Para éste la política social deriva espontáneamente de la idea de "universalismo". En cambio, si como punto de partida en el orden filosófico-social se toma el hombre mismo, es más difícil deducir el sentido de la Política social. La política social tiene una *dimensión cultural*. Explícitamente afirma que "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". Y estima que como reacción contra este hecho, se impone una finalidad cada vez más interesante y relevante a los políticos sociales, a saber: la de acentuar el carácter de la política social como típica política cultural[73]. En el ámbito de la política laboral encontramos un planteamiento próximo al indicado para la Seguridad Social cuando afirma que la dignidad del trabajo y el deber de trabajar requieren de la cultura para realizar un trabajo eficaz y productivo. Hasta tal punto es así que afirma el derecho a la cultura acentuando la dimensión de deber en la relación laboral: "La cultura no es un regalo, sino un capital del que la sociedad exige al trabajador un interés y una buena administración; sólo así el derecho a la cultura puede decirse que se fundamenta en el derecho y en el deber universal de trabajar en bien de esa misma cultura o bien común, en círculo cerrado en el que el trabajo actúa como los cangilones que elevan a plano superior las aguas de generaciones anteriores"[74].

Dentro de los cometidos de la política social moderna está la regulación de las relaciones de trabajo. De ello –piensa– se desprende, como es obvio, que la Política social del Estado constituye, en términos generales, una "legislación para casos de excepción: una legislación que interviene en el libre contrato de trabajo a favor de uno de los contratantes, pese a la equiparación formal de ambas partes, y con clara conciencia de las diferencias reales que entre ellas existen". Entiende que la política social se diversifica en atención a los fines que se pretende realizar, pues, en efecto, al hacerlo, se aprecia que en la protección de

Chile, 1949, pág. 10; ROBSON, W.A.: *Social Security,* 1948. Cfr. ALTMEYER, A.J.: *Cooperación internacional para desarrollar la Seguridad Social,* Montreal, Comité Interamericano de Seguridad Social, 1943, Boletín núm. 3; DURAND, P.. *La Politique contemporaine de Securité sociale,* París, 1953 (Hay traducción castellana y estudio preliminar a cargo de José Vida Soria, Madrid, Ministerio de Trabajo de Trabajo y Seguridad Social, 1991), la define indirectamente a través de la noción del "riesgo", págs. 14-22; *Ibid.*, DURAND, P.: "La política de seguridad social y la evolución de la sociedad contemporánea", en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 2 (3), Madrid, 1953. Sobre el pensamiento de Paul Durand, puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: "Paul Durand (1908-1960): La Seguridad Social como socialización de las necesidades y factor de transformación de la sociedad", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 11 (2017), págs. 293 y sigs.

[71] LAROQUE, P.: "Del Seguro social a la Seguridad Social. La experiencia francesa", en *Revista Internacional del Trabajo,* núm. 7 (1948), págs. 621-649. Sobre el pensamiento del Laroque –el "Padre" de la Seguridad Social en Francia–, puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: "Pierre Laroque (1907-1997): "El Padre" de la Seguridad Social en Francia dentro de un proceso de transformación democrática de la sociedad", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 17 (2018), págs. 313 y sigs.

[72] PÉREZ LEÑERO, J.: "La Seguridad Social como concepto", en *Cuadernos de Política Social*, núm. 17 (1953), Madrid, págs. 43-64, en particular pág. 45.

[73] HEYDE, L.: *Compendio de política social,* trad. de la 6ª edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Editorial Labor, 1931, págs. 15-18. Su construcción se inserta en la tradición de cultural cerca al pensamiento de Gustav Schmoller. Véase, al respecto, *SCHMOLLER, G.*: *Política social* y economía política, edición y estudio preliminar, "La "escuela nueva" en economía y la política de reforma social", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

[74] PÉREZ LEÑERO, J.: "Trabajo y cultura", en *Revista de Trabajo,* núm. 1 (1959), págs. 23-24.

las energías para el trabajo, en la garantía del salario, "radica, también, en una zona de protección a la personalidad, con objeto de evitarle las perniciosas consecuencias de la evolución técnica y capitalista"[75]. Se trata de garantizar la protección a la personalidad del trabajador tanto en la relación laboral como fuera de dicha relación social productiva[76]. Y en particular, en el marco de dicha relación laboral, se persigue la "protección de la dignidad humana contra su depreciación como consecuencia del contrato individual de trabajo"[77]. Para él la humanización del trabajo, y del ciclo vital de la persona del trabajador a través su conexión con el descanso y el tiempo libre, no sólo constituye un deber ético impuesto por la doctrina social de la Iglesia Católica, sino también un deber jurídico-político que incumbe imponer al Estado con ella comprometido y, por consiguiente, como un objetivo preferente a perseguir a través de la política del Derecho estatal[78].

Para él existen tres sectores principales, en los cuales tiene que actuar la política social del Estado y de las demás organizaciones sociales. Aunque entiende que no pueden separarse con estrictamente y precisión uno de otro, dada su interdependencia, los denomina: "protección al trabajo", "política de salarios" y "protección a la personalidad". Los medios que el Estado emplea para logar sus fines sociales en estos tres sectores son, singularmente, la protección al obrero y el seguro social, así como la creación de un Derecho obrero social que asegure, ante todo, a las organizaciones de carácter mutualista, la libertad que necesitan como primordial requisito de actuación. En este sentido, Derecho obrero no es solamente Derecho del contrato de trabajo y protección del trabajo, sino la suma de leyes y reglamentos que afectan a la relación entre obrero y patrono, y, en especial, el reglamento de fábrica, al derecho de asociación, al arbitraje y al servicio de colocación". Y apunta significativamente que este concepto de Derecho del Trabajo es el usual en la actualidad; en ocasiones se emplea, no obstante, para designar el aspecto jurídico del conjunto de la Política social, no siendo equivocado afirmar que el porvenir corresponde a este concepto amplio; precisamente considera que se avanza hacia una época de separación precisa entre las disciplinas "Política social" y "Derecho del Trabajo", deslinde que permitirá, tanto a los juristas como a los economistas y a los sociólogos, desarrollar una actuación más libre e interrelacionada en su especialidad respectiva[79].

---

[75] HEYDE, L.: *Compendio de política social,* trad. de la 6ª edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Editorial Labor, 1931, págs.28-31.

[76] HEYDE, L.: *Compendio de política social,* trad. de la 6ª edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Editorial Labor, 1931, págs. 308 y sigs.

[77] HEYDE, L.: *Compendio de política social,* trad. de la 6ª edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Editorial Labor, 1931, pág. 313. Heyde observa que "no sólo se trata de estar el obrero protegido contra los daños materiales y morales (en sentido estricto), sino que también ha de proporcionársele la sensación de ser *un ciudadano equiparado a los demás* y un elemento tan respetable como cualquier otro en el contrato de trabajo (…). El obrero desea ver claramente *delimitado su deber de subordinación* (art. 121 del Código de 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 comprobador, en el sector de la liberta y de la dignidad personal. La protección legal de la libertad personal en el contrato individual de trabajo consiste, precisamente, en normas relativas al despido y a las demás causas de extinción de la relación de trabajo…" (*Ibid*., pág. 314).

[78] PÉREZ LEÑERO, J.: *Derecho español del Trabajo,* Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1948, págs. 340-341; *Ibid.,* PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 57-58.

[79] HEYDE, L.: *Compendio de política social,* trad. de la 6ª edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto, Barcelona-Buenos Aires, Editorial Labor, 1931, págs. 28-30.

4.2.2. La Seguridad Social como derecho subjetivo y sus garantías de exigibilidad

Para Pérez Leñero la Seguridad Social no es sólo una institución social sino que también incorpora y presupone en su configuración jurídico-positiva. Desde este punto de vista, el centro de gravedad de dicha Seguridad Social es que es en sí un derecho subjetivo dotado de exigibilidad y coactividad jurídica específica. Ello encuentra su fundamento en la justicia frente a la caridad (beneficencia). La Seguridad Social, en su sentido específico, es parte integrante del Derecho social[80]. Para Pérez Leñero, las prestaciones de los Seguros sociales son "salario diferido"[81]. Este principio de integridad exige que la Seguridad Social cubra todos los infortunios sociales. En la Seguridad Social rige el principio de integridad. La diversidad y multiplicidad de riesgos exigen, para la eficacia de la cobertura, que ésta sea un todo orgánico y cerrado, sin fisuras, un cuerpo de normas y de medidas destinadas a la misma finalidad: satisfacer un derecho emanado de la naturaleza humana. En tal sentido, entiende que ésta ha de ser la que señale la extensión y amplitud de esa cobertura.

Pero la Seguridad Social no es sólo un derecho subjetivo, sino también un *"deber"* que, como tal, se impone obligatoria. Para él, atendiendo a la experiencia, afirma que "en realidad, enemiga muchas veces de los sueños utópicos del ideal, el seguro voluntario, libre o facultativo, con todo su valor moral, es i*nsuficiente* para cubrir los riesgos inherentes a la condición del trabajador. El mismo deber de la Seguridad Social supone la obligatoriedad de su cotización[82]. Sin embargo, Pérez Leñero, sorprendente y contradictoriamente, defiende "el carácter privado de la Seguridad Social desvinculada lo más posible del intervencionismo estatal", aunque matiza que ello "no quiere decir que le asignemos un carácter exclusivamente privado (…)". Pero piensa que hay que "calificar a la Seguridad Social como verdadera *institución,* en el rigor científico que se da a esta palabra, y que constituye una de la más fecundas creaciones jurídicas de nuestros días"[83]. En esta concepción institucional, la Seguridad Social se despersonaliza, adquiriendo la figura de un organismo supraindividual, subrayando así el triunfo de lo social sobre lo individual, del bien común sobre el particular. Ello significa, en suma, aplicada a la Economía y al Derecho, la superación del subjetivismo iniciada ya en la filosofía y en otras ramas culturales del saber humano. Esta institución es gestionada en su aspecto jurídico atendiendo a dos principios: la unidad y la intervención de los asegurados[84].

Ahora bien, el Derecho positivo de la Seguridad Social no sólo viene integrado por las legislaciones nacionales sino también por las normas del Derecho Internacional de la

[80] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 194-196. La concepción de la Seguridad Social como un derecho público subjetivo fue mantenida también, entre otros, por MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado comparado de Seguridad Social,* Ed. Madrid, Ministerio de Trabajo-Instituto Nacional de Previsión, 1951, págs. 140-142. Sobre el pensamiento de Martí Bufill, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: "Carlos Martí Bufill (1915-2001): Los fundamentos éticos y científicos de la Seguridad Social en España", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 12 (2017), págs. 289 y sigs.

[81] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, pág. 200; Ibid., *Instituciones,* cit., págs. 101 y 232. Posición contraria mantiene GARCÍA OVIEDO: *Tratado elemental del Derecho social,* Madrid, 1950, pág. 707.

[82] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 202-207.

[83] Para el concepto de institución se remite a RENARD, G.: *Théorie de l' Institution,* Tomo I, París, 1950, pág. 461.

[84] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 209-210.

Seguridad Social. Él distingue entre Política y Derecho Internacional[85]. En lo que se refiere a la estructura jurídica de la Seguridad Social en el orden internacional, indica que los instrumentos de esta internacionalización de la Seguridad Social han sido los Tratados, los Convenios y el Código Internacional. En la construcción de este Derecho Internacional ha tenido un papel central –verdaderamente nuclear– la Organización Internacional del Trabajo y también en el espacio europeo el Consejo de Europa[86]. En cuanto a los principios específicos fundamentales del Derecho Internacional, lo acota atendiendo a las distintas perspectivas de observación, es decir, en lo filosófico, la dignidad e igualdad del hombre con sus fines y destino, asequibles para la mayoría exclusivamente con su actividad laboral. En lo jurídico, la igualdad jurídica de todos los trabajadores, prescindiendo de nacionalidad, limitada a veces por la reciprocidad y territorialidad y el respeto a los derechos adquiridos o en curso de adquisición. En lo político y legislativo, "previo el reconocimiento del derecho de asociación profesional" (adviértase aquí el giro ideológico al respecto), se establece la participación de empresario y trabajadores en la elaboración así los métodos de colaboración entre las grandes organizaciones profesionales del trabajo y los Poderes públicos. En lo político-administrativo, además de la incorporación de las asociaciones profesionales en las funciones administrativas internacionales de Seguridad Social, se tiende hacia una organización inspectora internacional del trabajo, como garantía de las mejoras anteriores, aspirando antes a la interconexión de las inspecciones nacionales en una labor común e internacional. En los político-social se proclama la lucha contra la miseria, que no es natural del hombre sino que obedece a causas sociales, y que representa un peligro para toda la comunidad internacional, que para evitarla ha de orientarse hacia una "una economía dinámica de la abundancia", como ambiente propicio al bienestar social, como medios para conseguirla, previa la unión de los problemas económicos y sociales, se apunta la plenitud del trabajo, con la correspondiente elevación del alcance protector de la Seguridad Social[87]. El Derecho Internacional universal y unificado de la Seguridad Social se puede concebir como "meta final y de perfección última" del Derecho internacional público y privado de Seguridad Social. Es más, arguye que "el instrumento internacional para la universalización del Derecho de la Seguridad Social está, pues, creado y en marcha. Su proceso sigue el desarrollo general de la vida mundial, en el que esta universalización de la Seguridad Social es un minúsculo proceso, envuelto en el que afecta a la suerte y al porvenir de la humanidad"[88]. Se puede comprender, en este contexto y dirección teleológica el valor sustancialmente político y civilizatorio de la Seguridad Social[89].

Según Pérez Leñero, la Seguridad Social es un derecho individual, pero está pensada y construida para para ir más allá del individualismo, pues se conecta con la sociedad y las exigencias civilizatorias de la humanidad. Trata de reducir y hacer frente a las situaciones de riesgo avanzado hacia una sociedad capaz de garantizar el bienestar, la solidaridad y la

[85] Esa distinción en PÉREZ LEÑERO, J.: "Derecho Internacional de trabajo", Madrid, 1950, Separata del estudio publicado en *Revista Española de Derecho Internacional,* Vol. III, núm. 1 (1950).

[86] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 214 y sigs.

[87] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 221-222., con apoyo en F. Storchi y A.Thomas.

[88] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 223 y 225, respectivamente. Asimismo, PÉREZ BOTIJA, E.: *Humanismo en la relación laboral,* Madrid, Universidad de Madrid, Universidad, Estades, Artes Gráficas, 1953.

[89] PÉREZ LEÑERO, J.: "Valor político de la seguridad social", *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 4 (3), Madrid, 1955.

justicia social[90]. De este modo, el fundamentación y legitimidad de la Seguridad Social se vincula al solidarismo jurídico como punto medio –vía alternativa intermedia de modelo de organización de la sociedad– entre capitalismo y socialismo[91]. Pérez Leñero evita la palabra "socializar", pero tras su construcción subyace la concepción de la Seguridad Social como un sistema institucional de "socialización", o "nacionalización" de las necesidades humanas; que en cuanto tales serían estatalmente socializadas. Y ello resulta inherente a su concepción de que el Estado –que expresa los intereses de la sociedad y garantiza los derechos sociales– asume un "deber" de instrumentalizar jurídicamente tales derechos.

Para Pérez Leñero la Seguridad Social es una institución y un ideal que necesita de un soporte técnico. Su técnica es en gran medida prestada de la técnica del Seguro. Requiere de un soporte económico-financiero, porque la Seguridad Social es un sistema de seguridad económica. La financiación principal de la Seguridad Social ha de ser la cotización, sin perjuicio de la utilización de la vía impositiva[92]. Pérez Leñero, algo dubitativo, se acaba inclinando por el sistema financiero de reparto[93].

5.-Bibliografía José Pérez Leñero (Selección)

A). Monografías

PÉREZ LEÑERO, J.: *Teoría general del Derecho español del Trabajo,* Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1948, 411 páginas

PÉREZ LEÑERO, J.: *Instituciones del Derecho Español de Trabajo*, Madrid, Espasa Calpe, 1949, 467 páginas.

PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, 268 páginas.

[90] PÉREZ LEÑERO, J.: "Valor político de la seguridad social", en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 4 (3) (1955), págs. 380-381.

[91] En esa orientación se situaba el republicanismo del solidarismo jurídico de León Bourgeois. Véase BOURGEOIS, L.: *L' organisation internationale de la prévoyance sociale,* Conferencia dada en Gante el 6 de septiembre de 1913.

[92] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs. 127 y sigs., con apoyo en TORRES, M. DE: *Teoría de la Política social,* Madrid, 1946, Cap. X ("Seguros y Servicios Sociales"). Pérez Leñero se encontraba especialmente próximo al pensamiento de Manuel de Torres, ya resulta harto significativo no sólo el elevado número de citas de sus trabajos, sino también que fuese la primera obra citada en la nota 1, pág. 3 de la "Introducción" a su obra "Fundamentos de la Seguridad Social". La confluencia derivaba de la comunidad de presupuestos ideológicos y también conceptuales, porque Manuel de Torres afirmaba la conexión intrínseca de la política económica y la política social, y en ese marco se preocupó también de los problemas relativos a los seguros sociales y sus bases económicas y financieras. Que la economía no tiene una lógica extraña a lo social, a la política y a la ética es algo que ya había puesto de manifiesto con lucidez, entre los reformadores sociales, SCHMOLLER, G.: *Política social y economía política,* edición y estudio preliminar a cargo de J. L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2008; consúltese, MONEREO PÉREZ, J.L.: "Reforma social y ética en economía política: la teoría de Gustav Schmoller", en *Temas Laborales,* núm. 93/2008, págs. 11-76; *Ibid.*, "El 'Socialismo de cátedra' de Gustav Schmoller en la construcción de la Política social moderna", en *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, nº 11 (octubre de 2017). Puede leerse en: http://www.eumed.net/rev/rehipip/11/monereo.html.

[93] PÉREZ LEÑERO, J.: *Fundamentos de la Seguridad Social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, págs.264-256; y antes, *Ibid.,* "Sistema y régimen financiero de los Montepíos Laborales", en *Moneda y Crédito. Revista de Economía,* núm. 31 (1949); *Ibid.,* "Régimen económico de los Montepíos Laborales", en *Moneda y Crédito,* núm. 32 (1950), págs. 15-26.

PÉREZ LEÑERO, J.: *Comentario al Reglamento de Jurados de Empresa,* Madrid, Ed. Aguilar, 1956, 395 páginas.

PÉREZ LEÑERO, J.: *El tema del trabajo en las religiones,* Madrid, Edit. Magisterio Español/Aguilar, 1959, 154 páginas.

PÉREZ LEÑERO, J.: *Convenios colectivos sindicales- Doctrina y Legislación,* Madrid, Ed. Aguilar, 1959,186 paginas.

PÉREZ LEÑERO, J.: *Servicio y Asistencia Social,* Madrid, Ed. EPESA, 1966, 214 páginas.

PÉREZ LEÑERO, J.: *Jurados de Empresa y participación en la gestión. Comentarios a sus Reglamentos,* Valladolid, Ed. Lex Nova, 1966, 566 páginas.

B) Artículos de Revistas y otros ensayos

PÉREZ LEÑERO, J.: "Interpretación de Leyes y Reglamentaciones de Trabajo", en *Revista de Estudios Políticos. Suplemento de Política Social*, núm. 6 (1948), pág. 147-152.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Derecho Internacional del Trabajo", en *Revista Española de Derecho Internacional,* núm. 1, vol. III (1950).

PÉREZ LEÑERO, J.: "Naturaleza humana y Seguridad Social", en *R.I.S.S.,* noviembre-Diciembre (1953).

PÉREZ LEÑERO, J.: "Derecho económico del trabajo", en *Revista de Derecho Mercantil,* núm. 89 (1963), págs. 145-166.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Concepto y valoración del trabajo en las doctrinas económicas", en *Móneda y Crédito,* núm. 74 (1960), págs. 39-54.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Problemática de la empresa", en *Revista de Derecho Mercantil,* núm. 72 (1959), págs. 363-380.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Economía y Seguridad Social", en *Moneda y Crédito,* núm. 57 (1956), págs. 55-70.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Los jurados de empresa y la autonomía del empresario", en *Revista de Derecho Mercantil,* núm. 61 (1956), págs. 7-44.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Sistemas y régimen financiero de los Montepíos Laborales", en *Moneda y Crédito,* núm. 31 (1949), págs. 44-53.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Régimen económico de los Montepíos Laborales", en *Moneda y Crédito,* núm. 32 (1950), págs. 15-26.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Derecho penal del trabajo español", en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales,* T. i, Fasc/mes 3 (1949), págs. 487-507.

PÉREZ LEÑERO, J.: "El 'ager publicus' en el derecho romano", en *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid,* núm. 15 (1948), págs. 151-160.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Lo económico en la política de Roma" (1), en *Moneda y Crédito,* núm. 15 (1945), págs. 40-52.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Lo económico en la política de Roma" (2), en *Moneda y Crédito,* núm. 21 (1945), págs. 41-51.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Supuestos filosófico teológicos y construcciones jurídicas en la obra de Luis de Molina", en *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, núm. 13 (1943), págs. 53-83.

PÉREZ LEÑERO, J.: "Influencia de la Filosofía Griega en el Derecho romano", en VV.AA.: *Libro Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano,* Vol. 1 (1959), págs. 128-160.