nº 37 (4º Trimestre 2023)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

ALEJANDRO GALLART FOLCH (1893-1972): Los fundamentos políticos y científico-jurídicos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España

ALEJANDRO GALLART FOLCH (1893-1972): The political and scientific-legal foundations of Labour Law and Social Security in Spain

José Luis Monereo Pérez *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*
Director de la Revista Derecho de la Seguridad Social, Laborum
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social
https://orcid.org/0000-0002-0230-6615

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L..: «ALEJANDRO GALLART FOLCH (1893-1972): Los fundamentos políticos y científico-jurídicos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 37 (2023): 263-304

"Es en mi un ya viejo empeño el de contribuir, en la medida de mis modestas fuerzas, a orientar los llamados estudios sociales en España hacia el polo jurídico. País el nuestro, a la vez de juristas y de investigadores sociológicos, unos y otros han seguido, casi siempre, aminos divergentes. Ello da, preciso es confesarlo, un tono un poco anacrónico a buena parte de nuestra literatura jurídica y social. La rectificación indispensable no puede venir sino de un trabajo científico integral, a la vez jurídico y sociológico, aplicado a temas que, teniendo bien acusadas ambas facetas, resistan a toda posible desvinculación de ellas, temas que exijan que al análisis del aspecto social se aplique la técnica jurídica y al aspecto jurídico la crítica económico-social".

Alejandro Gallart Folch[1]

1. LA PERSONA Y LA OBRA

Alejandro Gallart Folch (Barcelona 1893-Buenos Aires 1972) ha sido, sin duda, en su calidad de jurista eminente, uno de los fundadores del Derecho del Trabajo en España. Aparte de los numerosos estudios que realizara, le corresponde el mérito innegable de haber hecho una sistematización y conceptualización ya clásica del Derecho Social del Trabajo[2] -sin duda la más rigurosa realizada hasta ese momento- y específicamente de una de sus instituciones más importantes y emblemáticas, cual es el convenio colectivo[3], y hacerlo, además, precisamente en una fase de muy

[1] Gallart Folch, A.: *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjeras y española*, Barcelona, Librería Bosch, 1932; 2ª ed., Estudio preliminar, "*La teoría del convenio colectivo: su elaboración en la ciencia del Derecho*" (pp. XI-CLXIII), a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2000, p. CLXXI.

[2] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936.

[3] Gallart Folch, A.: *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjeras y española*, Barcelona, Librería Bosch, 1932; 2ª ed., Estudio preliminar, "*La teoría del convenio*

escasa elaboración científica en la doctrina española. Fue profesor en la Universidad de Barcelona (1917-1936), impartiendo docencia como profesor de Derecho Administrativo de la Escuela Social de Barcelona. Intervino en la vida política, siendo Diputado a Cortes por la Liga Catalana (1933) y Consejero de Trabajo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña (1935). En una fase "oscura" de su vida –y en gran medida incoherente con su trayectoria anterior– llegó a actuar como asesor de cuestiones sociolaborales del llamado "Bando Nacional" (1936-1940), para después, en la postguerra, emigrar a Argentina (exilio seguramente más "interior" que "exterior"). Ciertamente, al estallar la guerra civil española apoyó al nuevo régimen franquista, fue asesor de la Junta de Burgos y en 1939 trabajo en el Ministerio de Acción Social. Poco después, se exilió a Argentina, donde fue asesor de varias empresas y público varios libros de Derecho del Trabajo, donde obtuvo un reconocimiento internacional como autoridad científica en la materia.

Sus dos obras más influyentes han sido su ya referido Manual *(Derecho Español del Trabajo*) y la monografía sobre *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo*. Son, éstas, sus dos obras las más completas, acabadas, decisivas e influyentes, en nuestro país y en Latinoamérica. Su pensamiento originario podría definirse como el propio de un cierto "liberalismo social", impregnado de fuertes convicciones religiosas (destáquese aquí que fue miembro del Grupo de la Democracia Cristiana, y diputado en las segundas Cortes de la República), que le llevaron a un compromiso político e ideológico con la democracia cristiana, desde un subyacente republicanismo social. De manera que su singular "liberalismo social" quedaría impregnado de un fuerte contenido organicista y sobre todo corporativista, como se refleja en varias de sus obras[4].

A pesar de las ajustadas críticas que realiza al liberalismo individualista, entiende que afirmar categóricamente que el liberalismo es la Filosofía de la Burguesía, entendiendo que esta doctrina es una creación del espíritu burgués, su fórmula típica en la Economía y en la Política, es traspasar indebidamente este justo límite[5]. Respecto a la influencia del pensamiento social de la Iglesia es bien significativo que para él las doctrinas social-cristianas constituyen una base fundamental para el necesario reformismo social, y considera que para el nuevo movimiento de ideas en favor de la dicha reforma ha sido preciso que se produjese una crisis, más sentimental que ideológica, en este medio social, y a producirla ha contribuido dos hechos: uno el renacimiento de la concepción cristiana del trabajo y de las relaciones económicas, cuya manifestación más elocuente, en el mundo católico, son las encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII y *Quadragesimo Anno* de Pío XI, y otro, el que estas clases dirigentes tuvieran conciencia de la inestabilidad de su posición superior[6].

En este sentido destacó el movimiento de "socialización" que inspiraba al Derecho social del Trabajo, frente al espíritu que informaba a las ramas clásicas de sentido individualista, todavía fuertemente acusado. Al mismo tiempo, consideró que el Derecho del Trabajo se desenvuelve fuera de las clásicas estructuras del Derecho privado. Es de subrayar la importancia que para el proceso de diferenciación del Derecho del Trabajo, como rama jurídica, concedió al surgimiento de fuentes del Derecho específicas de este sector del orden jurídico, y especialmente a la emergencia de una nueva fuente que le es propia y característica, a saber: la "norma colectiva profesional", que presente

colectivo: su elaboración en la ciencia del Derecho" (pp. XI-CLXIII), a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2000.

[4] Así, paradigmáticamente, Gallart Folch, A.: *Derecho Administrativo y Procesal de las corporaciones de trabajo*, Barcelona, Bosch, 1929, y Gallart Folch, A.: «El corporativismo. Un capítulo inconcluso de la historia de las ideas sociales», en *Estudios, en memoria de A. M. Unsain*, Buenos Aires, 1954, pp. 165 y ss., donde observa, por otra parte, que en el periodo republicano se produjo una cierta continuidad de las estructuras corporativistas, con ciertas adaptaciones. Y efectivamente los Jurados Mixtos, creados en virtud de la Ley de 27 de noviembre de 1931, sería, en gran medida, los sucesores de los Comités Paritarios a los cuales sustituyen, sin abolir su finalidad integradora de cooperación entre el capital y el trabajo.

[5] Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941.

[6] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936.

distintas formas, y tras de la cual palpita, según Gallart Folch, una nueva actividad productor de Derecho, que por su origen, su naturaleza y su dinamismo es completamente distinta y radicalmente inasimilable a las fuentes clásicas que imperan en el Derecho civil. El surgimiento de esa nueva fuente del Derecho entronca con el "espíritu colectivo", que preside en gran medida la tarea legislativa que no puede continuar preocupándose solamente del hombre individualmente considerado, sino que tiene que ocuparse también, muy especialmente, del hombre como componente de los grupos humanos constituidos en clases.

Junto a su labor, académica y profesional (fue abogado, profesor y Director de la Escuela Social de Barcelona, y profesor de las Semanas Sociales de España.), participó activamente en la actividad política, y especialmente en cometidos relacionados con la ordenación jurídico-política de las relaciones laborales: Fue, en efecto, vicedelegado regional de Trabajo y Consejo de Trabajo de la Generalidad de Cataluña en las segundas Cortes de la República Española. Antes de la República había formado parte de las Comisiones mixtas del Comercio, creadas en Barcelona y que fueron el antecedente de los Comités Paritarios, los cuales en la República se transformaron en los Jurados Mixtos. Por esa filosofía social presente en su pensamiento criticó acérrimamente la constitución de la sociedad basada fatalmente en un individualismo político-social. Por ello criticará, por inconsistente históricamente, la inhibición del Estado en el proceso de las relaciones económicas y sociales. De hecho nunca existió una "economía natural": "la supuesta espontaneidad económica, lograda por la separación de las esferas económica y política, no existió nunca, como tampoco existió nunca esta proclamada separación". La economía siempre estuvo amparada por un estatuto jurídico complejo que garantizaba coactivamente el respeto a una serie de instituciones de mercado, sin las cuales la economía no podría subsistir"[7].

Cuando en 1941escribía, entre nostalgia y desencanto del mundo un diagnóstico de su tiempo, se vivía en tiempos llenos de angustia, que invitan a todo espíritu reflexivo a una honda meditación sobre el ciclo histórico-político. Precisamente porque se vive en una época crítica, entre dos edades de la Historia, es por lo que se impone, como una estricta obligación de conciencia dar cuenta a nuestros contemporáneos, de cuantas observaciones útiles puedan surgir de estas meditaciones y muchas y muy útiles surgirán de cuantas se hagan con perfecta probidad intelectual, por limitada que sea la capacidad investigadora del desapasionado observador. En el desarrollo histórico la sustitución del "estatuto" por el "contrato" supuso un fracaso. Este proceso es contrarrestado con la legislación social y con las convenciones colectivas, que han tejido un nuevo "estatuto" que es el llamado a regir hoy las relaciones de los productores en todos los países civilizados. La idea y regreso, de "estatuto" a "contrato" y de "contrato" a "estatuto", es prueba de haberse cumplido un ciclo institucional completo. Ahora bien, la sucesión de las grandes etapas históricas muestra que las ideas tiene a veces un prolongado crepúsculo, y las brillantes ideas de la edad contemporánea tenía que tener necesariamente un lento y largo ocaso; el caso de sus propias "utopías"[8]. Y lo es en particular la "gran utopía de la edad contemporánea", la gran utopía de los individuos y grupos en sociedad entregados a su creación de reformadores de la política social, bajo la idea fuerza de la infalibilidad y justicia innata de las decisiones de la mayoría expresadas por medio de sufragio universal[9]. En la época moderna preside la "superstición del número", que parte de la supervaloración de la fuerza política que pueda

[7] Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941, p. 145; Gallart Folch, A.: *Los principios fundamentales del Fuero del Trabajo*, con un prólogo de Francisco Sáenz de Tejada, Barón de Benasque, Barcelona, Ed. Bosch, 1939, pp. 53 y ss.

[8] Gallart Folch tiene una visión negativa de la "utopía", hasta tal punto es así que puede afirmar sin más que "el utopismo es un vicio del espíritu humano, como lo es también la injusticia y el error, pero es distinto de la primera y un especie del segundo. El género es el error, una de cuyas especies es la "utopía". Y sus consecuencias, cuando domina, suelen ser nocivas para los regímenes que padecen ese "error social". Cfr. Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941, p.19.

[9] Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941; Gallart Folch, A.: *Los principios fundamentales del Fuero del Trabajo*, con un prólogo de Francisco Sáenz de Tejada, Barón de Benasque, Barcelona, Bosch, 1939, pp. 75 y ss.

representar la posesión de un considerable caudal electoral, constituido por una importante "masa pasiva" de votantes, es lo que ha engañado casi siempre a los partidos tanto de derecha como de izquierda. A lo que añade Gallart Folch, en sus reflexiones, que "también estos fanáticos electoralistas se equivocan cuando tratan de valorar las posibilidades de resistencia de las oligarquías minoritarias que detentan el poder. Estos núcleos "políticos" no sienten el aliento de un "ideal", pero como su caída del poder representa su total aniquilamiento político y con él la pérdida de sus medios de vida, aplican a la lucha política todas sus energías y todo su tiempo, y por ello su eficacia es muchas veces mayor a la sus numerosos atacantes que siente sólo tibiamente un incoloro ideal, y que no acometen con arrojo porque les falta, o entusiasmo por la conquista del poder, o verdadero interés en las cuestiones que se debaten"[10]. Para él no debe inducir a error al analizar la utópica superstición del predominio del número, la aparición de ese fenómeno capital, no sólo para la edad contemporánea, sino también para los periodos históricos que le siguen, que es la irrupción de las masas en el escenario de la vida pública y su gravitación poderosísima en todos los sectores de la actividad política[11].

2. PENSAMIENTO SOCIOPOLÍTICO Y JURÍDICO: LA APORTACIÓN DE GALLART FOLCH A LA REFORMA SOCIAL ESPAÑA

> *"La mejor manera de alcanzar la libertad es modificar la estructura de las instituciones sociales a fin de que no haya privilegios que sacrificar. Este alegato en favor de la libertad se basa, al fin de cuentas, en la simple consideración de que el mundo podrá ser mucho más feliz si se niega a construir sus instituciones basándose en la injusticia.[…]. Hemos sostenido que sólo por medio de la razón se puede alcanzar la verdad y que el apartarse del camino de la razón como método de convencer, indica siempre un deseo de proteger la injusticia. Cuando hay respeto por la razón, hay también respeto por la libertad"*
>
> Harold J. Laski[12]

Un problema vinculado a la gran utopía, según piensa el Gallart Folch maduro desencantado, es la disociación existente entre los marcos jurídicos e institucionales y la realidad de los hechos. Significativa, la explicación de una cierta anomalía social "radica en que las Constituciones son, sobre todo, manifestaciones de pura teorización utopista, que tienen un origen y desarrollo independiente de las realidades a que aluden, o que supone intentan encauzar y sistematizar. La historia constitucional, por su utopismo originario, es imposible que se concrete nunca en la vida política auténtica. El que se limita a leer los textos de las Constitucionales, lo tratados de derecho constitucional, las exposiciones magistrales de doctrina política, nada conoce de las actividades políticas reales. Aquella parte formal de la política, es puro escenario, sirve solo de telón de fondo, delante del cual se desarrollan los actos de la comedida o de la tragedia política. Los que actúan en las mismas no creen en la fingida corporeidad de esta ilusión escenográfica, aunque aludan a ella, con la misma seriedad con que los actores de la farsa teatral a la enmarañada selva o al altivo palacio que se yergue, pintado, a sus espaldas. Actores diestros también ellos, tienen cuidado de no apoyarse nunca en las corpulentas encinas o en los pétreos sillares de la escena, pues descubrirían al público que son de "trampa y cartón". La absoluta autonomía de la estructura formal, creada por la Constitución, en relación a la auténtica y real vida política es completa[13]. En su opinión "el final de la primera guerra europea del siglo XX provocó

[10] Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941; Gallart Folch, A.: *Los principios fundamentales del Fuero del Trabajo*, con un prólogo de Francisco Sáenz de Tejada, Barón de Benasque, Barcelona, Bosch, 1939, pp. 95-96.

[11] Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941, p. 98.

[12] Laski, H.J.: *La libertad en el Estado moderno,* trad. E. Warshaver, edición y estudio preliminar, "Harold J. Laski y las trayectorias del socialismo democrático en el mundo anglosajón" (pp.IX-XCVII), Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2021, pp. 184-195.

[13] Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941, pp. 163-164.

un tardío y ficticio reverdecimiento de las ilusiones rusonianas. Las nuevas Constituciones parecían intentar, de buena fe, otra realización de la "utopía". En los jóvenes Estados creados por los tratados de paz se creyó que sería más fácil esta nueva experiencia y que en ellos tendría más probabilidades de éxito el ensayo. Era todo lo contrario. Se evidenció la agudización de la decadencia de los regímenes de inspiración rusoniana, las terribles crisis que padecen sus instituciones, las fuertes reacciones que por todas partes se dejan sentir y las disimuladas rectificaciones que se intentan y que tan escaso éxito tienen, no son sino síntomas de la caducidad de un "expediente" político ideado para "salvar las apariencia" de un sistema ideológico que ya pasó a la Historia"[14]. La vida política es un fenómeno múltiple, poliforme, complejo y sometido a las realidades de los intereses y del poder. Resulta harto significativa la asunción del realismo político y jurídico por parte del Gallart Folch maduro.

Ello se refleja casi explícitamente en su obra, no exenta de una cierta amargura de la experiencia vivida. Es un autor que desde el liberalismo social defendió la obligación del poder público de intervenir en la vida social y económica, superando la supuesta división de las dos esferas económica y social, por un lado, y por otro, la necesidad de establecer cauces jurídicos para la solución pacífica de los conflictos laborales. Cabe decir que ello se hizo desde una revalorización del papel del Derecho para la solución "al problema más angustioso de los tiempos presentes", que es la "cuestión social". Su labor se hizo, ciertamente, desde una ideología marcadamente armonicista, como lo demuestra su pretensión de realizar una reforma fundamental dirigida nada menos que a lograr la amistosa colaboración de todos los sectores sociales en la obra de la producción y de todos los elementos activos en la obra del Estado[15]. De ahí su defensa inicial, desde posiciones no autoritarias, de las instituciones corporativas y de los organismos paritarios: La integración en el Estado -afirma- de las fuerzas solidarizadas por el común trabajo no podía realizarse, en España, más que al través de una nueva organización *a base paritaria* que llamase a su seno a las representaciones del patronato y del obrerismo. La reglamentación corporativa del trabajo huye de toda denominación pactista, así, de la de contrato colectivo como de la de "ley profesional paccionada". Una y otra son expresiones de momentos de evolución entre el contrato y el acuerdo ya superados en la evolución de nuestra legislación social. Como en muchos liberales de su época caló en Gallart Folch el *pensamiento corporativista*, como ideología pretendidamente superadora de los conflictos sociales disolventes del cuerpo social. Era para él mismo un sueño utópico, pues era consciente de las realidades políticas y sociales presididas por el conflicto que les es inherente. Después comprobaría también el ocaso de su particular "utopía" corporativista, en el marco del clima utópico de su tiempo. Era el fracaso de una ilusión armonicista. Se necesita "despertar del ensueño utópico", de manera que la alucinación en que ha vivido el mundo durante siglo y medio se está disipando. Genera desconsuelo volver del ensueño utópico a la realidad. En el ámbito de las relaciones laborales llega a afirmar que el "espíritu de colaboración inexistente" entre trabajadores y empresarios "ha tratado de substituirse, desde arriba, por una legislación social coercitiva, o desde abajo por imposiciones sindicales perentorias. En uno y otro caso, las clases superiores han tenido que aceptar las limitaciones que se imponían a sus antes ilimitadas facultades". Más allá del desencuentro de clases, resulta insostenible el mantenimiento indefinido de los dogmas paralelos de la ideología imperante, pues no puede sostenerse la coexistencia entre igualdad política y desigualdad económica. Añade: "No queremos, en manera alguna, menospreciar la aportación que a la justicia social representa la obra de la Legislación de Trabajo y de la mediación del Estado en los conflictos sociales. Precisamente son rectificaciones de dos errores característicos de la "utopía" de la edad contemporánea: el desinteresamiento del Estado por las condiciones jurídicas y económicas de la relación patronal-obrera y la separación de la esfera social-económica de la esfera política. Pero, sin pecar de pesimistas, creemos que esta benéfica e indispensable acción estatal, ha entrado en un periodo difícil, en el que no ha de encontrar condiciones favorables para su desenvolvimiento y en el que, en cambio, los obstáculos, que siempre se opusieron

[14] Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941, pp. 176-177.

[15] Gallart Folch, A.: *Derecho administrativo y procesal de las corporaciones de trabajo,* Barcelona, Librería Bosch, 1929; Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, Barcelona, Ed.Labor, 1936.

a su marcha, han de hacerse mayores. *La reforma social por concesión pactada o por imposición legal pudo desarrollarse normalmente mientras la creciente prosperidad industrial permitía al capital, sin desprenderse de su substancia, aumentar progresivamente las retribuciones obreras. El considerable aumento del volumen de los beneficios, hizo que tales ventajas obreras, no representaran en la generalidad de los casos disminución de la pare proporcional que en estos beneficios disfrutaba el capital, y en los contados casos en que disminuyó la cuota de participación del capital en los beneficios, la cifra absoluta, o sea la cantidad líquida realmente percibida por el empresario en este concepto, se mantuvo intacta o ascendió sensiblemente.* Pero la crisis económica que empezó hace doce años, destruyó esta feliz realidad y las halagüeñas perspectivas que se abrigaban para el porvenir. La actual guerra europea, y el general empobrecimiento del mundo, no permiten esperar que se restablezcan aquellas favorabilísimas condiciones que acompañaron a la reforma social, en los tiempos de apogeo… El progreso de la legislación social se detendrá o disminuirá su ritmo, sobre todo en los países que iban a la cabeza de la misma y que son precisamente los que más padecerán por el empobrecimiento colectivo acarreado por la guerra en que se encuentran envueltos. *La influencia de los factores económicos en la vida política se intensificará y la discusión de las leyes sociales se hará más agria o se dilatará indefinidamente…*". Entonces se rompe una "gran utopía". Aquí aparecen los estragos del sueño utópico en la "pasada edad contemporánea y este terrible pero interesantísimo período entre dos edades que nos ha tocado vivir, son demasiado patentes y terribles para que no sintamos el deseo ardiente de inmunizar, a la nueva edad que nace, contra contaminaciones de este tipo"[16].

2.1. Perspectiva de conjunto

En España el crecimiento de los seguros sociales había ido evolucionando lentamente, aprovechando también el impulso internacional (Conferencia Internacional del Trabajo de 1925) y la acción extraordinaria del INP. Pronto se planteó la necesidad de racionalización y consolidación, pero también la necesidad de la unificación para estructurarla como un verdadero régimen de previsión social[17]. El proceso de unificación de los seguros sociales había sido defendido desde hacía tiempo por la doctrina más solvente en la materia dentro del INP (Álvaro López Nuñez[18]; José Maluquer y Salvador[19], el "Padre" de la Seguridad Social en España; y el discípulo y sustituto de éste cuando sufrió una grave enfermedad, Inocencio Jiménez, Consejero Delegado del INP, junto con Jordana de Pozas y otros miembros de la élite del INP). Esa necesidad de una racionalización unificadora

[16] Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941, pp. 179 y ss. Del estado de perplejidad de Gallart Folch es reflejo el apoyo en autores tan discrepantes como H.J. Laski (un pensador brillante que transitó del liberalismo social al socialismo democrático) y Ludwig V. Mises (gran economista partidario firme del neoliberalismo económico). Puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *La democracia en crisis: Harold J.Laski*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2004; *Ibid.,* "Democracia social y económica en la metamorfosis del Estado moderno: Harold J. Laski", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *11*(1), (2021) pp. 298-377. https://doi.org/10.46661/lexsocial.5426. De mismo Harold J. Laski: Laski, H.J.: *A Grammar of Politics* (1925), London, Allen and Unwin. Trad.esp., T. González García, *La Gramática de la Política. El Estado moderno*, revisión técnica, edición crítica y estudio preliminar, "La filosofía política de Harold J. Laski (pp. XV-CXVIII)", a cargo J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2002; LASKI, H.J.: *Democracy in Crisis* (1933), Chapel Hill, University of North Carolina Press, trad.esp., *La democracia en crisis,* trad.V.Herrero Ayllón, Madrid, Edersa, 1934. Asimismo, Mises, L.Von.: *Liberalismo,* trad. J. Reig Albiol, Barcelona, Ed. Planeta-De Agostini, 1994. Véase Monereo Pérez, J.L.: *La democracia en crisis: Harold j. Laski,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2004.

[17] Un estudio histórico completo puede encontrarse en Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Comares, 2007.

[18] Monereo Pérez, J.L.: "Catolicismo social y previsión social: Álvaro López Nuñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 152 (2011), pp. 907-944; Monereo Pérez, J.: "Álvaro López Nuñez" (1865-1936)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 3 (2015), pp. 253-280.

[19] Monereo Pérez, J.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Muluquer y Salvador,* Granada, Comares, 2007.

quedaría realzada a medida que se iban expandiendo los seguros sociales[20]. Esa unificación de los Seguros Sociales en la dirección de crear un sistema de seguridad social vendría inicialmente de la mano de la Ley de Bases de 1963 hasta llegar a la Constitución Española de 1978, tras sucesivos textos refundidos de la legislación de la Seguridad Social (1966, 1974, 1994, 2015). Este proceso, es obvio, no alcanzó a ser analizado por Gallart Folch.

Alejandro Gallart y Folch dominaba todos los núcleos temáticos –toda la literatura del Derecho Social y dentro de un enfoque interdisciplinar– propios de la disciplina del Derecho Social. En una de sus grandes obras realizaría una excelente exposición de síntesis sobre previsión social como factor de solución del problema social y el desarrollo de la legislación española sobre protección y previsión social. Para él tanto el Derecho del Trabajo como el Derecho de la Previsión Social encontraban los mismos factores del desenvolvimiento de la legislación social. En tal sentido los factores activos del desarrollo de una legislación especialmente dirigida a regular la relación de trabajo y la suerte de la clase trabajadora han sido y son todavía: la acción sindical obrera, la acción política obrera, el movimiento de ideas favorable a la intervención legislativa, la colaboración de las clases superiores, la imitación extranjera y el estímulo internacional[21].

La acción sindical de los trabajadores es uno de los factores del desarrollo de esta rama jurídica, que pronto alcanzaría a ser considera como un Derecho especial dentro del ordenamiento jurídico general. El hecho sindical con su enorme potencia y con sus manifestaciones externas más persuasivas, la huelga y otros mecanismos de presión colectiva, no podía permanecer ignorado por el Poder Público, que trató de ahogarlo en sus inicios, pero se vio obligado luego, a darle cauces legales: he aquí la primera actividad legislativa provocada por la actividad sindical. Pero la clase trabajadora, al luchar por sus propios intereses y derechos, no podría resignarse a usar sólo del arma sindical, sino que había de usar del *arma de la acción política que, en materia de reforma legal, había de tener efectos decisivos*. El advenimiento de las democracias y con ellos el predominio del "número" había de modificar sustancialmente las tendencias dominantes en los organismos legislativos. Esta influencia del factor obrero, en la vida política no fue inmediata, en primer lugar por el ritmo de estos fenómenos es siempre lento, y en segundo lugar porque al tiempo el factor trabajador pesó decisivamente en la política general de todos los países, donde influyeron los programas de los partidos y las reivindicaciones de los sindicatos[22].

Otro factor determinante del desarrollo de la legislación social es la fuerte corriente ideológica que en favor de la mejor de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores se produce en toda Europa desde mediados del siglo XIX, corriente que se orienta en forma de aspiración a una legislación protectora de las clases trabajadoras. Concurren diversas ideología (doctrina social-cristiana, doctrinas socialistas, republicanismo social, el liberalismo social, el solidarismo, el objetivismo, el institucionalismo, y otras novísimas escuelas, etcétera), que espolean la actividad legislativa en materia de trabajo y protección social. Esas ideologías crearon un ambiente favorable para el desarrollo de la legislación social. Por una u otra razón ofensiva o defensiva, este movimiento de ideas por su generalidad fue decisivo para colaborar en la obra de la reforma social, entre las élites

[20] Véase, ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007, espec.,pp. 175 y ss.; Monereo Pérez, J.: "Álvaro López Nuñez (1865-1936)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 3 (2015), pp. 253-280; Monereo Pérez, J.L.: "Inocencio Jiménez Vicente (9 de noviembre de 1876-27 de abril de 1941): Artífice del desarrollo del Instituto Nacional de Previsión y de la previsión social durante la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 20 (2019), pp. 267-301; Monereo Pérez, J.L.: "Luis Jordana de Pozas (1890-1983): La construcción y consolidación del Sistema de Previsión Social en España", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 7 (2016), pp. 229-247.

[21] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp.29 y ss.

[22] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 20-22.

de las distintas clases sociales. Este movimiento de ideas y su proyección institucional y legislativa se expande igualmente en el ámbito internacional. Al final de la segundad guerra mundial se da carta de naturaleza a un Tratado de Versalles, en su Parte XIII, se crea la OIT y se establece una Declaración de Derechos. La OIT constituye un ejemplo, único en la vida internacional, de estímulo y coordinación sistemática de la actividad legislativa de los diferentes Estados, en una rama del Derecho positivo. En el marco de la OIT se crea un Derecho social internacional uniforme que sirve de referente para las leyes de los Estados que ratifican las convenciones de trabajo. Subraya el papel del Instituto de Reformas Sociales y la labor realizada por su Presidente Gumersindo de Azcárate. Al tiempo van surgiendo leyes sociales se aprueba una Codificación parcial de lo existente: el Decreto-ley de 23 de agosto de 1926, aprueba el Código del Trabajo. En este instrumento legislativo se regula el contrato de trabajo. Este contrato es objeto, más tarde, de una Ley especial, la Ley especial, de 21 de noviembre de 1931, la ley social más importante, hasta ahora –afirmaría Gallart Folch–, del régimen republicano. También dentro del primer año de la República se legisla sobre sindicación, dictándose la Ley de Asociaciones profesionales de 8 de abril de 1932. Por último, el tercer periodo de la historia del Derecho español queda también caracterizado, en orden a la organización administrativa social, por la creación, coincidiendo con su punto de partida, de un departamento ministerial consagrado a esta materia. En efecto, por RD de 5 de mayo de 1920 se crea el Ministerio de Trabajo, que es objeto de diferentes reorganizaciones durante todo este periodo , que es asociado temporalmente a Comercio e Industria, después a Sanidad y después a Justicia, pero manteniendo siempre los servicios de Trabajo su organización, administrativamente independiente. EL Instituto de Reformas Sociales, de tan meritoria actuación, es disuelto por Decreto de 2 de junio de 1924, pasando todas sus atribuciones ejecutivas al Ministerio y la función consultiva al Consejo de Trabajo, que conserva sus servicios técnicos propios. La autonomía concedida a Cataluña por el Estatuto de 15 de septiembre de 1931, determina también el nacimiento de un organismo administrativo de Trabajo, con sus órganos asesores y técnicos correspondientes[23].

El desarrollo es expansivo tanto en la regulación del contrato de trabajo como de las relaciones colectivas/sindicales[24]. Para Gallart Folch el sindicalismo es un "hecho social", que luego es reconocido por el Derecho. Cuando el hecho sindical ha entrado en el campo del Derecho positivo, que lo reconoce, regula y encauza. A la cabeza de los textos españoles sobre Derecho sindical figura el art. 39 de la Constitución de la República que establece: "Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado. Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente con arreglo a esta ley"[25]. Uno de los cometidos principales de tales asociaciones es la celebración de pactos o convenciones colectivas de trabajo, que son normas colectivas de trabajo, es decir, fuentes de derecho objetivo que sobrepasan los esquemas de la contratación propia del derecho privado. Para él la explicación teórica satisfactoria de las convenciones colectivas de trabajo no podía encontrarse dentro de los límites rígidos de la concepción civilista de la relación de trabajo. Entiende que "la convención o pacto colectivo de condiciones de trabajo que es de naturaleza distinta del contrato y de la ley extendida estrictamente, tiene puntos de semejanza con el primero por su gestación y con la segunda por su carácter normativo genérico". Es así que se ha podido decir, muy acertadamente, que tiene el cuerpo de contrato y el alma de ley (Francesco Carnelutti). La convención o pacto colectivo de condiciones de trabajo es la norma disciplinar espontánea de las relaciones entre los trabajadores y patronos de una rama y zona de la actividad productora1, norma que se concreta en el acuerdo de la

[23] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp.22-42.

[24] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, sobre la regulación del contrato de trabajo, pp. 43 y ss., y respecto a las relaciones colectivas sindicales pp. 117 y ss.

[25] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 117 y ss.

asociaciones profesionales respectivas, que tiene un carácter innegablemente jurídico y que, por tanto, debe ser reconocido por el Derecho positivo estatal y articulado en el sistema de fuentes de Derecho de cada país. Es, por lo tanto, un acuerdo bilateral convenio entre las representaciones colectivas del capital y de la mano de obra de cada comunidad productora para regular, dentro de la misma, las condiciones de trabajo y otras cuestiones aferentes, y constituye un caso de la figura jurídica especial llamada "unión convencional normativa. La Ley de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1932, aborda la definición de los pactos colectivos en su art. 12. Todo ello bajo el impulso de Largo Caballero. La Ley española de Contrato de Trabajo declara simplemente en su art. 12 que a las normas de los pactos colectivos "han de acomodarse los contratos de trabajo que celebren, sean éstos individuales y colectivos, los patronos y trabajadores del ramo, oficio o profesión"[26].

Completando los instrumentos de acción colectiva, estudió la huelga y el lock-out como hechos sociales, primero, y después como instituciones jurídicas. Con gran lucidez y anticipación, define la huelga como la suspensión colectiva y concertada de trabajo realizada por iniciativa de los trabajadores, en una o varias empresas, oficios o ramas de trabajo con el fin de conseguir objetivos de orden profesional, político, o bien manifestarse en protesta contra determinadas actuaciones empresariales, gubernamentales u otras[27]. La huelga aun cuando tiene antecedentes históricos más antiguos, no se presenta como hecho social característico y general hasta el siglo XIX, de manera que resulta un fenómeno esencialmente moderno y data del régimen de libertad de mundo contemporáneo.

Dicho esto, Gallart Folch muestra en ese periodo sus reservas respecto de la huelga como derecho, lo que, según él, "constituye una verdadera paradoja jurídica". Es más: "La huelga es innegablemente, en el orden económico, un hecho anormal que no sólo perturba el libre juego de las leyes económicas, sino que causa un daño considerable a la economía general tanto patronal como obrero, de la rama de producción en que aparece. La huelga no puede realizarse sin que la acompañen, por lo menos, violencias de carácter moral, y casi siempre también, violencias de carácter físico" (sic). Considera que "no se puede hablar, en el Derecho interno, de derecho de huelga sino con la relatividad que, en Derecho internacional, se habla de derecho de la guerra. El paralelismo entre ambas situaciones es bien acusado" (sic). Ciertamente, los Estados democrático-liberales reconocen el llamado derecho de huelga, "pero se marca, en varios de ellos, la tendencia a limitar gradualmente el campo del mismo, empezando por declarar fuera de él las huelgas generales y aun aquellas que, no siéndolo, tengan una finalidad no profesional sino política". En el Derecho español la Ley de Huelgas de 27 de abril de 1909 (cuyos antecedentes son los proyectos de 1902, 1903, 1906 y 1908 y que lleva el refrendo ministerial de Juan de la Cierva, declara en su primer artículo que "tanto los patronos como los obreros pueden coligarse, declararse en huelga y acordar el paro para los efectos de sus respectivos intereses sin perjuicio de los derechos que dimanen de los contratos que hayan celebrado". Esto convertía a la huelga y al lock-out en una facultad que podía ejercerse al amparo de la Ley, siempre que tuviera motivos profesionales, o sea que era consagrada como un derecho, y tal consagración, se completaba en el art. 11, derogando de manera explícita el art. 556 del Código penal. Este *estatuto jurídico de la huelga como derecho* ha sido modificado y completado, si bien en aspectos de detalle, por la legislación posterior, en especial por la legislación sobre Comités paritarios y Jurados Mixtos. En le legislación social del trabajo de la Segunda República se reafirma la "huelga como derecho", no como simple libertad civil. En la legislación republicana, la Ley de Jurados Mixtos (texto refundido de 29 de agosto de 1935) es la que reguló en España la conciliación y el arbitraje en las huelgas y lock-outs, dedicando a ello su capítulo X ("Del procedimiento especial en los conflictos

[26] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 142 y ss.

[27] Por su parte, entiende Gallart Folch que el lock-out es un fenómeno social análogo caracterizado también por la suspensión colectiva y concertada del trabajo, pero de iniciativa patronal y cuyos objetivos son, casi siempre, de orden profesional o económico.

de trabajo"). Así, en nuestro país, se estableció en materia de conflictos de trabajo la conciliación obligatoria y el arbitraje voluntario[28].

En una época posterior –con la restauración de la democracia constitucional y su garantía a través de la aprobación de la Constitución Española de 1978–, se evidencia que el derecho a la huelga "sociopolítica" parece difícil que pueda resolverse negativamente teniendo en cuenta la función del sindicato como "actor político" en el sistema constitucional (paradigmáticamente, artículos 7 y 131 de la Constitución Española). Se tendrá que aceptar –como dijera Alejandro Gallart Folch[29]– que ciertos conflictos sociales adquieren proyecciones extralaborales que no pueden ser ignoradas por quienes intenten dar una explicación integral y un tratamiento jurídico adecuado a ese importantísimo fenómeno contemporáneo que es el sindicalismo y sus medios de acción. Por otra parte, la inherencia de la actividad política al fenómeno sindical es un hecho histórico innegable (reivindicación de los derechos políticos de sufragio, y de la misma garantía de los derechos de libertad sindical y de huelga, la demanda de regulación política estatal de los derechos genéricos y sociales de los trabajadores, los fenómenos de respuesta a intervenciones de los poderes públicos considerados contrarios a los intereses de las clases trabajadoras, etcétera)[30].

Conviene, por último, retener que la problemática de la huelga política depende de la función atribuida al sindicato en el sistema político, porque si se trata de un sindicalismo profesional (sindicalismo económico) que desatiende la actividad política y sin pretensiones de cambio social no tiene sentido disponer del arma de la huelga política como medida de presión frente a los poderes públicos. No es este el caso de nuestro sistema democrático de relaciones laborales, toda vez que en el texto constitucional la huelga está llamada a ocupar un papel privilegiado en orden a la realización de los principios de la democracia y de la igualdad sustancial. De este modo la huelga queda vinculada a la participación de los trabajadores en la organización social, económica y política del país[31].

[28] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 223 y ss.

[29] Cfr. Gallart Folch, A.: "Proyecciones extra-laborales en los conflictos colectivos de trabajo", en VV.AA.: *Contratti collettivi e controversie collettive di lavoro. Studi in memoria di Lodovico Barassi*, Padova, Cedam, 1965, pp. 213 y ss.

[30] En verdad, tras la negativa a ver una realidad tan evidente como esta se oculta una operación de política del Derecho bien definida: el científico social puede comprobar que la sustracción de la esfera de "lo político" del ámbito posible de la acción huelguística se inscribe en el intento de limitar las señas del fenómeno sindical. En este sentido, Monereo Pérez, J.L.: "La constitucionalidad de las huelgas sociopolíticas (A propósito de la STC 36/1993, de 8 de febrero", en VV.AA.: *Homenaje al Profesor Juan García Abellán,* Presentación por J. M. Galiana Moreno y A.V. Sempere Navarro, Murcia, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1994, pp. 221-240; Monereo Pérez, J.L., y Ortega Lozano, P.G.; *El derecho de huelga. Configuración y régimen jurídico,* Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2019, pp. 261 y ss.
En realidad, los límites entre "lo político" y "lo económico" se van haciendo cada vez más difusos, y ello implica que el profesionalismo "puro" de las organizaciones sindicales no pasa de ser una "ilusión", ante la multiplicidad de las aspiraciones y facetas del sindicalismo ante la realidad de que los intereses de clase son ampliamente condicionados por elecciones de política económico-social general. Pero hay más: la legitimidad política y el hecho real de la huelga de imposición económico-política están vinculadas con la conocida tendencia hacia la implantación de modelos de regulación triangular, los llamados modelos neocorporativos democráticos de formación de las decisiones públicas. Cfr. Treu, T.: "L'attività politica del sindicato", en *Politica del Diritto*, núm. 2, 1975, pp. 177 y ss. En este sentido, Durán López, F.: "Derecho de huelga, sociedad civil y sociedad política", en Rivero Lamas (coord.) *et al*: *El derecho del trabajo ante el cambio social y político*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1977, p. 135; Durán López, F.: *Derecho de huelga y legalización del conflicto de clases,* Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1976, pp. 109 y ss. Una reflexión comparada sobre la huelga política en Ramírez Martínez, J. M.: "La huelga política", en VV.AA.: *La huelga en España*, cuaderno núm. 2 del Instituto de Estudios Laborales, Madrid, 1975, pp. 41 y ss. Vid., en este orden de ideas, Pera, G.: "Il diritto di sciopero", en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm. 3, 1986, p. 459.

[31] Se podría traer a colación a nuestro propósito las afirmaciones de la Corte Constitucional Italiana de 27 de diciembre de 1974, n. 290. El Tribunal realza que "*admitir que la huelga pueda tener la finalidad de exigir la realización de determinados actos políticos no significa en absoluto influir en las competencias constitucionales, haciendo partícipes de ellas a los sindicatos, ni significa tampoco otorgar a los trabajadores una posición privilegiada con respecto a los otros ciudadanos. Significa sólo resaltar lo que ya se desprende de la Constitución: que la huelga es*

2.2. La Previsión Social como derecho humano y como derecho social prestacional

A). La protección frente a los accidentes de trabajo, adquiere una doble dimensión en el derecho social del trabajo: en su dimensión preventiva y en su dimensión reparadora de aseguramiento social. Con pleno fundamento político social y jurídico, el derecho del trabajador a ser indemnizado por su patrono de las lesiones que sufra con ocasión o como consecuencia del trabajo que realiza es reconocido por las legislaciones de los Estados más avanzados. Pero dicho reconocimiento es relativamente reciente, pues no aparece de una manera categórica en el Derecho positivo hasta finales de la pasada centuria y primeros años de la presente (siglo veinte). La injusticia social que representaba dejar desvalida a la persona inutilizada en el trabajo había sido objeto de cobertura por otros cauces insatisfactorios[32]. La legislación moderna española en la materia tiene su centro de gravedad en la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1990, con el impulso de Eduardo Dato. Con fecha de 28 de julio de 1900 se aprueba su Reglamento, completándose ambas disposiciones legales con los RR. OO de 2 de agosto de 1900 y 6 de noviembre de 1902 sobre mecanismos preventivos, con el RD de 8 de julio 1903 sobre determinación de incapacidades. Ese conjunto de medidas legislativas tenía una orientación social muy progresiva que fue todavía acentuada por obra de la jurisprudencia, consolidándose el nuevo avance con la promulgación de la Ley de 10 de enero de 1922, la cual vino a sustituir a la primera Ley española de Accidentes de Trabajo. Esta Ley, de singular importancia, incluyó definitivamente la imprudencia profesional (definida como "la que es consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo y derivada de la confianza que éste inspira") entre los riesgos a que alcanzaba la responsabilidad empresarial, porque, como señalara el Ministro de Trabajo ante las Cortes, "el acto imprudente del obrero le lleva siempre a producir una energía y por tanto, a dar un mayor rendimiento a su actividad, y es natural, que si por dar ese mayor rendimiento vive en un ambiente, en una situación de imprudencia, aquella imprudencia no sirva para beneficiar al patrono, sino que sirva para amparar al obrero, ya que de ella se beneficia el patrono" (Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados, número 108).

Con la promulgación del Código de Trabajo, se operó una codificación parcial del "Derecho social" español, por otra parte, se trataba más de una recopilación legislativa que de una verdadera "codificación" en sentido técnico-jurídico. La Ley y el Reglamento de Accidentes de Trabajo y otras disposiciones entonces vigentes se vertieron en el Código de Trabajo de 23 de agosto de 1926 formando su libro III. El título I fue dedicado a las disposiciones fundamentales; el segundo, que es muy extenso, a las disposiciones reglamentarias; el tercero a las especiales del ramo de Guerra; y el cuarto a las

un medio que, valorado necesariamente en el marco de todos los instrumentos de presión utilizados por los diversos grupos sociales, resulta apto para favorecer la consecución de los fines a que se refiere el párrafo 2º del artículo 3 de la Constitución" [cfr. art. 9.2 CE]. Trasládese este razonamiento para la justificación de las huelgas sociopolíticas admitidas para la defensa de los intereses que le son propios a las clases trabajadores en el orden democrático instituido, quedando sólo excluidas las huelgas revolucionarias y aquellas que tuvieran por objeto obstaculizar el libre desarrollo de la actividad parlamentaria.

[32] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 277-281. En otra ocasión, distanciada en el tiempo, observa que la verdadera justicia es tratar desigualmente a los seres desiguales, y este aforismo lo ha llevado a la práctica la legislación actual de trabajo que trata de componer, con la superioridad jurídica que se atribuye al trabajador, la inferioridad económica en que se halla en relación al capitalista. En cambio, y para destacar la ineficacia de una organización basada en la libertad, para el logro de una mejor justicia social, podríamos citar la aguda frase de un escritor norteamericano sobre la constitución social de su país: "entre nosotros existen todas las desigualdades, menos las desigualdades de los títulos nobiliarios". Cfr. Gallart Folch, A.: *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941, pp. 108-109. También hace suyas las reflexiones de Harold J. Laski, *La crisis de la democracia,* trad.V. Herrero Ayllón, Madrid, Edersa, 1934, p. 187, que se refiere a las fuerzas de poder real que condicionan la libertad y la dinámica de funcionamiento de la democracia constitucional. Véase, Laski, H.J.: *Democracy in Crisis* (1933), Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1933. Trad.esp., *La democracia en crisis*, trad.V. Herrero Ayllón, Madrid, Edersa, 1934. Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.; "Democracia social y económica en la metamorfosis del estado moderno: Harold J. Laski", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, (2021), pp. 11(1), 298-377. https://doi.org/10.46661/lexsocial.5426

especiales referentes a Marina. Críticamente, expresa Gallart Folch, que es el relativo a accidentes de trabajo el libro más defectuoso del Código de Trabajo. Es lo cierto que una labor codificadora no consiste simplemente en compilar en una solo volumen o texto legislativo lo que aparece en varios. El mérito de todo trabajo de codificación consiste, precisamente, en la sistematización orgánica de los materiales legislativos anteriores que se refunden en una nueva redacción más ordenada y perfecta, a la vez que se completan las lagunas y se corrigen los defectos. En los dos primeros títulos del libro II del Código de Trabajo español se encontraban, casi intactos, los materiales aportados, y por tanto, este Código se caracterizaba por el desorden y por las repeticiones, es decir, por la *carencia total de sistema*.

Durante la Segunda República se mejoría esta regulación al amparo de la legislación internacional. En efecto, el factor internacional incidió en esta materia, como estimulador de la legislación social española. En la III Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en junio de 1921, se aprobó el Convenio sobre reparación de accidentes en la agricultura, que España ratificó en 1 de octubre de 1931, en virtud de la autorización concedida por Decreto de 9 de mayo del mismo año, convertida en Ley de 9 de septiembre. Para adaptar la legislación española al Convenio que iba a ratificarse, por Decreto de junio se promulgaron las Bases para la aplicación a la Agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo y por Decreto de 25 de agosto se publicó el correspondiente reglamento. No fue ésta la única iniciativa surgida a impulso internacional e insertada en nuestro ordenamiento jurídico durante la Segunda República, pues otra iniciativa internacional, el Convenio sobre reparación de accidentes de trabajo, aprobado en la IX Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra en 19 de mayo de 1925, en virtud de la autorización concedida por RD de 24 de mayo de 1928, obligó a revisar la legislación española sobre accidentes de trabajo en la industria y en el comercio, para establecer *indemnizaciones en forma de rentas o pensiones* en los casos de incapacidad permanente, reforma que se realizó por la Ley de Bases de 4 de julio de 1932, modificada en 13 de agosto del mismo año, publicándose el texto refundido de la legislación sobre Accidentes de Trabajo, por Decreto de 8 de octubre de 1932, texto que vino a sustituir a los títulos correspondientes del libro III del Código de Trabajo. El Reglamento de esta Ley fue publicado por Decreto de 31 de enero de 1933, adicionado y enmendado, posteriormente, por los Decretos de 30 de abril, 20 de junio y 13 de diciembre de 1934 y 17 de enero, 29 de marzo, 24 de junio, y 10 y 26 de julio de 1935. Es de destacar que estas normas legales, que sería los vigentes en la República, *establecieron además, como novedad, la obligatoriedad del seguro para cubrir el riesgo de muerte y de incapacidades permanentes*. Igualmente, en la sesión de la Conferencia Internacional de Trabajo de 1925 se aprobó una convención sobre reparación de enfermedades profesionales que España ratificó en 8 de abril de 1932.

Con todo, la legislación de accidentes de trabajo fue perfeccionada aunque manteniendo un núcleo esencial de origen, a saber: la definición legal de accidente de trabajo indemnizable, que surge de la combinación de los artículos 1º y 6º de los correspondientes Ley y Reglamento, a saber: se entiende "por accidente de trabajo toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena" siempre que "sea debida" a fuerza mayor extraña al trabajo en que se produzca el accidente"[33].

Un elemento a retener –que es valorado positivamente por Gallart Folch–, aparte de las demás responsabilidades que incumben a los empresarios, realza que al concretarse la responsabilidad patronal por accidente de trabajo, queda en la legislación española "una sola supervivencia de la teoría de la culpa, en que anteriormente se fundamentó el derecho del obrero a ser indemnizado, y es la sanción que el art. 32 de la Ley de Accidentes de Trabajo impone, muy justamente, a los

[33] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 281 y ss., en particular p. 284. Gallart Folch realiza un examen caracterizador minucioso y riguroso de los caracteres tipológicos del accidente de trabajo, sobre lo que aquí no se puede entrar (*Ibid.,* pp. 284 y ss.). Para ello hace referencia a la mejor doctrina de la época.

patronos que no tengan instalados en sus máquinas y artefactos los aparatos de precaución declarados reglamentarios, sanción consistente en un recargo del 50 por ciento en las indemnizaciones que tengan que pagar los accidentes ocurridos en sus talleres. Claro está que para aplicar esta penalidad es preciso que conste, de manera fehaciente, cuál es el aparato que falta y la disposición que lo exige (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1933)"[34].

De la tutela preventiva y precautoria se pasa a la tutela reparadora de los siniestros o riesgos actualizados, de los accidentes de trabajo. Así, cuando el accidente de trabajo puede dar lugar a cuatro tipos diferentes de incapacidad, que de menor a mayor son los siguientes: incapacidad temporal, incapacidad permanente y parcial para la profesión habitual, e incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo. La legislación española, Ley y Reglamento, definen estas situaciones protegidas y sus requisitos[35]. También se establece un sistema de garantías y aseguramiento de los derechos del trabajador víctima de un accidente. Al sustituirse las indemnizaciones a cantidad alzado, por pensiones, la situación exigía un reforzamiento de las tutelas: el primer remedio de carácter general fue la creación por la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922 del llamado Fondo de garantía, formado por diversas aportaciones y que respondía subsidiariamente de las indemnizaciones por incapacidad temporal absoluta o por muerte cuando el patrono responsable fuese insolvente. Este aseguramiento era muy limitado e imperfecto. El verdadero remedio era el establecer el *seguro obligatorio* de accidentes de trabajo; pero este seguro, que había sido establecido para los accidentes de mar por RD de 15 de octubre de 1919, no halló consagración genérica en la República hasta los Decretos de 12 de junio y 25 de agosto de 1931, que lo imponen para los trabajadores agrícolas y hasta la Ley vigente (cuyas bases son de 4 de julio de 1932 y cuyo texto refundido es de 8 de octubre del mismo año) que lo extiende a todas las demás ramas de la actividad productora (el Reglamento de esta Ley es de 31 de enero de 1933, habiendo sido una de sus disposiciones transitorias derogada por Decreto de 26 de julio de 1935). Tales riesgos puede cubrirlos el patrono, bien contratando directamente con la Caja Nacional de Seguro contra Accidentes del Trabajo, dependiente del Instituto Nacional de Previsión, bien mediante inscripción en una mutualidad patronal de accidentes de trabajo debidamente autorizada, bien mediante seguro contratado con una Sociedad de Seguro, legalmente constituida. No obstante el seguro, el trabajador y sus derechohabientes podrán ejercitar sus acciones directamente con el patrono, si así les conviniere; pero cuando dirijan la demanda contra la entidad aseguradora, deberán dirigirla, además, contra el empresario. El Fondo de garantía, después del establecimiento del seguro obligatorio ha pasado a ser una garantía subsidiaria de segundo grado, en el lugar del cual se sustituye la entidad aseguradora en el caso de que el riesgo esté asegurado, y a falta de uno y otra, actúa como garantía este Fondo especial que cubre los casos de muerte e incapacidad permanentes[36].

Esta protección legal de los trabajadores se opera tanto con vinculación directa al trabajo como "fuera" del trabajo a través también de la previsión social. Gallart Folch destaca que la previsión social es un factor relevante para la solución del problema social. Se trata de una de las vertientes más importantes de la justicia social. Para él toda política social bien orientada debe ir dirigida a disminuir, y si fuera posible a hacer desaparecer, la inseguridad e intranquilidad en el espíritu de la masa trabajadora, pues el Estado que practique tal política no sólo cumplirá un estricto deber de justicia social dando a la mano de obra lógica satisfacción material y moral a que tiene derecho, sino que también se fortalecerá interiormente evitando que prosperen, con el malestar de importantes sectores, los gérmenes de disolución social que pondrían en peligro su propia existencia. La envergadura del problema de la previsión social que aquí planteamos, que no ser resuelto sino con la intervención del Estado. La previsión social reviste tres formas: el ahorro, las mutualidades y los seguros sociales.

[34] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, p. 298.

[35] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 298-313.

[36] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 313-315.

En cuanto a los seguros sociales la acción del Estado tiene que ser la preponderante, sin perjuicio de respetar, como mejora y complemento del régimen obligatorio, todas las iniciativas espontáneas. Señala, con Carlos González Posada, que el seguro social es la institución del Derecho Social del Trabajo que tiene por objeto proteger a los trabajadores, en los casos de pérdida o disminución de sus ingresos o de aumento de sus necesidades, mediante el reconocimiento de un derecho o ciertos beneficios cuya efectividad el Estado garantiza. El seguro social, en general, se ha manifestado bastante tardíamente en la historia de la reforma social realizada por vía legal. En primer lugar porque al planteamiento de los problemas de la previsión social ha precedido dentro del Derecho del Trabajo, el de otros más directamente relacionados con la regulación de las condiciones de trabajo y el régimen de actividades del trabajador dentro del taller, y en segundo lugar porque la iniciativa privada, en las dos formas de previsión, la mutualista o de socorros mutuos y la de los seguros privados mercantiles, trató de satisfacer, con mayor o menor éxito, estas necesidades, cuidando la caridad pública y privada, con este nombre o con el de asistencia social, de salvar el margen de casos de carencia de recursos no cubiertos por las dos citadas formas de previsión activa. Históricamente se ha transitado lentamente del sistema de libertad subsidiada al sistema de seguro obligatorio. El seguro social obligatorio es el predominante. Los riesgos a cubrir por los seguros sociales son genéricamente enumerados, los siguientes; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para forzoso, enfermedad, maternidad, invalidez prematura, vejez, muerte prematura y familia numerosa. Todos menos el último, son sucesos acaecidos en la familia trabajadora, que la privan temporal o definitivamente de su suporte económico. Todos, menos la maternidad y la familia numerosa, sucesos desgraciados. Se ha discutido la calificación de "riesgo" aplicada a la vejez por no tener el carácter de hecho imprevisible; pero tanto ella como la maternidad y la familia numerosa a las que tampoco cuadra el nombre de "riesgo", representan una eventualidad que afecta al presupuesto de la familia obrera y, por tanto, justo es que se acuda a compensarlo en un sistema de previsión que aspira a dar base económica suficiente al hogar obrero. La extensión en cuanto a las personas del seguro social es difícil de determinar en una forma apriorística. Baste decir que es propio de los trabajadores, y aun cuando este calificativo es de suyo tan amplio que, en sentido lato, comprende a la mayor parte de los habitantes de un país, su límite viene marcado claramente por la misma base ética de esta institución. El seguro social obligatorio se justifica en la necesidad de asegurar ciertas eventualidades, que un determinado sector social productor, por su debilidad económica y por su falta de educación social, no puede prever por los medios voluntarios: ahorro, mutualidad, seguro libre. Es, así, el correctivo necesario a la imprevisión inherente a tales sectores sociales y el complemento lógico del salario que insuficiente para el aseguramiento de los anteriormente citados riesgos, no merece el calificativo de "salario justo" (noción muy utilizada por la doctrina social de la Iglesia), si por otro medio, los seguros sociales, no se cubren estas contingencias. Por tanto, siempre que la retribución del trabajo sea suficientemente elevada para ofrecer margen, al que la disfruta, de formar, por el sistema que sea, las reservas económica necesarias, para las épocas de cesación temporal o definitiva del trabajo o para cubrir las necesidades extraordinarias de su hogar, huelga el seguro social porque, además de ser económicamente innecesario, se debe suponer que lo es también moralmente, pues el que perciba estos emolumentos figurará en una de las capas sociales en que por la ilustración dominante y aun por la tradición existente, es fuerte la tendencia al ahorro y al socorro mutuo, o a la capitalización y al seguro mercantil, según se trate de clase medida o de burguesía.[37]. He aquí que Gallart Folch continuaba siendo proclive al carácter subsidiario del seguro social, público y obligatorio, atendiendo a los niveles de renta del trabajador y la necesidad de liberar espacios de aseguramiento a los seguros mercantiles "libres"[38].

[37] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 347 y ss.

[38] Lo expresa nítidamente cuando señala que "ciertamente que es siempre difícil traducir este límite en cifras concretas de salario; pero tal discriminación es imprescindible, para que las cargas de previsión social sean soportables para las finanzas de los Estados y para que puedan subsistir actividades mercantiles perfectamente legítimas como son los seguros libres, y que, además, cumplen una labor social y moral digna de encomio". Cfr. Gallart Folch, A.:

Alejandro Gallart Folch constata también la tendencia a la expansión subjetiva; tendencia que se aprecia significativamente respecto a la atenuación de la condición de nacionalidad. Así puede afirmar, de nuevo con Carlos González Posada, que la nacionalidad se tiene cada vez menos en cuenta para la atribución subjetiva del derecho al seguro social dentro de un país. Algunos países los equiparan absolutamente a los nacionales; otros los someten al criterio de reciprocidad[39].

En relación a la organización financiera de los seguros sociales cree que deben tenerse muy en cuenta los cuatro principios siguientes que señala la OIT: autonomía financiera de la Caja o Cajas que practiquen el seguro; obligatoriedad del régimen de seguros sociales; garantía absoluta para las obligaciones que se contraen; y necesidad de tener en cuenta los factores psicológicos que atraigan hacia la organización del seguro la simpatía de la mayoría de los beneficiarios. Por otra parte, respecto al funcionamiento técnico del aseguramiento, dos criterios se debaten: el de reparto y el de la capitalización; pero, estima, que en una buena organización de la previsión social pueden ser aprovechados ambos[40].

Por último, otra tendencia que constata Gallart Folch es la relativa a la unificación de los seguros sociales, siendo necesario garantizar una mayor unidad y racionalización del sistema de aseguramiento social. Él apuesta por implantar un criterio ecléctico, que le parece más razonable, consistente en el establecer la independencia en lo actuarial y unidad en la administración del conjunto de los seguros o por lo menos coordinación de servicios[41].

En la organización de los seguros sociales en España el papel central lo ocupa el Instituto Nacional de Previsión (INP), creado por la Ley de 27 de febrero de 1908. Y esto es doblemente representativo porque, por primera vez, el Estado aparece como factor contributivo de la previsión social, y porque crea el órgano estatal autónomo que por sí o por sus Cajas colaboradoras habrá de ser, no sólo el eje, sino el principal propulsor de la política social española en materia de previsión social[42]. Los Estatutos del INP fueron publicados por RD de 24 de diciembre de 1908 y modificados por RR.DD de 26 de enero de 1909, 4 de marzo de 1922 y 4 de diciembre de 1931, ya en el marco de la Segunda República. En éste nuevo régimen democrático, la articulación de este organismo público con el Estad, no se mantiene, como cuando fue creado, a través del Ministerio de la Gobernación, sino a través del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión.

Los fines institucionales que fueron asignados al INP, desde sus orígenes, eran: difundir e inculcar la previsión social, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; administrar las mutualidades de asociados que al efecto y voluntariamente se constituyese bajo aquel patronato, en las que condiciones más favorables a los mismos; y estimular y favorecer dicha práctica, procurando su bonificación por entidades oficiales y particulares. El Estado y el propio INP eran los primeros bonificadores, pues, conforme al art. 20 de la ley constitutiva, el saldo de cada ejercicio, integrado especialmente por la subvención del Estado, debía destinarse al fondo general de bonificación de pensiones. En consecuencia, con esta ley se inauguraban en España los seguros sociales, con el de vejez o retiro obrero, en la forma voluntaria de libertad subsidiada. No obstante, y siguiendo una línea evolutiva similar a otros países europeos comparables, de este sistema de libertad subsidiada

Derecho Español del Trabajo, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, p. 305.

[39] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, p. 365.

[40] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, p. 367.

[41] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, p. 308.

[42] José Maluquer y Salvador había llevado a cabo un enfoque similar, siendo un artífice de la política social. En este sentido Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007, Capítulo IV ("El Maluquer menos conocido. La "ingeniería" aplicada a la solución de los problemas de la sociedad industrial: Maluquer artífice de la política Social"), pp. 295 y ss.

se pasó en España al régimen obligatorio, iniciándose también éste por el seguro de retiro obrero de vejez, extendiéndose después a la maternidad y últimamente a los accidentes de trabajo. En lo relativo al paro forzoso, no se ha pasado de la libertad subsidiada (no olvide que se reflexiona en la década de los años treinta de pasado siglo). Sin embargo, la línea expansiva era ya nítida, como también la tendencia indicada hacia la unificación de los seguros sociales obligatorios, y a reconducción a estos del régimen de libertad subsidiada[43].

En todo este desarrollo del proceso de construcción e institucionalización de la previsión social en España, Gallart Folch subrayará el papel de la Constitución de la Segunda República y su conexión con los tratados internacionales (cuya presencia ya era significativa desde la adhesión de nuestro país al Tratado de Versalles, con su Parte XIII, instituyente de la OIT). Pero ha sido desde el advenimiento de la República cuando el cumplimiento de preceptos constitucionales ha puesto como obligación constitucional de inmediato cumplimiento a resolver por la Cámara de los Diputados la ratificación de las convenciones aprobadas en Ginebra y entre ellas, las ya bastantes numerosas, referentes a Seguros sociales. Por dos Leyes que llevan ambas la fecha de 8 de abril de 1932 se ratificaron dos convenciones acordadas en la Conferencia Internacional de Trabajo de 1927: una sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores de la Industria, del Comercio y los empleados domésticos, y otra sobre el mismo seguro en relación a los trabajadores agrícolas. Ambas ratificaciones fueron registradas el 29 de septiembre de 1932. Después se iría avanzando en el proceso de ratificación de numerosos convenios sobre seguros sociales emanados de la OIT[44].

Para la protección social en las dimensiones preventivas y reparadoras y para la mejora de las condiciones de vida de las clases trabajadoras es imprescindible la educación o más exactamente lo que Gallart Folch denominaría (antes insistiría en ello José Maluquer y Salvador[45]) la *"cultura social"*. La mejora de las condición general de los trabajadores está vinculada al ascenso en el nivel de cultura, y ello por una doble razón: porque el cultivo de su espíritu representa la satisfacción de una de las necesidades más fuertes sentidas por la masa trabajadora consciente, y porque "los progresos sociales más importantes, que son aquellos que tienen un sentido, no ya protector, sino *emancipador del proletariado",* no pueden ser logrados, si los trabajadores que habrían de ejercitar los nuevos derechos que se les reconocerán, no estuvieran preparados moral, económica y socialmente para ello. De ahí que se planteen, de este modo, dos problemas paralelos, pero distintos: el de la educación popular en general, y el de la cultura social. El primero es un problema que debe ser resuelto conjuntamente con el de la instrucción pública nacional, del que forma parte; el segundo es un problema especializado que requiere, por consiguiente, una solución específica.

Han existido –y existen todavía– dos cauces complementarios para contribuir a la cultura social. Históricamente, la solución la buscaron primero los grupos sociales espontáneos: asociaciones de protección de los trabajadores, patronatos, ya cívicos ya religiosos, mutualidades, sindicatos, partidos obreros, etcétera, toda vez que estos núcleos o colectividades sociales experimentaron la necesidad de formar sus cuadros de dirigentes, de coadyuvantes o de militantes, a la altura de la misión que se proponían realizar, y porque el trabajo social, tanto el sindical o de representación de clase, como el protector o de previsión y asistencia social, requería una preparación técnica que derivaba, lenta, pero necesariamente, hacia un profesionalismo social. No quedaba en fuera de este

[43] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 362 y ss.: seguro obligatorio de retiro obrero, seguro obligatorio de maternidad, subsidio a familias numerosas, régimen de libertad subsidiada en la previsión del paro forzoso Gallart Folch a partir de aquí realiza un somero análisis de los seguros sociales, partiendo de la centralidad del seguro obligatorio de retiro obrero (*Ibid.,* pp. 370 y ss.).

[44] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 385-388.

[45] Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007, Capítulo II ("El pensamiento socio-económico y político-jurídico de Maluquer: El reformismo social"),pp. 21 y ss.

objetivo la inquietud de los propios reformadoras que pensaban en la formación directiva de los trabajadores como condición de su participación activa en la vida social. Reformadores sociales como de diversas Escuelas, pero ante todo en España del krauso-institucionismo representado por figuras señeras como Nicolás Salmerón, Francisco Giner de los Ríos[46], Gumersindo de Azcárate, Leopoldo Palacios Morini, y los krausista de la Escuela de Oviedo (Adolfo G. Posada, Adolfo Álvarez Buylla, Leopoldo Alas "Clarin", entre otros)[47].

Ahora bien: el Estado no le era posible inhibirse de este problema. Emprendido el camino de las reformas sociales, no podía contemplar impasiblemente cómo fracasaban las más generosas por falta de cultura social colectiva, y este fracaso se manifestaba unas veces en que la reforma no pasaba del papel de los diarios oficiales en que se promulgaba, porque no existía una conciencia social que impusiera su eficaz aplicación, y otras, en que instituciones de paz social y de colaboración de clases eran convertidas en medios de protesta social y económico, por no existir el ambiente moral indispensable. De ahí que el Estado se viera obligado actuar –sirviendo, por lo demás, a los mandatos constitucionales– en este campo, para suplir, completar y aun enderezar la obra de las agrupaciones espontáneas que realizaban o debían realizar una obra de cultura social en el país, y para preparar a las personas que accedían ingentemente a las nuevas y complicadas funciones de su actuación pública, tan necesitadas de cultura para participar activamente en la vida social[48]. A esta exigencia de interés

[46] Ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos,* Barcelona, Ed. Atelier, 2023, espec., Capítulo 2.2 ("La reforma educativa (pedagógica) como proyecto político de transformación del paradigma de modernización liberal restringida. Influencia de la antropología krausista"), pp. 104 y ss., *passim*.

[47] Una perspectiva de conjunto sobre estas corrientes de pensamiento crítico y su impulso en la reforma social y cultural en España puede encontrarse en Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

[48] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 412-413, con referencia a Palacios Morini, L.: "Discurso pronunciado en la Escuela Social de Madrid en la inauguración del curso de conferencias 1934-1935 organizado por la Asociación de Graduados Sociales y Alumnos de la misma". Leopoldo Palacios pertenecía a la corriente del republicanismo social krausista-institucionista; y desde este enfoque ideológico abierto y plural tuvo un papel de enorme relevancia en el plano educativo, señaladamente en la Escuelas Sociales dependientes del Ministerio de Trabajo y creación de "Universidades Populares". Véase, asimismo, Palacios Morini,L.: *Las Universidades Populares,* Valencia, F. Sempere y Compañía, Editores, s/f. (1908). Está disponible una edición digital publicada en junio de 2002 con el patrocinio de la Fundación Municipal de Cultura de Gijón, cuando se celebró los veinte años de la fundación de la Universidad Popular de Gijón; Palacios Morini,L.: "La Cátedra de Giner", en *BILE,* L, tomo I, núm. 50 (1926), pp. 94-96; Palacios Morini,L.: "Enseñanza profesional y educación social", en *BILE,* XXXII, tomo I (1908), pp. 257-113; Palacios Morini,L.: "Un programa mínimo de política social", en *BILE,* XXXVIII, tomo I (1914), pp. 119-122. Sobre el pensamiento y la aportación de Palacios Morini, puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: "Crítica social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 134 (2007), pp. 307-358.
Figura señera durante en materia de reforma educativa en las décadas de los años veinte y treinta (durante la Segunda República), fue sin duda L. Luzuriaga: Luzuriaga, L.: *La Institución Libre de Enseñanza y la educación en España,* Buenos Aires, Departamento Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 1957; Luzuriaga, L.: *La preparación de los maestros,* Madrid, M.P.N.,1918; Luzuriaga, L.: *Ensayos de Pedagogía e Instrucción Pública,* Madrid, Librería de los Sucesores de Hernando, 1920; Luzuriaga, L.: *La Escuela Unificada,* Madrid, J.Cosano, 1922; *La escuela única,* Madrid, Revista de Pedagogía, 1931; Luzuriaga, L.: *Pedagogía,* Buenos Aires, Losada, 1950; Luzuriaga, L.: *La pedagogía contemporánea,* Buenos Aires, Universidad Nacional de Tucumán, 1942.
La insistencia en la educación fue muy importante en todas las grandes corrientes reformistas de su tiempo, aparte del krausismo (Giner de los Ríos, Azcárate, Posada, Álvarez Buylla, Morote, Leopoldo Palacios Moroni, Juan Uña y Sathou, etcétera), en el que el componente educativo fue persistente. Es el caso del Solidarismo (Leon Bourgeois; Emilio Durkheim, que, como se sabe, escribió varias obras fundamentales sobre educación), el socialismo de cátedra (Schmoller; Wagner, Brentano, Álvarez Buylla –krausista de ideología socialista–, etc.), el catolicismo social (Ketteler, el círculo de las Malinas, Sanz y Escartin, Severino Aznar, Álvaro López Nuñez, Inocencio Jiménez, Jordana de Pozas, etcétera) y el socialismo reformista, sea el socialismo jurídico democrático (Anton Menger, García Ormaechea, Ricardo Oyuelos, etcétera, asimismo, Fernando de los Ríos, Julián Besteiro, Lorenzo

público y de dinamización de la participación ciudadana en la vida pública de las clases trabajadores obedeció la organización por el Estado de la cultura social.

La organización española de la cultura social encuentra su primer precedente en el propio Instituto de Reformas Sociales que con motivo de su reorganización en 1919 creó una Sección de Cultura, que luego, cuando éste fue suprimido por el régimen de la Dictadura de Primo de Rivera, quedó incorporada al Ministerio de Trabajo, creado en 1920 a iniciativa del presidente del Consejo de Ministros Eduardo Dato.

Sin embargo, habría que añadir que aunque fuera a través de la iniciativa privada la labor de extensión cultural desplegada por la Institución Libre de Enseñanza es ineludible[49] y en fecha anterior a aquella (aparte de la incorporación de personalidades importantes de ésta Institución en el mismo Instituto de Reformas Sociales, como es el caso más significativo de Gumersindo de Azcárate, Adolfo Álvarez Buylla y Adolfo Posada, entre otros)[50]. El RD-ley de 17 de agosto de 1925, al dar a esta sección una misión docente concreta, encargándola de organizar cursos, conferencias, excursiones, etcétera, crea el primer organismo de instrucción en los estudios sociales: la Escuela Social de Madrid, dependiendo de un Consejo de Cultura Social. Al amparo de estos artículos, por R.O de 7 de enero de 1928, se crea la Comisión Mixta de Publicaciones de los Organismos paritarios de Cataluña, que seguidamente de constituida, establece unos Estudios de Derecho Corporativo que son el germen de la Escuela Social de Barcelona, que fue crea finalmente por la misma Comisión poco tiempo después y cuyos Estatutos son aprobados por R.O de 26 de febrero de 1929, quedando también subordinada al Consejo de Cultura Social del Ministerio de Trabajo. Al publicarse, por RD-ley de 8 de marzo de 1929, el texto refundido del Derecho de Organización Corporativa Nacional se dedicó el capítulo XV a las Comisiones Mixtas de Publicaciones, que quedaban encargadas de la labor cultural y de publicidad de los organismos paritarios y con derecho a percibir una cuota sobre los presupuestos de dichos organismos.

Una vez terminado el período dictatorial (Dictadura del General Primo de Rivera), ocupa la cartera de del Ministerio de Trabajo un profesor de la Escuela Social de Madrid, Pedro de Sangro y Ros de Olano (perteneciente a la corriente del catolicismo social y discípulo de Adolfo Posada), que

Luzuriaga y Medina (artífice del programa educativo del PSOE durante la Segunda República y uno de los más distinguidos pedagogos de su época), estos últimos, al mismo tiempo krausistas y socialistas democráticos).
En muchos pensadores, hay que matizar, se puede afirmar que no tuvieron una "adscripción ideológica" absoluta, sino que recibieron la influencia de varias corrientes de pensamiento reformista, siendo, más bien, pensadores eclécticos. Un estudio sobre las corrientes ideológicas presentes en la reforma social en España en materia sociolaboral, en Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., págs. 133 y sigs., y 356 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007, espec., pp. 21 y ss., y 175 y ss.

[49] Monereo Pérez, J.L.: *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos,* Barcelona, Ed. Atelier, 2023, capítulo 3 ("Institucionalismo social-liberal y reformismo social y jurídico en Giner de los Ríos"), pp. 159 y ss.

[50] Monereo Pérez, J.L: "El republicanismo democrático español y la política reforma social: Gumersindo de Azcárate", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, (2023), pp. 1-126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8006; *Ibid.,* GUMERSINDO DE AZCÁRATE Y MENÉNDEZ (1840-1917): Krausoinstitucionismo republicano, organicismo y reforma social integral. *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (34), (2023), pp. 281-330. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/712; Monereo Pérez, J. L.: "ADOLFO ÁLVAREZ BUYLLA Y GONZÁLEZ ALEGRE (1850-1927): La reforma jurídico-social y el aseguramiento público en España desde el republicanismo social y el "socialismo de la cátedra", en *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (24), (2020), pp. 295-330. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/427; Monereo Pérez, J.L: *El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada,* en Posada, A.: *Tratado de Derecho Político,* edición crítica en un solo volumen y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003, págs. VII-CLXIII; Monereo Pérez, J.L.: "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *12*(1), (2022) pp. 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330.

decide dar una forma orgánica a lo hasta entonces realizado en España en el fomento de la cultura social, y por Decreto de 19 de octubre de 1930 crea el Instituto de Cultura Social, al que se transfiere todas las funciones y cometidos del Servicio correspondiente del Ministerio y de las Comisiones Mixtas de Publicaciones. A dicho Instituto de Cultura Social se le asignaron como fines institucionales específicos: despertar el interés por el estudio de los problemas sociales, preparar a las personas que deben desempeñar funciones activas en la vida social, perfeccionar los conocimiento del personal que actúa en los organismos de trabajo, cooperar a formar un estado de conciencia colectivo en favor de la paz social (una cultura de prevención y tratamiento de los conflictos sociales), ofrecer ocasión de buen empleo del tiempo de ocio de los trabajadores, y propagar el conocimiento de los resultados de las experiencias de política social.

El cambio del régimen de la Dictadura por la democracia constitucional republicana supuso importantes modificaciones de orden administrativo en la organización cultural social, si bien en el orden técnico y docente no revistieron las realizadas gran importancia. El Instituto de Cultura Social fue suprimido y su organización pasó a constituir de nuevo un servicio del Ministerio de Trabajo. Las disposiciones fundamentales que rigieron en esta materia son, básicamente, la Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de octubre de 1932, aprobando el Título IV y las tres primeras disposiciones transitorias del Reglamento de reorganización del Servicio de Cultura Social, redactado por la Subcomisión de Cultura Social del Consejo de Trabajo (no se olvide que Adolfo G. Posada, fue el Primer Presidente del Consejo de Trabajo de la República), y los artículos del 34 al 40 del Reglamento de los servicios generales del Ministerio de Trabajo, Justicia y anidad y de los especiales de Trabajo y Acción Social, publicados por Decreto de 30 de octubre de 1935. El Servicio de Cultura Social del Ministerio se dividió en tres secciones: Bibliográfica y de Informaciones; Publicaciones del Ministerio, y de Enseñanzas sociales. La organización cultural social de la Generalidad de Cataluña se rigió por un Decreto de la misma fecha de 3 de febrero de 1936[51].

En la IIª República la figura clave sería Inocencio Jiménez[52] en colaboración directa del INP y el Ministerio de Trabajo y Previsión (y dentro de sus estructurales institucionales, la Dirección General de Trabajo), a cuyo frente estaba Largo Caballero[53]. En el primer bienio (1931-1933) se impulsaría la unificación de los seguros sociales –aunque este objetivo no se alcanzaría por completo, entre otros motivos por el golpe de Estado que derivaría en Guerra Civil, que tanto frustró en números aspectos (incluidos los proyectos legislativos reformistas que no pudieron llevarse a cabo), entre ellos el avance de este proceso unificador, ejerciendo una fuerza disruptiva que lo retrasaría durante muchos años–[54]. Así se consolidó el llamado seguro de retiro obrero obligatorio (seguro de vejez obligatorio),

[51] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936, pp. 414-417.

[52] Monereo Pérez, J.L.: "Inocencio Jiménez Vicente (9 de noviembre de 1876-27 de abril de 1941): Artífice del desarrollo del Instituto Nacional de Previsión y de la previsión social durante la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 20 (2019), pp. 267-301; https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/375: Monereo Pérez, J.L.: "Práxedes Zancada y Ruata (1880-1936): La defensa de los seguros sociales obligatorios desde el reformismo político y jurídico y en la deriva del partido reformista", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 26 (2021), pp. 283-315. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/456
Asimismo el estudio detenido de Samaniego Boneu, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La IIª República,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

[53] La labor de Largo Caballero al frente del Ministerio de Trabajo y Previsión es destacada por Samaniego Boneu, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, espec., págs. 7 y sigs., *passim*; en la perspectiva biográfica como hilo conductor, Fuentes, J.F.: *Francisco Largo Caballero. El Lenin Español,* Madrid, Síntesis, 2005, págs. 189 y sigs. ("Largo Caballero, Ministro de Trabajo").

[54] Se aprobó un Anteproyecto de Ley de 1935 de unificación de los seguros sociales distinguiendo entre riesgos a largo plazo (vejez, invalidez y muerte) y a corto plazo (enfermedad y maternidad). Este programa –inacabado– trataría de materializar la ratificación de los Convenios OIT, números 24 y 25. Esa *co-evolución* entre los programas y legislación del Derecho interno y del Derecho Internacional uniforme de la OIT había venido caracterizando –con

y materializó y perfeccionó el seguro de maternidad[55], el seguro de accidentes de trabajo (el cual ya había sufrido cambios de mejora en reformas anteriores al advenimiento de la IIª República)[56], el seguro social obligatorio de invalidez y el abordaje del seguro de paro[57] en una coyuntura de extensión del paro forzoso derivado de los efectos de la crisis económica (el crack de 1929). Hay en este desarrollo una línea de continuidad –no cuestionada en sus bases– y de innovación y mejora del estándar de protección dispensada en términos de cobertura objetiva y extensión subjetiva.

Se debe destacar el perfeccionamiento de los mecanismos de garantía de cumplimiento de la legislación sociolaboral: el reforzamiento de la Inspección de Trabajo y Previsión y la misma estructura de actuación del Ministerio de Trabajo y Previsión. Durante la IIª República –ya desde sus comienzos– se era consciente de que los derechos sociolaborales valen lo que valen sus garantías de efectividad y esto se conseguía a través de instituciones como la Inspección de Trabajo y Previsión, los Jurados Mixtos y los Tribunales Laborales… Así el Decreto de 9 de mayo de 1931, por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de Inspección de Trabajo; Decreto de 23 de junio de 1932, por el que aprueba el Reglamento para las Delegaciones Provinciales de Trabajo; o el Decreto de 24 de Noviembre de 1938, por el que se reorganizan las Inspecciones de Emigración. Entre medidas, con gobiernos conservadores, en la dirección continuista en esta materia, el Decreto de 9 de febrero de 1934, por el que se crea la Inspección de Trabajo en las Minas; y el Decreto de 28 de junio de 1935, sobre Inspección de los Seguros Sociales.

En el preámbulo del Decreto 9 de mayo de 1931, por el que aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo (Gaceta de 12 de mayo), se afirmaba –eran palabras inspiradas por el propio Largo Caballero– que "Es evidente que la eficacia de las leyes sociales tiene su principal fundamento en la Inspección de Trabajo, encargada de realizar, en nombre del Estado, la función de vigilancia del cumplimiento de aquellas leyes y servir de verdadera garantía de los derechos de los trabajadores"; y quedaba claro su conexión con la normativa de la OIT: "se ha preparado la reforma, teniendo a la vista los acuerdos de la V Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Ginebra en el año 1923, para determinar los principios generales de la Inspección y las doctrinas establecidas por el Consejo de Trabajo, que interviene, por disposición de su Reglamento, en este servicio y por ello se ha podido formar una jurisprudencia interesantísima, ahora de muy provechosa aplicación". En el art. 1 se establece que "Será función esencial de la Inspección del Trabajo velar por el cumplimiento de

oscilaciones y altibajos a las relaciones de nuestro país con OIT, debe repararse en el dato de que España no deje de pertenecer y estar participando activamente en las sesiones y actividades de la OIT incluso durante el periodo de la Dictadura de Primo de Rivera–.

[55] Decreto de 26 de mayo de 1931 del Seguro de Maternidad, que realmente no encontró aplicación efectiva en el periodo de la Dictadura de Primo de Rivera. Debe subrayarse que lo que se instauró fue un "Seguro" Social de Enfermedad, por contraposición al "subsidio" de enfermedad establecido por la Dictadura de Primo de Rivera. El avance es considerable.

[56] El Decreto de 9 de mayo de 1931 ratifica el Convenio de Accidentes de Trabajo en la agricultura, y su Reglamento de aplicación de 28 de junio de 1931. A ello le seguirían varias normas de mejora y de adaptación al Convenio de la OIT de 1929 sobre accidentes de trabajo y la Ley sobre enfermedades profesionales de 13 de julio de 1936; El Decreto de 29 de noviembre de 1931, que estableció la mutualidad de accidentes del mar y accidentes de trabajo.

[57] Bajo el Ministerio de Trabajo de Largo Caballero, se avanza –pero sin crear un verdadero seguro social de paro forzoso o de desempleo– con la aprobación del Decreto de 25 de mayo de 1931, y un Reglamento que establece la Caja Nacional contra el Paro Forzoso. También fue relevante la política de empleo a través de la política de fomento de Obras Públicas e impulsando a través del Ministerio de Trabajo y Previsión una Comisión Interministerial sobre el Fomento, Trabajo y Economía (Decreto Orgánico de 13 de noviembre de 1931) y la creación de un servicio público de colocación, nacional y gratuito (27 de noviembre de 1931). No se olvide tampoco las medidas educativas promovidas por el Gobierno de la República. Todo ello es lo que hoy denominaríamos políticas activas de empleo. De no haberse producido el golpe de Estado y la Guerra Civil provocada por él es posible que se hubiera avanzado mucho más en la década de los treinta respecto al Seguro de Paro, pero también respecto al desarrollo de todos los seguros sociales obligatorios en una dirección unificadora.

las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión"[58].

Hubo una cierta continuidad respecto a la situación precedente en lo que se refiere a las estructuras institucionales básicas de la Inspección del Trabajo y del Ministerio de Trabajo.

El Frente Popular actuó (1936) como bloque contra las derechas que en aquella época se enfocaba como dilema antagonista entre democracia o fascismo (o democracia o barbarie), pues era obvio el ascenso al poder de partidos de derechas y que una vez instalados en el poder político institucional establecían regímenes totalitarios de tipo fascista o nazi, que suprimirían el sistema de garantías constitucionales. La estrategia llevo al poder al heterogéneo bloque de partidos que formaban el Frente Popular. El gobierno de unidad nacional estaría presidido por Manuel Azaña, sucediéndose en el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social Enrique Ramos y Joan Lluhí Vallescà. En términos generales, se mantuvieron las estructuras institucionales precedentes (incluida la denominación ampliada formalmente del propio Ministerio de Trabajo). En cuanto a la labor de legislativa: se recuperó la senda de las políticas de reformas sociales, desmantelando buena parte de las leyes del bienio conservador en materia de Jurados Mixtos, de la Vivienda y de Paro, estableciendo la jornada de 40 o 44 horas en las empresas y se promulgó la Ley de Enfermedades Profesionales, y se llevaron a cabo algunas medidas en materia sanitaria. Y lo que no es menos importante, en lo que refleja de proyecto a seguir para establecer un sistema de previsión social articulado: se elaboró el *Anteproyecto de Unificación de Seguros Sociales, el cual lamentablemente no vería luz como Ley positiva en décadas*, y lamentablemente tardaría en llegar muchos años, debido al golpe de Estado militar y la Guerra Civil que provocó; su instauración se produciría ya durante una fase avanzada del régimen de la Dictadura franquista. Ciertamente, el golpe de Estado y la Guerra Civil cambió el curso de todos los procesos de reforma política y social. Se impuso la economía de guerra y el continuismos "sui generis" de "dos INP" concurrentes en las respectivas zona república y en la zona golpista (mal llamada "nacional", como tampoco hubo nada parecido a una suerte de "Alzamiento nacional", sino una sublevación o golpe de Estado militar contra el orden de la República democrática).

La actitud decididamente golpista –en las ideas y en los hechos– determinaron un cuestionamiento del reformismo socialista por los sindicatos y por el PSOE, postulándose una república socialista por una vía de aceleración democrática, lo cual suponía una mayor radicalidad en la transición hacia el socialismo. Ya no era suficiente el "lento camino" hacia las reformas como se defendía en la línea antes planteada por el austromarxista y socialista democrático Otto Bauer en la República Austriaca[59], y tras la experiencia del golpe de Estado institucional que se estaba gestando en Austria. La "República de trabajadores" de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justica (art. 1 de la Constitución de la Segunda República), debería ser una "República social" concebida, ésta, como la expresión de su máxima materialización política y jurídica. Esta era la posición de Largo Caballero y de sus asesores más influentes (Luis Araquistáin y Julio Álvarez

[58] El Decreto de 23 de junio de 1932, por el que se aprueba el Reglamento para las Delegaciones Provinciales de Trabajo (Gaceta 24 de junio), establecía en el Capítulo II ("De la Inspección del Trabajo) que "La Inspección del Trabajo se ejercerá por los funcionarios o entidades que a continuación se índica: Director general de Trabajo, Subdirector general de Trabajo, Servicio Central de la Inspección del Trabajo, Delegados provinciales de Trabajo, Inspectores provinciales y Auxiliares y los Vocales inspectores de los Jurados mixtos de Trabajo. En casos especiales y tratándose de industrias o establecimientos que no estén sometidos a la jurisdicción de un Jurado mixto determinado, ejercerán también las funciones de inspección, como elementos auxiliares de la misma, las Delegaciones del Consejo de Trabajo (configurado éste como un órgano consultivo de la política social). La función Inspectora inmediata en los trabajos de las minas, salvo la técnica de la explotación, será ejercida por los Inspectores provinciales y por Inspectores auxiliares mineros".

[59] Monereo Pérez, J.L.: "Otto Bauer y la democracia social y económica de la República austríaca" (I-II), en *Revista de derecho del trabajo,* núm. 33-34 (2021). Del mismo Bauer, BAUER, O.: *Capitalismo y socialismo en la postguerra: Racionalización-Falsa racionalización,* revisión, edición y estudio preliminar «La democracia en crisis entre las dos guerras mundiales y los desafíos del socialismo democrático: Otto Bauer y la experiencia de la República Austriaca» (pp. IX-XCV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2021.

de Vayo) avanzado el año 1934 ante el llamado "bienio negro" de los partidos de derecha[60] y que se consolida con el triunfo electoral del Frente Popular en 1936, que se asentaba en un programa de reformas sociales progresivas en la dirección de instaurar un socialismo democrático. La radicalización se hace patente ante los nos ocultados planes de golpe militar –apoyado por los grandes partidos de la derecha política y económica–[61]. Ideológicamente se comienza a utilizar la metáfora de "las dos Españas" (sic.) y del mal llamado "alzamiento nacional" (sic.) contra el Gobierno legítimo de la República. Se trata de una creación cultural, inventada y echada a rodar en un largo proceso de invención y construcción intelectual y de cultura histórico-ideológica y política[62]. En realidad nunca hubo "dos Españas", eso es un mito ideológico, no una realidad política. De este modo se acaba el sueño de la República como punto de encuentro pluralista de las diversas fuerzas políticas y sociales sometidas a unas reglas de juego establecidas en un Texto Constitucional muy avanzado, pues se situaba en la senda del constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho.

Y efectivamente, el golpe de Estado contra la República democrática deriva en la Guerra Civil con las consecuencias terribles de todos conocida[63]. En ese periodo existía una situación de inestabilidad generalizada que hacía muy difícil la aplicación de la legislación vigente y la garantía de la paz social y política. El Gobierno republicano trató de fortalecer y recuperar el orden propio de un Estado de Derecho en permanente tensión.

Las consecuencias de la Guerra Civil y el descontrol dentro de la propia zona mantenida por la República, determinaron que se recuperase la centralidad del Estado republicano y la vigencia del orden legal y del Estado de Derecho[64]. En este contexto crítico, Largo Caballero en septiembre de 1936 reunirá los cargos de Presidente del Consejo de Ministros y de Ministro de la Guerra[65]. Largo Caballero decide ampliar los apoyos para dar preferencia a ganar la Guerra Civil sobre la revolución social –a la cual no renunciaba después de una posible victoria–. En coherencia, incorpora como colaboradores al PCE en el primer gabinete y después añade a los anarquistas en el segundo gabinete. Se trata de reforzar el Frente Popular y de afirmar el poder del Estado respecto de movimientos revolucionarios internos (los llamados "comités revolucionarios"); la apertura de la Cortes y el respeto a la legalidad republicana, aun en condiciones muy adversas. En este marco los esfuerzos de Largo Caballero para estructurar un bloque unitario las fuerzas democrática con la finalidad de hacer frente a la sublevación militar que estaba avanzando en la Guerra Civil por ellos provocada, condujeron a

[60] Sobre ese "bienio negro" se ha analizado como periodo de "restauración" sociopolítica y "bienio radical-Cedista". Cfr. Tuñón De Lara, M.: *La España del Siglo XX*, Librería Española, 1973, Capítulo IX, pp. 341 y ss. La referencia al bienio "negro" tenía que ver con la realidad política de la presencia de la oligarquía en el poder y con el desmantelamiento de las reformas del bienio republicano-socialista y asimismo con la deriva de la derecha política y económica hacia la ruta violente del golpe en el debate interno entre la ruta legista y la ruta violenta. En este sentido, Tuñon De Lara, M. (Dir.): *La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra*, Tomo IX, *Historia de España,* Barcelona, Labor, 1985, pp. 205-206 ("¿Por qué lo llamaron "negro"?).

[61] Viñas, A.: *¿Quién quiso la Guerra Civil? Historia de una conspiración,* Barcelona, Crítica/Planeta, 2019, pp. 38 y ss.; Viñas, A.: *El gran error de la República. Entre el ruido de sables y la ineficacia del gobierno,* Barcelona, Crítica/Planeta, 2021, pp. 179 y ss.

[62] Un historia de esa construcción con las sucesivas, contradictorias y enfrentadas historias de las "dos Españas", en JULIA, S.: *Historia de las dos Españas,* Madrid, Taurus-Santillana Ediciones Generales, 2004, pp. 9 y ss., y 409 y ss.

[63] Casanova, J.: *República y guerra civil,* Vol.8 de *Histórica de España,* Fontana, J. y Villares, R. (Dirs.), Madrid, Crítica/Marcial Pons, 2007; Viñas, A.: *¿Quién quiso la Guerra Civil? Historia de una conspiración,* Barcelona, Crítica/Planeta, 2019; Viñas, A.: *El gran error de la República. Entre el ruido de sables y la ineficacia del gobierno,* Barcelona, Crítica/Planeta, 2021; Viñas, A.: *La soledad de la República. El abandono de las democracias y el viraje hacia la Unión Soviética,* Barcelona, Crítica, 2006; Viñas, A. y Hernández Sánchez, F.: *El desplome de la República,* Barcelona, Crítica, 2009.

[64] Para el contexto, véase Aróstegui, J.: "Guerra, poder y revolución. La República española y el impacto de la sublevación", en *AYER* 50 (2003), págs. 85-113. https://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/50-4-ayer50_GuerraCivil_Moradiellos.pdf.

[65] Payne, S.G. (Ed.): *Política y sociedad en la España del Siglo XX*, Prólogo y edición de Staley G. Payne, Madrid, Akal, 1978.

hacer primar la legalidad republicana, pero también a engrosar el gobierno de coalición del Frente Popular con la entrada en el mismo de los anarquistas del CNT. Lo que presidirá, a partir de esta crítica realidad política, será la promulgación de una legislación condicionada por la excepcionalidad de la situación de Guerra civil[66].

Quizás, como en el primer bienio republicano-socialista, desde su Ministerio de Trabajo y Previsión, Largo Caballero mostraría su gran capacidad de organización, que ya había sido puesta en práctica desde su experiencia en el sindicalismo y su presencia en las instituciones. En su opinión la organización no era un simple instrumento o herramienta de ingeniería, pues entendía que era una política, esto es, una estrategia y un objetivo histórico. Sin organización como doctrina y sistema creía Largo Caballero que la clase trabajadora no alcanzaría ningún objetivo fundamental; y la expresión, habitual en él, "clase obrera organizada" constituyó un modo de pensar y de transmitir un ideario a las clases subalternas de la sociedad, las cuales tienen que estar organizadas para conseguir la instauración de una sociedad regulada más justa; tiene que constituirse en organizaciones modernas y eficientes y encontrarse en condiciones de cumplir su misión emancipadora ("clase organizada", es decir, encuadrada en organizaciones adecuadas, y poseedora de una cultura propia)[67]. El momento más decisivo de la historia y papel política de Largo Caballero no sólo sería el del primer bienio republicano-socialista, sino también aquel en el que tiene en sus manos el Gobierno de la República enfrentado a una sublevación militar de la que se ha derivado una guerra civil ya en pleno desarrollo. Una de las connotaciones fundamentales del Largo Caballero Presidente del Gobierno sería la de su ligamen a esa tradición que vinculaba la política y el sindicalismo que le permitió formular una gran proyecto de "unidad antifascista" frente a la sublevación militar. Después de la dimisión del Gobierno de José Giral, se reconocería unánimemente, en esa coyuntura, que la única persona capaz de dirigir un gobierno republicano y de unir al país contra una sublevación fascista era Francisco Largo Caballero[68]. Al efecto, Largo Caballero estableció un Gobierno integrado por sindicalistas, socialistas, republicanos (por entonces, representantes potenciales de las clases medias) y comunistas. Largo Caballero en su condición de presidente diseñaría una política de "alianza de clases" y de organizaciones políticas frente al fascismo en acción. Se proyecta aquí el pragmatismo en una coyuntura de excepción como la existente en septiembre de 1936, con la sublevación enfrente. El proyecto de Caballero fue unir a burguesía y clase trabajadora en la defensa de la república democrática reformista formaliza en la Constitución como Norma Fundamental del orden político y jurídico. Por consiguiente, el radicalismo de Largo Caballero, que le caracterizó en los meses anteriores, llegaba aquí a su límite posibilista, pues estaba firmemente convencido de que la guerra no se podía ganar

[66] Para todo este periodo de legislación sociolaboral de los dos Gobiernos de Largo Caballero, y el periodo subsiguiente del Gobierno republicano durante la presidencia de Juan Negrín, véase Villa Gil, L.E. De La.: "El Derecho del Trabajo en España durante la Segunda República", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid,* números 34-35-36 (1969), pp. 237-270; Villa Gil, L.E. De La.: *La formación histórica del derecho español del trabajo,* Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2003, pp. 290 y ss., y bibliografía allí citada; Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009),* Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 345 y ss., y 358 y ss., y bibliografía allí citada. En la propia época, haciendo un balance la legislación sociolaboral Thomso-Civitas, véase MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN: *Labor realizada desde la proclamación de la República hasta el 8 de septiembre de 1932,* Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo, 1932.

[67] Aróstegui, J.: "Largo Caballero y la herencia de Pablo Iglesias", en *Cuadernos De Historia Contemporánea*, 2007, págs. 25 - 33. Recuperado a partir de https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO0707220025A. ARÓSTEGUI, J.: *Largo Caballero. El tesón y la quimera,* Barcelona, Debate/Penguin Random House Grupo Editorial, 2021, pp. 474 y ss.

[68] Pese a que al propio Presidente de la República, Manuel Azaña, no le acabase de convencer la idea, y tampoco a otras figuras dentro del propio socialismo ni, como sabemos bien hoy, a los ya presentes asesores soviéticos del Partido Comunista, Azaña no tuvo otro remedio que aceptar que la Presidencia del Gobierno republicano se encomendara a Francisco Largo Caballero, con lo cual comienza lo que se ha considerado siempre la etapa no más larga, pero sí la más importante de la República en guerra. Cfr. Aróstegui, J.: "Largo Caballero y la herencia de Pablo Iglesias", en *Cuadernos De Historia Contemporánea*, 2007, pp. 25 - 33. Recuperado a partir de https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO0707220025A.

sin burguesía o, por lo menos, una capa importante de la burguesía, junto a la clase obrera. Ello suponía retomar con firmeza el Programa electoral del Frente Popular, y el abandono (o repliegue), ciertamente, de posiciones caballeristas previas –las de la primavera de 1936–, y la vieja idea de un socialismo gradualista que mantenía –como el mismo Caballero dijo en la campaña electoral del Frente Popular– que la República era una fase de la revolución burguesa, pero que tras ella había de venir la plasmación real por vía democrática de esta sociedad socialista. En un contexto de guerra, la posición de Largo Caballero sería la absoluta necesidad de forjar una firme *alianza de clases*, con partidos y de sindicatos, para poder dirigir la guerra contra el fascismo, porque con las divisiones que existían en este momento ese objetivo no era posible[69].

Se puede realizar un diagnóstico del ayer y de la defensa de la democracia constitucional, pluralista y *social* por Largo Caballero en un marco constitucional –como el consagrado en la Constitución de la IIª República Española–, que admite distintas opciones políticas no excluyentes. Pero a condición de respetar la forma política del Estado Social de Derecho y el estándar mundial de garantía de los derechos fundamentales. En la tradición del constitucionalismo democrático-social corporeizado en las constituciones democráticas del periodo de entre las dos guerras mundiales, se adopta la fórmula política indicada y se toma como referente el nuevo orden del Derecho Internacional (cfr. artículos 43, 44 y 46 de la Constitución Republican de 1931, paradigmáticamente)[70], que en lo social responda al modelo estándar en permanente construcción y renovación realizado por los instrumentos normativos de la OIT. Es en este contexto de legalidad/legitimidad constitucional en el que Largo Caballero impulsó decisivamente la construcción de un sistema democrático de relaciones laborales y una política de previsión social innovadora en su época (pero entroncando con las tendencias del constitucionalismo democrático social). Obedecía al desarrollo coherente del programa constitucional trazado imperativamente por la Constitución de la IIª República (especialmente por su art. 46, que constituye el centro neurálgico del bloque normativo regulador de la constitución social del trabajo en el Texto Constitucional de la República). Pretendía crear un "Código del Trabajo" de impronta constitucional situándolo en el nivel más elevado del configurado en las legislaciones europeas más avanzadas de la época. Es obvio que Largo Caballero quería ir más allá de una simple recopilación, pues concedía a ese nuevo "Código del Trabajo" la función de garantizar los derechos constitucionales y establecer la base de un sistema democrático de relaciones laborales y de protección social. En este plan organizado de construcción de la política social, tendría un papel central la legislación estatal (en conexión con la legislación de Derecho internacional uniforme de la OIT), pero también contando con el protagonismo de las instrumentos convencionales (normas convencionales de trabajo) elaborados

[69] La realidad vendría a demostrar que el proyecto de Caballero era difícil de realizar, y lo ocurrido en mayo de 1937 tiene, entre otras, esta significación: la del estallido y ruptura definitiva de este proyecto de unión sindical, política, obrera y burguesa frente al fascismo. De hecho, en los gobiernos siguientes de Juan Negrín el sindicalismo ya no tendrá un papel significativo. En el segundo Gobierno de Juan Negrín habría de nuevo un sindicalista, Segundo Blanco, pero aquella gran alianza con la CNT y con los grandes partidos, socialista, comunista, republicanos de izquierda, había estallado ya en el mes de mayo. A partir de entonces, el proyecto de gran alianza antifascista de Caballero experimentó una quiebra definitiva. Aróstegui, J.: "Largo Caballero y la herencia de Pablo Iglesias", en *Cuadernos De Historia Contemporánea*, 2007, pp. 25 - 33. Recuperado a partir de https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO0707220025A; Graliml,H: *The Spanish Republic at War)* 1936-1939) Cambridge UP, 2002, pp. 79 y ss.

[70] Véase el Título III ("Derechos y deberes de los españoles"), artículos 25 a 50. El art. 46 está dirigido a garantizar por parte de la República un conjunto de derechos sociolaborales de "desmercantilización" del trabajo. En efecto, según establece la referida disposición: "El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes. La República *asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna*. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el Extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores".

por las organizaciones profesionales. La construcción del sistema democrático de relaciones laborales y del sistema de previsión social exigía necesariamente de la concurrencia del garantismo legal y de la regulación colectiva de los conflictos tanto en el campo de laboral de la producción como en el más amplio de la redistribución de la riqueza y de las rentas.

Para la racionalización y garantías de cumplimiento del nuevo arsenal normativo era preciso reforzar la Administración del Trabajo, desde los servicios centrales a las nuevas delegaciones provinciales, y asimismo con la potenciación de los medios disponibles por la Inspección del Trabajo, lo cual era una condición estimada como indispensable para alcanzar ese objetivo principialista. Todo ello iba unido –se insiste– a una *política social integral*, que comprendía tales elementos sociolaborales (tanto las condiciones de trabajo como de previsión social pública) y que incluía reformas estructurales en el orden económica y muy especialmente en una reforma agraria modernizadora que erradicara la precariedad severa de los trabajadores –campesinos y jornaleros– y destruyera la "constitución real agraria" (denunciada ya por Joaquín Costa)[71], que no era obra que el régimen del caciquismo. Éste impedía el trabajo digno, la productividad de todos los recursos agrarios –modernización del sector de la agricultura– y una distribución más equitativa y eficiente de las tierras por entonces dominadas a título de propiedad por la oligarquía terrateniente. En realidad los empresarios y sus organizaciones de intereses trataron de impedir la aplicación de las leyes sociolaborales que habían sido dictadas en el primer bienio republicano-socialista y este boicot produciría una enorme frustración de las esperanzas reivindicativas de las clases trabajadores creadas por el advenimiento del régimen republicano del cual se esperaba una mejora sistemática de las condiciones de vida y trabajo de las clases desposeídas en la ciudad y en el campo. Esta frustración social y política estará en la base de la huelga general de 1934, que derivaría en un proceso insurreccional, precipitado y encaminado, desde el inicio, al fracaso[72].

En definitiva, el gran legado de Largo Caballero reside ante todo en haber construido en ciernes –"in fieri"– una constitución democrático-social del trabajo (que incorpora todo el campo de la política sociolaboral, en cuanto constitución jurídica pensada para la integración de las clases trabajadoras) de base típicamente constitucional, en desarrollo de las previsiones (mandatos imperativos) de la Constitución de la IIª República Española. La Constitución República de 1931 y su desarrollo ante todo a través del impuso de Ministerio de Largo Caballero, sentó las bases fundamentales de lo que mucho tarde en nuestro país sería un auténtico Derecho Social del Trabajo y de la Seguridad Social, como también aconteció con las experiencias contemporáneas de las Repúblicas democráticas de Weimar y de Austria de la época de entreguerras y con las constituciones de la segunda postguerra mundial. En estas tres experiencias de constitucionalización de los principios y derechos sociales fundamentales, el Derecho Social era concebido como la plasmación más típica de la forma política del Estado Social de Derecho. En definitiva, el programa constitucional y el desarrollo de las previsiones constitucionales no iba más allá de –y no era poco– de instaurar una forma avanzada del constitucionalismo democrático-social con Estado Social, con la esperanza de caminar hacia un socialismo democrático a través de un "lento camino de las reformas" sin abandonar la democracia parlamentaria[73]. Se puede comparar la Constitución Española de 1978 con la Constitución de la IIª

[71] Costa, J.: *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Madrid, Editorial Imprenta de los Hijos de M. G. Hernández, 1902, 752 páginas (Reeditada, con Estudio Introductorio de Alfonso Orti, 2 vols., Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975). Véase también Costa, J.: *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos,* Madrid, Alianza editorial, 1984. Como es sabido, desde su propia peculiaridad, Costa estuvo vinculado al grupo Krausista y a la Institución Libre de Enseñanza Español. Fue uno de representantes del movimiento intelectual y político conocido como regeneracionismo en el ala progresista.

[72] Véase De Blas, A.: *El socialismo radical en la II República,* Madrid, Ed. Túcar, 1977, págs. 20 y sigs.; Aróstegui, J.: *Largo Caballero. El tesón y la quimera,* Barcelona, Debate/Penguin Random House Grupo Editorial, 2021, pp. 301 y ss.

[73] Monereo Pérez, J.: *La democracia en crisis entre las dos guerras mundiales y los desafíos del socialismo democrático: Otto Bauer y la experiencia de la República Austriaca,* estudio preliminar a Bauer,O.: *Capitalismo y socialismo en la postguerra. Racionalización-Falsa racionalización,* Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del

República y las Constituciones democrático-sociales más avanzadas de la segunda post-guerra mundial y su desarrollo por la legislación infraconstitucional; y así se podrá comprobar las coincidencias sustanciales en el "espíritu" y en la lógica interna del garantías sociales, pues, ciertamente, todas ellas se insertan en la tradición del constitucionalismo democrático-social con Estado Social de Derecho.

Es lo cierto que la *constitucionalización de los derechos sociales* fundamentales en la Constitución de la Segunda República Española de 1931[74], constituye un factor fundamental para consideración del Derecho Social como un sector diferenciado del ordenamiento jurídico general. Esta nueva rama es realización de los principios y derechos constitucionalmente garantizados. Especialmente se constata que, por primera vez en España, se reconocen *en un Texto Constitucional* los derechos sociales fundamentales, entre ellos los derechos laborales y de previsión y protección social pública.

Conforme al art. 46 de la Constitución Segunda República: "El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes. La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el Extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores".

Por otra parte, conforme al art. 15 de dicha Constitución republicana "Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:

1ª. Legislación penal, *social*, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España. La ejecución de las *leyes sociales* será

Derecho), 2021, pp. IX-XCV; Monereo Pérez,J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009; Monereo Pérez, J.: *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica de Gustav Radbruch*", Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, Barcelona, 2020; Monereo Pérez, J.: *La democracia en crisis. Harold.J. Laski*", Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2005. En nuestro país desde el socialismo democrático, Monereo Pérez, J.: "Adolfo Álvarez Buylla y González Alegre (1850-1927): La reforma jurídico-social y el aseguramiento público en España desde el republicanismo social y el "socialismo de cátedra"", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 24 (2020), pp. 295-330; Lamo De Espinosa, E. y Contreras, M.: *Política y filosofía en Julián Besteiro,* 2ª ed., corregida y aumentada, Madrid, Sistema, 1990; Zapatero, V.: *Fernando de los Ríos. Biografía intelectual,* Valencia, Editorial Pre-Textos-Diputación de Granada, 2000; Monereo Pérez, J.: "El pensamiento jurídico-social de Fernando de los Ríos y su generación", en Cámara Villar, G. (ed.): *Fernando de los Ríos y su tiempo,* Universidad de Granada, Granada, 2000, págs. 85-136., y las excelentes aportaciones recogidas en esta obra colectiva; Jiménez De Asúa,L.: *La Constitución de la Democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losada, 1946; Jiménez De Asúa,L.: "Los derechos individuales como garantía de libertad", en *Revista de Derecho Público,* 15 de febrero de 1934, pp. 33 y ss.; Fabra Ribas, A.: *Origen y carácter del movimiento laborista,* Madrid, Calpe, 1924; Fabra Ribas, A.: *La Organización Internacional del trabajo,* Prólogo de Albert Thomas, Director de la Oficina Internacional del Trabajo, Madrid, Javier Morata Pedreño, Editor, 1925. No puede olvidarse la aportación desde el liberalismo social krausista (por tanto, un punto de vista social-liberal próximo, pero diverso al socialismo democrático, o al llamado "socialismo liberal") de la figura más importante del Derecho público en nuestro país, Adolfo Posada, sobre su apuesta por el constitucionalismo democrático-social republicano con el Estado Social de Derecho, véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., pp. 477 y ss. ("El Derecho como técnica específica de integración social: los derechos sociales de ciudadanía en el pensamiento de Adolfo Posada y su función en la Constitución Social").

[74] Aprobada en el Palacio de las Cortes Constituyentes a nueve de Diciembre de mil novecientos treinta y uno y firmada por el Presidente, Julián Besteiro.

inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.

[...] 7ª. Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

8ª. *Régimen de seguros generales y sociales*.

[...] 12ª. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones".

El fenómeno de asimilación en los Textos Constitucionales de los principios jurídicos y derechos laborales fundamentales tiene una trascendencia extraordinaria para la consolidación del Derecho del Trabajo como pieza clave del sistema político del Estado social formalizado en dichas normas fundamentales, especialmente si se tiene en cuenta el valor político y jurídico de la Constitución en la sociedad moderna. Es opinión ampliamente compartida aquella que ve en la Constitución un instrumento jurídico fundamental de organización de una comunidad política[75]. Con un criterio "decisionista" Carl Schmitt[76] considera que la Constitución es la decisión política fundamental sobre la forma y modo de la unidad política, sobre la forma de existencia política concreta, de un pueblo ya existente. Con todo, la Constitución de la democracia pluralista expresa jurídicamente un orden consensuado de equilibrios sobre los pilares fundamentales en que se basa la comunidad política en un determinado estado de civilización.

La dimensión jurídico-política de la Constitución formaliza jurídicamente un orden determinado dentro de la sociedad estatal que se impone como fuerza vinculante bilateral. La proyección de esta significación jurídico-política en el surgimiento del Derecho del Trabajo es evidente: Hay un determinado momento histórico en que el poder político consideró necesario para el mantenimiento del orden social imperante el establecimiento en los textos constitucionales de principios y derechos en torno al hecho social trabajo profesional por cuenta ajena. El constitucionalismo social construye un Estado social de Derecho sin cuestionar, y dejando esencialmente intactas, las estructuras de la propiedad y las reglas institucionales (incluidas, naturalmente, las jurídicas) que aseguran el principio de libertad de empresa en el marco de un sistema de economía de mercado (frecuentemente adjetivado como "social").

La identificación histórica de este proceso de recepción o asimilación de valores económicos y sociales nos conducirá irremisiblemente al período en que surge el llamado "constitucionalismo social" y su corolario el Estado social democrático, cristalización jurídica del profundo proceso de revisión del constitucionalismo liberal-individualista y el modelo liberal de Estado de Derecho a él correspondiente. Ambos fenómenos serían el reflejo jurídico y político de los profundos cambios operados en las estructuras capitalistas y en la correlación entre las fuerzas sociales y políticas. En suma, esta transformación de las estructuras políticas y jurídicas se corresponde históricamente

[75] Cfr. Sanchez Agesta*: Principios de Teoría política*, Madrid, Editora Nacional, 1979, pp. 329 y ss.; Perez Serrano,N.: *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1976, pp. 454-455; Loewestein;K.: *Teoría de la Constitución*, A.Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 2ª ed, 1979, pp.149 y ss.; Kägi, W.: *La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental. Investigación sobre las tendencias desarrolladas en el moderno Derecho Constitucional,* Madrid, Ed. Dykinson, 2005, capítulo 5.

[76] Cfr. Schmitt,C.: *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza editorial, 1982, pp.45 y ss. Para el debate en la República de Weimar, Carl Schmitt, Hans Kelsen, Hermann Heller y Otto Kirchheimer, puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009, pp.19 y ss., y 80 y ss.; *Ibid., Los fundamentos de la democracia. La Teoría Jurídica de Hans Kelsen,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, pp. 232 y ss., 388 y ss.; *Ibid., Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, pp. 241 y ss., 277 y ss.; Monereo Pérez, J.L.: *Estado y democracia en Otto Kirchheimer*, estudio preliminar a Kirchheimer, O.: *El empleo de procedimientos legales para fines políticos,* edición y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, pp. 17-185.

con un intento de adaptación del Estado tradicional (liberal burgués) que había fracasado política y económicamente a las exigencias de una sociedad industrial de tipo neocapitalista. Como se ha podido decir expresivamente el capitalismo renunciará a ser liberal individualista para poder subsistir como capitalismo[77]. Pero ha de advertirse que la diferenciación histórica entre el constitucionalismo liberal y el constitucionalismo social no implica un cambio absoluto de los valores jurídico-políticos vigentes en el primero, sino más bien una revisión de algunos de los postulados liberales para permitir la adaptación del sistema político a las nuevas condiciones históricas del capitalismo a partir del período comprendido entre las dos guerras mundiales. Del mismo modo se afirma[78] que puede establecerse la distinción entre dos modalidades de Estado de Derecho: el liberal y el social, bien entendido que esta última no significa la ruptura con la primera, sino un intento de adaptación de las notas clásicas del Estado de Derecho a su nuevo contenido y a sus condiciones ambientales. En el fondo, el fenómeno histórico al que se viene aludiendo puede describirse como el paso del "Estado del capital" (propio del sistema liberal) al "Estado capitalista" (propio del sistema neocapitalista institucionalizado como "Estado social democrático")[79], o "Estado de pluralidad de clases"[80].

Como se quiera es lo cierto que, la Constitución "forma" el Derecho del Trabajo en tanto que la constitucionalización (o proceso de incorporación) de los principios del ordenamiento laboral es un dato básico para conocer su caracterización como un sector diferenciado dentro del ordenamiento jurídico general. La recepción constitucional de determinados derechos subjetivos del ciudadano-trabajador y la consagración de principios jurídico-laborales en la norma fundamental o fuente que constituye el ordenamiento jurídico general va a implicar que los principios y derechos laborales adquieran el mismo rango formal y material que los que venían inspirando el ordenamiento general. Se ha podido decir expresivamente que la Constitución da al trabajo humano igual consideración y jerarquía que otras materias del orden político-jurídico, lo que deriva del hecho de que el trabajo se estima como elemento esencial del orden social vigente en un momento dado. De ahí que sea la propia Constitución quien formalice los principios básicos de la ordenación jurídica del trabajo por cuenta ajena y dependiente. Producida la constitucionalización del Derecho del Trabajo, el trabajo que constituye su objeto se fundará en la valoración jurídico-política que haya alcanzado dentro del sistema constitucional. Es así que la categoría de los derechos sociales fundamentes (considerados ahora como derechos de la ciudadanía) se convierte en el *fundamento y límite* del Derecho del Trabajo tanto en su dimensión heterónoma (estatal) como en su vertiente autónoma (autonomía colectiva)[81]. Pero existe, además, un dato sustancialmente político que debe quedar realzado: las constituciones sociales, construyendo un sistema político de Estado social y democrático de derecho venían a introducir una nueva forma de legitimación del poder establecido: una legitimación basada en la racionalidad jurídica del procedimiento democrático (legitimación formal) y en la realización del principio de Estado social ("cláusula" del Estado social) recogida en la Constitución y sobrepuesta al propio Estado "constituido" (se trata de una legitimación "sustancial" o "material"). En su traslado a la empresa (antes núcleo "vacío de Derecho") el reconocimiento de los derechos laborales (los que

[77] Bayón Chacón, G.: *Las crisis de la sociedad capitalista y el intervencionismo estatal,* Madrid, Ed. Rialp, 1961.

[78] Cfr. Garcia Pelayo,M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza editorial, 1977, pp. 54.; *Ibid., Derecho constitucional comparado*, 2ª ed, Madrid, Revista de Occidente, 1964, pp. 141 y ss.

[79] Vid. Galgano,F.: *Las instituciones de la economía capitalista*, trad. de M.Broseta Pont y Carmen Albordh Bataller, Valencia, 1980, pp. 43 y ss.; Monereo Pérez,J.L.: *La organización jurídico-económica del capitalismo: El Derecho de la Economía,* Estudio preliminar a Ripert,G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno,* Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, pp. XIII-CL; Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, espec., pp. 460 y ss.; Monereo Pérez, J.L.: "Constitucionalismo de Derecho privado "social" y "constitución del trabajo" frente al liberalismo iusprivatista tradicional. A propósito de la teoría jurídica de Georges Ripert", *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, *1*, (2021) 197-264. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/525; Jessop, B.: *El Estado: pasado, presente, futuro,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2017.

[80] Giannini, M.S.: *El poder público: Estados y administraciones públicas,* Madrid, Ed. Civitas, 1991.

[81] Vid. Monereo Pérez,J.L.: "Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores" (I y II), cit.

atienden a las condiciones de trabajo y a la negociación colectiva) de participación limitada en la dirección de la empresa supondría una reducción o atenuación del poder absoluto detentado por el empleador en el lugar de trabajo, situación legitimada sin límite alguno con base a un indiferenciado contrato civil de arrendamiento de servicios basado en la autonomía individual y la igualdad formal de los ciudadanos como sujetos contratantes). La nueva ordenación "constitucional" del trabajo supuso, pues, la mejora de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores, pero al mismo tiempo comportó como contrapartida una nueva forma de legitimación (no basada sólo en el procedimiento) del orden social establecido en el capitalismo intervenido y un intento para controlar y racionalizar jurídicamente los conflictos dimanante del mundo del trabajo.

Frente a los textos constitucionales promulgados en el siglo XIX (Constituciones liberales) que reconocían en su parte dogmática derechos y deberes del individuo (del *ciudadano indiferenciado)*, de la personalidad del hombre, el constitucionalismo social del siglo XX proclamará junto a ellos los llamados derechos sociales y económicos del trabajador: los derechos laborales. Hay, pues, una *equiparación* jurídico-política de los derechos de la persona y los derechos subjetivos del ciudadano en su condición de trabajador profesional por cuenta ajena y dependiente. Por ello es legítimo afirmar que se hace de los derechos del trabajador derechos análogos a los del ciudadano[82]; pero atendiendo a los principios de indivisibilidad e interdependencia en el sistema jurídico multinivel de garantía de los derechos fundamentales[83]. Para lo cual el derecho constitucional tiene la función de organizar las instituciones de la democracia y la democracia en las relaciones de trabajo no puede ser otra cosa que hacer de los derechos de los trabajadores derechos análogos a los del ciudadano.

Pero hay más: la norma fundamental no se limita a crear el Derecho del Trabajo sino que también tiene una virtualidad "conformadora" del mismo. La Constitución "conforma" el ordenamiento laboral, porque estructura y delimita los principios jurídicos y derechos laborales en ella reconocidos. El ordenamiento laboral, su desarrollo, dependerá de la modalidad de su reconocimiento constitucional. Ciertamente, el texto constitucional define y da un determinado valor y alcance jurídico-político a los principios y derechos laborales normados. Es así que la Constitución dicta los *principios unificantes* del ordenamiento laboral. Pero la conformación del sistema por ella construido según los principios constitucionales significa una unidad dinámica, abierta hacia el futuro y lleva de conflictos y antinomias, atravesada por lógicas contrapuestas en el contexto de una sociedad cada vez más compleja y pluriconflictual.

La Constitución determina la existencia de una o varias fuentes de producción (monismo o pluralismo jurídico) y, traslativamente, la existencia de una o varias fuentes jurídico-positivas

[82] Vid. Lyon-Caen,G.: "Constitucionalización del Derecho del Trabajo", en VVAA.*: Los trabajadores y la Constitución*, Madrid 1980, pp. 31 y ss., en particular p. 31.

[83] Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2017, pp. 137 y ss. ("Los principios de indivisibilidad e interdependencia en el sistema jurídico multinivel de garantía de los derechos fundamentales"); *Ibid.,* "Los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 45 (2017). En el sistema jurídico multinivel de garantía de los derechos fundamentales adquiere un papel central el principio de indivisibilidad e interdependencia entre todos los derechos fundamentales. Este principio enlaza con la idea-fuerza de que los derechos fundamentales presentan la unidad propia de su principio articular, que no es otro que la dignidad humana. En los sistemas jurídicos actuales y en el pensamiento contemporáneo prevalece la idea de la indivisibilidad de los derechos fundamentales. Este principio de indivisibilidad presupone que los derechos fundamentales forman un bloque unitario y no pueden ser situados en una estricta relación jerárquica. Tales derechos se presuponen y necesitan mutualmente en orden a garantizar su plena efectividad jurídica social. Dicha indivisibilidad e interdependencia se debe vincular con la problemática de la efectividad de los derechos fundamentales y no sólo en el sentido de eficacia jurídica en orden a la predisposición de mecanismos apropiados de tutela judicial efectiva, sino también, en ligazón inmanente con la misma, con la efectividad práctica de tales derechos (eficacia jurídica en la realidad; en el mundo de la vida donde el Derecho se hace realmente "vivo"). Por otra parte, y en este marco analítico, es importante reconsiderar el llamado principio de no regresión o irregresividad del nivel alcanzado en la garantía de los derechos fundamentales.

(fuentes de origen estatal y fuentes de origen profesional); establece y define un determinado sistema de fuentes. Por otra parte, consagra unos derechos subjetivos, que se atribuyen al individuo y al ciudadano en cuanto trabajador ("hombre contextualizado" en la formación social).

Pues bien: dado que se debe admitir la supremacía (superlegalidad formal y material de la Constitución)[84] de la Constitución (su fuerza vinculante) sobre el Estado y los sujetos privados, ha de afirmarse consiguientemente que el Estado y los poderes sociales con facultad normativa creadora en la regulación jurídica de las relaciones de trabajo quedan vinculados por lo declarado y establecido en la Constitución y han de respetar cuando proceda a regular las relaciones laborales, la conformación de los derechos laborales y su contenido esencial. Este carácter conformador de la Constitución supone que el Derecho del Trabajo desarrollado en la legislación estatal o en las normas paccionadas no puede ser sustancialmente distinto del querido por la Constitución.

La Constitución como formadora y conformadora del Derecho del Trabajo implica que éste alcanza su definitiva consolidación en un plano formal como sector diferenciado del sistema jurídico[85].

El constitucionalismo social de la Iª Postguerra Mundial (1919-1938) es, en cierto modo, un intento de formalizar o racionalizar en la norma fundamental todo un proceso de revisión social y democrática que los regímenes políticos liberales habían experimentado *de hecho* en el último siglo, junto con el intento de instaurar una nueva modalidad de Estado capitalista: el llamado Estado social de Derecho, llamado a corregir los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva. Para ello era necesario un replanteamiento de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, entre el Estado y la sociedad en la línea de suprimir la inhibición del Estado frente a determinados problemas económicos y sociales: El Estado deviene de Estado gendarme a Estado gestor, a fin de desempeñar una función reguladora e interventora en los procesos económicos y en los conflictos sociales propios del naciente sistema neocapitalista[86].

El Estado liberal ha derivado históricamente en Estado social, forma esta última en la que, aun manteniéndose en su integridad la estructura de las relaciones civiles y políticas que habían venido organizándose desde la revolución liberal (o incluso, perfeccionándola con frecuencia), el Estado asume el compromiso de no asistir pasivamente al enfrentamiento (esto es no sólo reprimiendo sino también formalizando, ordenando e integrando o, en otros términos, juridificando el conflicto) entre individuos y clases en el terreno económico y social, interviniendo en este ámbito con vistas a asegurar a

[84] Véase García De Enterría, E.: "La Constitución como norma jurídica", ANUARIO DE DERECHO CIVIL (1979) Fascículo 2-3, pp. 291-341. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-1979-20029100342; García De Enterría, E.: *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional,* Madrid, Ed. Civitas, 2006.

[85] En este sentido Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, pp. 116-121.

[86] Estamos nuevamente frente al Estado capitalista contrapuesto en lo político al Estado del capital. Cfr. Galgano,F.: *Las instituciones de la economía capitalista*, trad. M. Broseta Pont y C.Alborch Bataller, Valencia, 1980, pp. 41 y 55; Garcia Pelayo, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 21 y ss.; Jessop, B.: *El Estado: pasado, presente, futuro,* 2017; Streeck, W.: *Entre globalismo y democracia. Economía política en el neoliberalismo saliente,* Madrid, Katz Editores, 2023. Wolfgang Streeck muestra cómo nuevo orden mundial proclamado por las grandes potencias mundiales tras el colapso de la Unión Soviética resultó ser ingobernable por medios democráticos, y una combinación de tecnocracia y dominio del mercado tomó su lugar planteando problemas de gobernabilidad y crisis sistémicas aceleradas. Pero el régimen económico y político surgido de la globalización ha fracasado en lo económico y perdido apoyo y legitimidad en lo político, es decir, se están ante el declive del orden mundial neoliberal, el cual no es hegemónico y permanece estancado entre el globalismo y la democracia. La utopía de "un mundo, un mercado"' se demostró irrealizable, al tiempo, y la democracia constitucional nacional resultó fácil de dañar pero difícil de suprimir. Analizando el conflicto entre las fuerzas de la globalización y las de la democracia, Streeck indaga aquí en la posibilidad de que los Estados y las sociedades retomen el control de su destino colectivo. Para ello, traza las líneas maestras de un sistema estatal que permita la gobernanza democrática dentro de Estados-nación soberanos y la cooperación pacífica entre ellos. Sin por ello incurrir en la utopía contraría de ignorar la realidad existencial de la mundialización, que no debe ser confundida con la globalización neoliberal.

todos los ciudadanos un mínimo de bienestar. No obstante, el Estado social provee a estos objetivos de pacificación social mediante instrumentos que no pretenden transformar (más bien todo lo contrario) radicalmente la estructura económica general y sí sólo corregir algunas de sus disfuncionalidades, amparando -no tanto con una finalidad altruista o filantrópica como de pacificación y estabilización social- a los más débiles económicamente[87]. En los ámbitos económico y social se toma conciencia de la insuficiencia del libre juego de las fuerzas económicas y de los supuestos mecanismos espontáneos de regulación de las relaciones sociales con los consiguientes desequilibrios y disfuncionalidades tanto en lo económico (crisis cíclicas) como en lo social (recrudecimiento de los conflictos de clase).

El Estado social de Derecho, como Estado capitalista moderno, está llamado a realizar tanto una función política (en cuanto que es la organización política de la sociedad capitalista) como, al propio tiempo, una función económica (ordena la economía; garantizando las condiciones de reproducción del sistema capitalista e interviene como agente directo -empresario público- en las relaciones económicas, pero asumiendo parcelas básicas para el buen funcionamiento de la economía)[88].

En este período las principales innovaciones de un movimiento constitucionalizador que aspira, en la fundación o renovación de sus Estados, a recuperar el "retraso histórico" son la expresa limitación en los textos constitucionales de los poderes de gobierno, la hegemonía de los parlamentos y la proclamación de los "derechos sociales" junto a los tradicionales derechos liberales.

Manifestaciones fundacionales de este constitucionalismo social que inserta en los textos constitucionales los derechos socio-laborales son, significadamente, la Constitución mexicana de Querétaro (1917) y la más influyente Constitución alemana de Weimar (1919). La primera en su art. 123 reconoce y sistematiza los más importantes derechos laborales y sociales; la segunda, en los artículos 157 y siguientes establece un exhaustivo reconocimiento de los derechos laborales[89]. Importa subrayar el dato jurídico de que los principios laborales adquieren el rango de "derechos". En esta línea del constitucionalismo de entreguerras se inscribe la Constitución Española de 1931, que dispensa una protección especial al trabajo y establece todo un programa jurídico laboral de la República (cfr. artículos 33, 39 y 46, especialmente). Excepción hecha de la anticipadora Constitución Mexicana de 1917, las constituciones de este período lo que hacen es incorporar los derechos y principios que iban siendo proclamados por las organizaciones internacionales, fundamentalmente la OIT a partir de su creación en 1919 en la Parte XIII del Tratado de Versalles.

Con ello se formaliza una revisión profunda del modelo liberal individualista precedente, lo que queda de manifiesto en el reconocimiento no sólo de una libertad genérica de asociación, sino también el específico laboral de sindicación y en el reconocimiento generalizado de otros derechos subjetivos de contenido laboral. Pero, no obstante la amplitud en el reconocimiento, el desarrollo de estos principios y derechos laborales por la legislación estatal fue insatisfactorio y de cualquier modo

---

[87] Cfr. Pizzorusso,A.: *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. I, trad. J.Jimenez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 24-25.

[88] Vid. Galgano,F.: *Las instituciones de la economía capitalista*, cit., p. 43. Cfr. Brunhoff,S.: "Estado y capital", Madrid 1978; Offe,C.: *Contradicciones den el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza editorial, 1990, esp.pp.41 y ss.; Jessop,B.: *Estado: pasado, presente, futuro,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2017.

[89] El aspecto formador del Derecho del Trabajo en la Constitución de Weimar queda evidenciado en el art. 157, según el cual "La mano de obra gozará de la protección especial del Reich. Se establecerá en todo el Reich un derecho obrero uniforme". Un estudio excelente de la Constitución de Weimar, en Schmitt, C.: *Teoría de la Constitución,* Madrid, Alianza editorial, 1983, pp. 45 y ss.; Heller,H.: *Escritos Políticos*, trad.A.López Pina, Madrid, Alianza editorial, 1985, espec., pp.269 y ss. Dentro del mismo período hay que dejar constancia del constitucionalismo socialista, de signo distinto al constitucionalismo social que incorpora derechos de orden social y laboral. Cfr. las Constituciones de la Unión Soviética de 1918, 1924 y 1936: se trataba de un constitucionalismo que supuso en sus inicios una garantía especialmente reforzada de determinados derechos económicos y sociales, aunque tendía a reducir el papel de los sindicatos libres y de la autonomía colectiva. Sobre la evolución del constitucionalismo soviético desde 1917 a 1977, véase el excelente estudio de Biscaretti Di Ruffia,P. y Crespi Reghizzi,G.: *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Milano, 1979, pp. 64 y ss.

el constitucionalismo social estaba pensado, sobre todo, para la formación de un derecho laboral de origen básicamente estatal (en un proteccionismo del Estado respecto a las clases trabajadoras) y no tanto en un fomento de la creación generalizada de normas de origen profesional, pese a que sin duda se reconocía el derecho a la negociación colectiva como corolario -como elemento integrante de la acción sindical- de la misma proclamación de la libertad sindical colectiva.

Con todo, se perfecciona la política del Derecho diseñada para la conservación del orden social del capitalismo avanzado: el doble intento (o propósito) de la mejora sistemática de las condiciones de existencia de los trabajadores (y de los ciudadanos en general) a cambio del mantenimiento sustancialmente intacto de las estructuras capitalistas. Es ésta una opción claramente integradora de la clase trabajadora en la sociedad capitalista a través de una política reformas[90] impulsado por una dualidad de fuentes de poder: el Estado (y poderes públicos en general) y la autonomía colectiva. Si la legislación laboral del siglo XIX era esencialmente asistemática (aunque obedecía a la misma lógica pacificadora), el Derecho del Trabajo moderno -construido desde la juridificación de sus principios ancilares en las constituciones sociales- intenta afrontar la institucionalización del conflicto laboral desde una mayor "racionalidad" jurídica e institucional. Sin embargo la crisis estructural producida a partir de los setenta pondrá de manifiesto la precariedad de ese intento racionalizador cuando de se trata de proyectar al Derecho del Trabajo, situado siempre en posición de contraste con el ordenamiento jurídico general.

De todo lo expuesto parece obligado deducir que la constitucionalización de los derechos laborales marca el tránsito definitivo de la legislación social (el llamado "derecho obrero") al Derecho del Trabajo: la constitucionalización del Derecho del Trabajo constituye una etapa fundamental para su consolidación como sector diferenciado del orden jurídico. De ahí que en la Constitución de los países avanzados se formaliza un sistema de democracia pluralista y en coherencia con ello un modelo democrático y conflictual de relaciones laborales.

Ahora bien, llegados aquí conviene puntualizar que si bien la constitucionalización de los derechos laborales constituye un factor histórico decisivo en la consolidación del Derecho del Trabajo y determinante de su desarrollo en cuanto que predetermina formalmente las opciones legislativas ordinarias y protege los derechos laborales frente a los acontecimientos históricos que se suceden a veces existen preceptos que proclaman principios de contenido socio-laboral que difícilmente pueden ser directamente invocados. Además como por desgracia suele ser frecuente en la praxis jurídica el desarrollo legislativo de un derecho laboral constitucionalizado puede hacer ineficaz su ejercicio[91].

Siendo el Derecho del Trabajo un sector diferenciado del ordenamiento jurídico general una especificación de los principios y derechos constitucionalmente consagrados, es manifiesto que el Derecho del Trabajo participa en la misma constitución de las relaciones de producción; expresa y codifica las relaciones de producción al mismo tiempo que las enmascara y posibilita su reproducción. Pero los conflictos de clases determinan contradictoriamente la formación y el contenido del Derecho del Trabajo inscrito en el derecho establecido[92]. Refutando la alternativa demasiado fácil y falsa según

[90] Dirigidas hacia una relativa desmercantilización de los mecanismos de satisfacción de las necesidades humanas y hacia una también relativa desmercantilización del trabajo, incidiendo así sobre el libre juego de las fuerzas de poder operantes en el mercado. En este sentido MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, Cap. I.2. ("Los modelos de Estado del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna"), pp. 27 y ss., Capítulo II ("La desmercantilización relativa del trabajo como objetivo de la política social en el capitalismo avanzado: el trabajo y su ordenación jurídica"), pp. 45 y ss., Capítulo III ("Estado del Bienestar y ciudadanía: los derechos sociales como derechos de la ciudadanía"), pp. 159 y ss.

[91] Cfr. Lyon-Caen,G.: "Constitucionalización del Derecho del Trabajo", cit., pp. 32-33.

[92] Esta perspectiva dualista (punto de vista interno y punto de vista externo) de contemplación del Derecho del Trabajo como fenómeno jurídico aporta criterios válidos para la explicación social del Derecho como "fenómeno jurídico", sin descuidar el análisis estrictamente jurídico. En otras palabras: deja lugar a la dogmática jurídica que contempla al Derecho, en lo que le es específico como realidad diferenciada, desde la perspectiva interna o normativa; el ser

la cual el Derecho del Trabajo sería el derecho de la protección de los trabajadores o el derecho que rige solamente la explotación de la fuerza de trabajo, se llega a la conclusión de que el Derecho del Trabajo puede ser la apuesta y el resultado de una lucha cotidiana por un nuevo derecho en el marco de una transformación global de la sociedad. Las nuevas construcciones alternativas no deben limitarse a ensanchar el sistema jurídico-político en beneficio de los trabajadores en cuanto tales (lo que es tanto como perpetuar su situación subordinada al capital en todos los ámbitos de la vida social), sino también en beneficio de los trabajadores en tanto que ciudadanos. No sólo se trata de ensalzar al trabajador y sus derechos, sino también de potenciar al ciudadano y su libertad y autonomía. En la relación jurídica de trabajo queda implicada la misma persona del trabajador, lo que hace apremiante la tutela del propio trabajador, a fin de restablecer progresivamente su libertad y dignidad personal[93].

No cabe duda tampoco del hecho de que ese Derecho del Trabajo esencialmente contradictorio puede dar acogida -con todas las limitaciones que se deducen del sistema establecido- a la lucha permanente por un ordenamiento laboral que contribuya a afirmar la concepción del trabajo del hombre como realización de su personalidad como quería H. Sinzheimer[94], sin la máxima supeditación a las puras exigencias económicas que imperan en el capitalismo histórico[95]. Sin embargo, no conviene olvidar que esta idea-fuerza emancipatoria se opone "hic el nunc" a la realidad jurídica de que el contrato de trabajo se construye sobre la base de una especial subordinación del trabajador individual a las exigencias de la organización productiva (en suma, a la empresa capitalista)[96]. Por lo demás, el Derecho del Trabajo tiende a encubrir esa realidad de la subordinación tras la técnica del contrato, que considera concluido entre iguales. Este fue un dato subrayado ya por los fundadores del Derecho del Trabajo moderno[97]. El propio ordenamiento laboral destacará en el ámbito jurídico la subordinación

un orden normativo que regula un determinado sistema social. La perspectiva interna y externa del Derecho son facetas de la realidad del Derecho, pero la "comprensión" del sentido objetivo del Derecho positivo no puede quedar disuelta o absorbida en la "explicación" del sentido social. Entender lo contrario supondría incurrir en una confusión metodológica entre las diversas ciencias sociales que imposibilitaría el conocimiento científico del Derecho también, en lo que le es esencial, como conjunto de normas. La diferenciación entre "explicación" y "compresión" utilizada en el texto se inspira en la construcción que en el marco general de la teoría de las ciencias sociales formula Wright, G.H.V.: *Explicación y comprensión*, trad.L.Vega Reñon, Madrid, Ed. Tecnos, 1987. En la perspectiva jurídica, Monereo Pérez, J.L.: "Conocimiento y crítica del derecho: por una teoría comprensiva y explicativa del derecho", en *Revista de Derecho Social,* núm. 37 (2007), pp. 11-52.

[93] Cfr. Lyon-Caen,G.: "La crisis actuelle du droit du travail", en *Le Droit capitaliste du Travail*, Grenoble, Presses universitaires, 1980, p. 259. Se observa críticamente en esta obra colectiva que el Derecho del Trabajo es unilateralmente favorable a los trabajadores y que goza de un estatuto especial en el ordenamiento jurídico. Al estudiar la génesis del derecho del trabajo, los autores ponen de relieve su estatuto real y las condiciones en las que se produjo. Sin negar que su existencia es, en muchos aspectos, útil para los trabajadores, esta obra colectiva pretende demostrar que el Derecho del trabajo sigue siendo el instrumento de dominación de las relaciones de producción del capitalismo avanzado. Las crisis y las reestructuraciones de las economías capitalistas conduce a un cuestionamiento notable de las garantías jurídicas de los asalariados, lo que pone de relieve el carácter contradictorio de esta rama social del Derecho. Esto debería animar a defender un cuerpo jurídico cuyo desarrollo es inseparable de la extensión de la democracia.

[94] Sinzheimer,H.: "El hombre en el Derecho del Trabajo (1930", en Sinzheimer, H.: *Crisis económica y Derecho del Trabajo*, cit., pp.79 y ss.

[95] Para esta noción véase Vallerstein,I.: *El capitalismo histórico*, trad.P.López Máñez, Madrid, Siglo veintiuno de España editoriales, 1988; JESSOP,B.: *Estado: pasado, presente, futuro,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2017

[96] Como reconocería el propio Kahn-Freund, O.: *Trabajo y Derecho*, traducción y nota preliminar a .Jesús María Galiana Moreno, "IN MEMORIAM", a cargo de F. Cavas Martínez y J. Luján Alcaraz, edición al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada (Colección Crítica del Derecho), 2019.

[97] Cfr.Sinzheimer,H.: "La esencia del Derecho del Trabajo", en *Crisis económica y Derecho del Trabajo*, cit., pags.69 y sigs., el cual se apoyaba explícitamente su concepción sobre las elaboraciones de K.Marx. Según el autor "el especial interés del Derecho del Trabajo radica en que se trata de del trabajo dependiente. La dependencia es el gran problema del Derecho del Trabajo (...). La dependencia del trabajador es una relación jurídica de poder que tiene determinados efectos jurídicos, que se aparta, sin embargo, de los puros efectos jurídicos obligacionales" (*Ibid.,* pp.74-75). Pero el elemento de la dependencia no era extraño, aunque con otra connotación, a O.Gierke, A.Menger o Salvioli. Véase Monereo Pérez, J.L.: "Reformismo social y socialismo jurídico: Anton Menger y el socialismo jurídico en España, estudio preliminar a Menger, A.: El Derecho civil y los pobres, trad. Adolfo Posada, Granada, Ed. Comares (Col.

del trabajador como elemento definitorio del contrato de trabajo. De este modo el Derecho del Trabajo viene a garantizar el poder de dirección (en su más amplio sentido que incluye al poder disciplinario) del empresario (cfr. artículos 1.1, 5, 20.1 y 58 ET)[98].

Estas constituciones democrático-sociales garantizan los derechos sociales como derechos análogos a los tradicionales "liberales", derechos civiles y políticos. Se reconocen como derechos de la personas; esto es, derechos de ciudadanía no necesariamente vinculada a la condición de nacionalidad de sus titulares. La ciudadanía social se inserta en el cuadro de la ciudadanía plena o integral y ésta hace referencia a la cualidad de pertenecer a una determinada comunidad política. La ciudadanía adquiere una *configuración dual*: desde el punto de vista "formal", la ciudadanía hace referencia a la condición de miembro de una determinada comunidad política; desde el punto de vista "sustancial", la ciudadanía remite a la atribución al ciudadano de un conjunto de derechos reconocidos por el Estado[99]. La noción de ciudanía plena remite a la clásica triada que integra las tres dimensiones de la ciudadanía; a saber: la *ciudadanía política,* que se vincula con el principio participativo, y comprende los derechos políticos electorales y de participación institucional); la *ciudadanía civil*, ligada al principio de libertad, y que encuentra una expresión fundamentalmente en la libertad de contratación y asunción de obligaciones en las relaciones intersubjetivas; y, por último, la *ciudadanía social*, vinculada al principio fundamental de igualdad sustancial y configurada del modo en que se acaba de hacer aquí. Por su parte, la llamada *ciudadanía industrial*, que entronca tanto con el principio participativo como con el principio de libertad y queda vinculada al ejercicio de los derechos sindicales y en general al reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales en la empresa (en el lugar de trabajo) y el sistema de empresas. Esta ciudadanía adjetivada de "industrial" viene a ser un "tertium genus" situado en la misma frontera entre la ciudadanía política y la ciudadanía civil[100]. Ahora bien, estamos no ante compartimentos estancos, sino ante dimensiones de la ciudadanía integral cuyo eje fundamental reside en el principio de dignidad humana base de todos los derechos y libertades fundamentales[101].

Llegados a este punto interesa poner de relieve que el art.9.2 de la Constitución constituye una norma clave en materia de reconocimiento constitucional de la ciudadanía plena. La noción de ciudadanía plena en sus diversas dimensiones se consagra en la Constitución Española de 1978. Especialmente se ha de hacer notar el bloque normativo regulador formado por el Preámbulo y el Título Preliminar

Crítica del Derecho), 1998.*Ibid., Fundamentos doctrinales del Derecho social en España,* Madrid, Ed. Trotta, 1999, capítulo I ("Los fundamentos doctrinales del Derecho Social: la contribución del socialismo jurídico"), pp. 21 y ss., Capítulo 4 ("Derecho social, socialismo democrático y constitución jurídica de la clase trabajadora"), pp. 191 y ss.; *Ibid.,* "El derecho social y los sujetos colectivos: la construcción jurídica fundacional de Otto Von Gierke", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *10*(2), (2020) pp. 682-735. https://doi.org/10.46661/lexsocial.5080 ; Salvioli, G.: *El Derecho civil y el proletariado*, traducción de Ricardo Oyuelos, estudio preliminar de Bartolomé Clavero, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1979.

[98] Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, pp.134 y ss.; *Ibid., Algunas reflexiones sobre la caracterización técnico jurídica del Derecho del Trabajo,* Madrid, Ed. Tecnos, 1996, pp. 15 y ss., y 27 y ss.

[99] Para esta distinción entre noción formal y noción sustancial de ciudadanía, véase Bottomore,T.: "Citizenship and Social Class, Forty yers on", en *Citizenship and Social Class*, Londres, pp.55 y ss., en particular pp.66 y ss.; ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, capítulo III ("Estado del Bienestar y ciudadanía social: los derechos sociales como derechos de ciudadanía"), pp. 159 y ss.

[100] Como apuntara Marshall la ciudadanía industrial aparece como una figura paralela a la ciudadanía política. Vid. Marshall,T.H.: "Citizenship and Social Class", Cambridge", 1950. Para la comprensión del debate sobre la ciudadanía, véase Zolo,D. (Dir.): *La cittadinanza. Appartenenza, identita', Diritti"*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp.3 y ss.

[101] Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, pp. 9 y ss., 161 y ss., y 235 y ss.; *Ibid.,* "La dignidad de la persona como eje del sistema de Derechos Fundamentales[art. 10 CE y Normas concordantes]", en Monereo Pérez, J.L., Vila Tierno, F. Álvarez Cortés, (Dirs.): *Derechos laborales fundamentales inespecíficos,* López Insua, B. (Coord.), Granada, Ed. Comares, 2020, pp. 1-186.

del texto constitucional. Emblemático es el art.9.2 CE, que reconoce en síntesis las distintas vertientes de la ciudadanía (las "constitucionaliza"): ciudadanía política (participación política), ciudadanía civil (principio de liberta) y ciudadanía social (enunciada como principio de igualdad sustancial)[102]. Es obvio que ello se relaciona con la cláusula del Estado social expresamente acogida por nuestro Texto Fundamental (art.1.1 CE.[103]) y, como una manifestación de la misma, la consagración de los derechos fundamentales no sólo civiles y políticos, sino también de carácter eminentemente social. El constituyente ha establecido así una vinculación de los derechos fundamentales con la situación real de poder o de los titulares, abandonando la configuración tradicional de los derechos como meras posiciones jurídicas individuales independientes de las condiciones reales necesarias para su realización social efectiva. En esta perspectiva el principio constitucional de Estado social se traduce en la opción constitucional por el disfrute efectivo por los ciudadanos de las posiciones jurídicas aseguradas por los derechos fundamentales. Ello supone la imputación al Estado (o, en general, a los poderes públicos[104]) de la responsabilidad de procurar que existan las condiciones que permitan hacer realidad ese disfrute de los derechos por los individuos en cuanto pertenecientes a la comunidad política. Y todo ello en la idea de que en el Estado democrático existe un sistema de derechos en virtud de la cual los derechos sociales son necesarios para la efectividad de los derechos civiles y políticos.

Por eso, no es de extrañar que inicialmente se reconociera por el propio Tribunal Constitucional a la cláusula de Estado social como principio directamente aplicable desde la Constitución Española,

[102] Reténgase que el art.9.2 CE es una reformulación del art.3 de la Constitución Italiana, que formulara el principio consagrado por C.Mortati (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976) de la "constitución material". Véase, Mortati, C.: "Il lavoro nella costituzione", en Mortati, C.: *Il diritto del lavoro,* Milán, Giuffrè, 1954, pp. 149 y ss.; Mortati, C.: "Comento all' articolo 1 della Costituzione", en *Comentario della Costituzione. I Principi fondamentali,* a cura di Giussppe Branca, Bologna-Roma, Ed. Zanichelli, 1975, pp. 1 y ss.; Mortati, C.: "Il diritto al lavoro secondo la costituzione della Repubblica", en *Raccolta di scritti,* vol. III, Milán, Ed. Giuffrè, 1972, pp. 142 y ss.; Mortati, C.: "La Repubblica è fundata sul lavoro", en *Politica del Diritto,* 1975; Mortati. C. "Voz 'Costituzione (dottrine generali)" en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI., Milán, Ed. Giuffré, 1962. Sobre su la concepción de Mortati, véase Zagrebelsky. G. *Premessa a la Costituzione in senso materiale",* en *La Costituzione in senso materiale*, Milán, Ed. Giuffré, 1998.
Principio de "constitución material" que se vincula con la categoría de ciudadanía plena. La noción de ciudadanía social -con todas la matizaciones que se puedan y deban hacer- es tributaria de las construcciones de Marshall,T.H.: "Citizenship and Social Class and other essays", Cambridge 1950, no existe traducción al castellano, pero sí en legua italiana: "Cittadinanza e classe sociale", Torino, 1976. Vid. Smend, R.: "Constitución y Derecho constitucional", Madrid, 1985, págs.225 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, capítulo III ("Estado del Bienestar y ciudadanía social: los derechos sociales como derechos de ciudadanía"), pp. 159 y ss. Asimismo, Monereo Pérez, J.L.: "La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como 'Constitución Social' de la Europa amplia". *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, *4*, (2022) pp. 215-326. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/622

[103] "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

[104] En la actualidad la forma "Estado" no es el único modelo de la unidad política, ello se relacionado con la creación de nuevas instancias de poder político "supraestatal", como es el caso de la Unión Europea. Este fenómeno hizo decir, nada menos que a C.Schmitt ("Prólogo", de marzo de 1963, del autor a su *El concepto de lo político*, trad.R.Agapito, Madrid, Alianza editorial, 1991, p.40), y con palabras realmente bellas, que "La época de la estatalidad toca ahora a su fin. No vale la pena desperdiciar más palabras en ello. Termina así toda una superestructura de conceptos referidos al Estado, erigida a lo largo de un trabajo intelectual de cuatro siglos por una ciencia del derecho internacional y del Estado 'europacéntrica'". El resultado es que el Estado como modelo de la unidad política, el Estado como portador del más asombrosos de todos los monopolios, el de la decisión política, esa joya de la forma europea y del racionalismo occidental, queda destronada. Sin embargo se mantiene sus conceptos, que quedan incluso como conceptos clásicos. Bien es verdad que en la actualidad el término clásico suena en general un tanto equívoco y ambivalente, por no decir irónico". Para un completo estudio de la concepción schmittiana, puede consultarse, *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, Capítulo II, pp. 241 y ss., Capítulo III, pp. 277 y ss.

"que no sólo ha de informar el ordenamiento, sino que es capaz de comportar deberes positivos para los poderes públicos"[105].

Por otra parte, conviene reparar en el dato de que el texto constitucional se preocupa de *garantizar*[106] un núcleo básico de derechos sociales asociados a la ciudadanía plena, que son la cristalización refleja de principios fundamentales del ordenamiento constitucional: principio participativo, principio de libertad e igualdad[107]. Se ha subrayar que "el concepto de desmercantilización aplicado a la política social hace referencia al *grado en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado.* La prestación social asegura al individuo la atribución de recursos económicos *fuera de la lógica del mercado* y de la integración de las rentas del trabajo. El Estado del Bienestar (forma evolucionada de Estado Social de Derecho) ahonda la libertad real del individuo al reducir su dependencia del mercado. El problema en el cuadro de la política social reside en establecer el grado satisfactorio de *inmunidad de mercado* que sería deseable y permisible en el marco del sistema establecido, lo que remite a los índices de cobertura protectora garantizados en extensión e intensidad". Los derechos sociales se fundan en la igualdad y solidaridad social[108].

Entre los derechos sociales (que forman parte del "status" democrático de ciudadanía social[109], que asumen la función en el orden constitucional de institutos de desmercantilización y

[105] Cfr. Parejo Alfonso,L.: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, Ed. Civitas, 1983, pp .63-64, con referencia a las SSTC de 16 de marzo y 18 de abril de 1981. Consúltese también Pérez Royo,J.: "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.10 (1984), pp.157 y ss.

[106] En sentido de, Ferrajoli,L.: *Derecho y Razón*, trad.P.Andrés Ibañez y otros, Madrid, Ed. Trotta, 1995, esp.págs.851 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: "De las declaraciones a la garantía multinivel de los derechos sociales fundamentales: la aportación de Georges Gurvitch". *Lex Social, Revista De Derechos Sociales 12* (1)*,* (2022) pp. 166-273. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6323. Ampliamente, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europa,* Granada, Ed. Comares, 2017, 1005 páginas.

[107] Principio participativo (ciudadanía política y su proyección como ciudanía industrial en la empresa), principio de igualdad (ciudanía social), y, en fin, principio de libertad (ciudadanía civil). Para la reconstrucción del texto constitucional con base a los principios fundamentales que lo informan y que en ella misma se consagran, véase por todos Pizzorusso, A.: *Lecciones de Derecho constitucional*, trad. J.Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp.101 y ss.

[108] Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, Capítulo I.2 ("Los modelos de Estados del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna"), pp. 27-44, en particular p. 41.

[109] Nótese que desde esta perspectiva los derechos asociados a la ciudadanía no tienen una consideración aislada sino que forman un sistema por su pertenencia a la ciudadanía y a la función político-constitucional que esta ocupa en la dinámica de funcionamiento de la formación social.
Como se ha dicho la ciudadanía se compone de tres momentos o elementos constitutivos: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social. Cfr. Marshall,T.H.: *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge, 1950, traducida al castellano, Marshall,T.H.: *Ciudadanía y clase social,* Madrid, Alianza Editorial, edición acompañada de un estudio monográfico del gran sociólogo Tom Bottomore.
Consúltese, asimismo, los ensayos recogidos en ZOLO, D.(Coord.): *La cittadinanza. Appartenenza, Identitá, Diritti*, Roma-Bari, 1994; Monereo Pérez, J.L.: "La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de "desmercantilización"", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social,* núm. 19 (1985), pp. 7-46; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., Capítulos I y III. Exhaustivamente, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europa,* Granada, Ed. Comares, 2012: *Ibid., El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio sistemático de la declaración de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales y textos internacionales concordantes,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014; *Ibid., La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europa,* Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2017.

de neutralización de los resultados negativos producidos por el mercado[110], se halla naturalmente el *derecho a la Seguridad Social* que se concede precisamente como derecho atribuido a los individuos en su condición de "ciudadanos"[111]. Lo que comporta que éstos tienen un conjunto de expectativas o pretensiones que en calidad de ciudadanos expresan frente al Estado para obtener las garantías de seguridad necesarias, en la vida y en el trabajo; y todo ello a fin de dar contenido de dignidad a la existencia individual. Estas pretensiones se resumen a veces en el "derecho" esencialmente a una cuota mínima de ingreso que no es proporcionar al valor de mercado del sujeto titular; aunque la ciudadanía social no se agota en ello[112]. Lo mismo se puede decir del reconocimiento de la ciudadanía "industrial"[113], es decir, penetración de la Constitución y de los derechos y libertades constitucionales fundamentales en la empresa y Administraciones públicas[114].

La Constitución Española, como es sabido, afirma el carácter social del Estado y, en consecuencia, se inscribe en la línea del intervencionismo estatal propio de los textos del constitucionalismo social contemporáneo, lo que se pone de manifiesto a lo largo de su articulado (así, por ejemplo, los artículos 1.1, 7, 9.2, 10, apartados 1º y 2º, 28, apartados 1º y 2º, 35.1, 37, 40, 41,

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, es decir en la perspectiva de los "derechos" y "libertades", se configura la ciudadanía social como un conjunto de situaciones subjetivas activas garantizadas por el ordenamiento jurídico (ciudadanía como dotación de derechos y libertades de acción).

[110] La idea de desmercantilización del trabajo se halla presente implícitamente en el art.427 del Tratado de Versalles cuando declaró el principio de que la mano de obra no podía ser considerada como una mercancía (bien o artículo de comercio). Véase Monereo Pérez, J.L.: "La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de "desmercantilización"", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social,* núm. 19 (1985), pp. 7-46; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España, 1996, Capítulo I.2 ("Los modelos de Estados del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna"), pp. 27-44, capítulo III ("Estado del Bienestar y ciudadanía social: los derechos sociales como derechos de ciudadanía"), pp. 159 y ss. La referencia expresa al art. 427 del Tratado de Versalles, *Ibid.,* p. 163, nota 13.

[111] Entendiendo el concepto no sólo enmarcado en el Estado-Nación, sino "político general" de status de pertenencia a la una comunidad política nacional o internacional; por lo que el concepto de ciudanía no debe suponer necesariamente un "derecho de exclusión" de los "extranjeros".
En el fondo lo esencial en la teoría de la ciudadanía sobre el Estado de Bienestar es la calidad de miembro pleno de la comunidad, idea que enlaza con la noción de igualdad. Vid. Harris,D.: *La justificación del Estado de Bienestar*, trad.J.J.Ferández Cainzos, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 1990, pp.347 y 366.
Por lo demás, la noción de ciudadanía adquiere en el marco de la Unión política Europea una dimensión supranacional y supraestatal, en tanto que se ha reconocido en el sistema de los Tratados fundacionales una ciudadanía europea, aunque ciertamente se trata de una ciudadanía incompleta. En efecto, conforme al art. 20 TFUE (antiguo artículo 17 TCE): "1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. 2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho: a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua. Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos".

[112] Vid. Barcellona, P.: "Los sujetos y las normas. El concepto de Estado social", Olivas, E. (Coord.): *Problemas de legitimación en el Estado Social*, Madrid, Ed. Trotta, 1991, pp.29 y ss.

[113] Que ha de ser relacionada con la ciudadanía política general y su conexión con la esfera de la sociedad civil a la que complementa de forma paralela. Esta idea está ya presenten en la concepción de MARSHALL.

[114] Sobre el tema en una perspectiva general y jurídico-laboral, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, Capítulo III ("Estado del Bienestar y ciudadanía social: los derechos sociales como derechos de ciudadanía"), pp. 159 y ss.; Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Ed. Laborum, 2019, pp. 9 y ss., 161 y ss., y 235 y ss.

43, 44.1, 47, 49, 50, 128.1, 129.2, 131, apartados 1º y 2º, de la CE). De ahí que la CE, art. 41, proclame que la Seguridad Social es una función del Estado orientada a otorgar prestaciones "suficientes" ante situaciones de necesidad, y solamente deje un espacio de libre iniciativa y gestión en el ámbito de la protección complementaria libre[115].

3. BIBLIOGRAFÍA

3.1. Obras de Alejandro Gallart Folch (Selección)

— *Derecho administrativo y procesal de las corporaciones de Trabajo,* Barcelona, Bosch, 1929.

— *Derecho Español del Trabajo*, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo, Barcelona, Ed. Labor, 1936.

— *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjeras y española*, Barcelona, Librería Bosch, 1932.

— *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjeras y española*, 2ª ed., edición y estudio preliminar, "Teoría jurídica del convenio colectivo", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed.Comares (Colección Crítica del Derecho), 2000.

— *El ocaso de una gran utopía*, Buenos Aires, Ed. Espasa-Calpe, 1941.

— *Los principios fundamentales del Fuero del Trabajo*, con un prólogo de Francisco Sáenz de Tejada, Barón de Benasque, Barcelona, Ed. Bosch, 1939.

— *Derecho Administrativo y Procesal de las corporaciones de trabajo*, Barcelona, Ed. Bosch, 1929.

— «El corporativismo. Un capítulo inconcluso de la historia de las ideas sociales», en *Estudios, en memoria de A. M. Unsain*, Buenos Aires, 1954, pp. 165 y ss.

— *El sindicalismo como fenómeno social y problema jurídico*, Buenos Aires, Ed. Víctor P. de Zavalia, 1958.

— "Proyecciones extra-laborales en los conflictos colectivos de trabajo", en VV.AA.: *Contratti collettivi e controversie collettive di lavoro. Studi in memoria di Lodovico Barassi,* Padova, Cedam, 1965.

3.2. Obras sobre Alejandro Gallart Folch y su época (Selección)

Alonso Olea,M.: "Cien años de Seguridad Social", en *Papeles de Economía Española,* núms.12-13 (1992).

Arendt, H.: *Los orígenes del totalitarismo,* 2 volúmenes, Barcelona, Ed. Planeta-De Agostini, 1994.

[115] Véase Monereo Pérez, J.L.: "Dignidad de la persona y protección social en la Constitución de 1978: balance y propuestas de reforma para la mejora de sus garantías de suficiencia como derecho social fundamental", en *RTSS. CEF*, núm. 429 (2018); *Ibid.,* "La Seguridad Social en la Constitución Española", en Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G. (Dirs.): *Tratado de Derecho de la Seguridad Social,* Tomo I, Maldonado Molina, J.A. y De Val Tena, Á.L. (Coords), Murcia, Ed. Laborum, 2017, pp. 95-120; *Ibid., Público y privado en el sistema de pensiones. Estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones,* Madrid, Ed. Tecnos, 1996, Capítulo I. III ("El sistema de pensiones en el marco de la ciudadanía social. La ciudadanía social en el sistema constitucional"), pp. 39 y ss.; *Ibid., La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social,* Barcelona, Ed. Atelier, 2022, pp. 53 y ss.

Borrajo Dacruz,E.: "De la previsión social a la protección social en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución", en *Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 3 (1989).

Cuesta Bustillo, J.: *Los seguros sociales en la España del Siglo XX. Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Universidad de Salamanca, 1988.

— "La previsión social pública en España, 1919-1939", en VV.AA.: *La previsión social en la historia,* Castillo, S. y Ruzafa, R. (Coords.), Madrid, Ed. Siglo XXI, 2009.

De La Villa Gil,L.E.: *La formación histórica del Derecho del Trabajo en España,* edición al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003.

Del Peso Calvo, C.: *De la protección gremial al vigente sistema de seguridad social. Apuntes históricos comentados,* Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1967.

González Posada, C.: *El régimen de Seguros Sociales,* Madrid, Ed. Edersa, 1929 (3ª ed., Madrid, Ed. Edersa, 1936).

Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo en España", Estudio preliminar a la recopilación legislativa VV.AA.: *La legislación social en la Historia de España*, Madrid, Ed. Congreso de los Diputados, 1987.

Monereo Perez, J.L.: *La teoría del convenio colectivo: su elaboración en la ciencia del Derecho*, Estudio preliminar a Gallart Folch, A.: *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjeras y española*, edición a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2000, pp. XI-CLXIII.

— *Fundamentos doctrinales del derecho social en España,* Madrid, Ed. Trotta, 1999.

— *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Prólogo de Fernando Valdés-Dal-Ré, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

— *El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada,* en Posada, A.: *Tratado de Derecho Político,* edición crítica en un solo volumen y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003, págs. VII-CLXIII.

— "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica, social y político-jurídica", en *Cien Años de Protección Social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión,* Tortuero Plaza, J.L. (Dir. y Coord.), Madrid, Ed. Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

— "El reformismo social-liberal de Giner de los Ríos: organicismo y corporativismo social", en *Nueva revista española de derecho del trabajo,* núm. 142 (2009).

— *El catolicismo social en España: Eduardo Sanz y Escartín,* Granada, Ed. Comares, 2010.

— "El pensamiento jurídico-social de Fernando de los Ríos y su generación", en CÁMARA,G. (ed.): *Fernando de los Ríos y su Tiempo*, Granada, Ed. Universidad de Granada, 2000.

— "Cuestión social y reforma moral: las 'corporaciones profesionales' en Durkheim", Estudio preliminar a Durkheim,E.: *Lecciones de sociología. Física de las costumbres y del Derecho,* trad. Estela Canto, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2006.

— "Razones para actuar: solidaridad orgánica, anomia y cohesión social en el pensamiento de Durkheim", Estudio preliminar a DURKHEIM,E.: *Sociología y filosofía,* versión castellana de José María Bolaño (hijo) y revisión de José Luis Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2006.

— "El fascismo y la crisis política de Europa", Estudio preliminar a HELLER,H.: *Europa y el fascismo,* Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2006.

— *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Muluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007.

— *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009.

— El *catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Ed.Comares, 2010.

— "El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos (I y II)", en *Revista de derecho constitucional europeo,* Año 8, núm. 15-16 (2011), pp. 543-632. https://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/13GinerRios.htm https://www.ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/10JLMonereo.htm.

— "El reformismo socio-liberal de Giner de los Ríos; organicismo y corporativismo social", en *Civistas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 142 (2009), pp. 279-338.

— "Catolicismo Social y Previsión Social: Álvaro López Núñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 152 (2011), pp.907-944.

— "Álvaro López Nuñez. Clásico de la Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 3 (2015).

— "Carlos González Posada (1890-1948): La teoría del se*guro social y su institucionalización en España", en* Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 13 (2017). https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/263

— "García Ormaechea, R. (1876-1938): "Del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservadora en la política de Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 14 (2018), págs. 283-301. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/279/290

— "Ricardo Oyuelos y Pérez (1865-1932): Política Social y Seguridad Social desde el socialismo jurídico", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 6 (2016), págs. 305-323.

— "La reforma educativa como proyecto político-jurídico de transformación democrática: legado y actualidad del institucionismo de Giner de los Ríos", *Ábaco. Revista de Cultura y Ciencias Sociales* (Número Monográfico. *Enseñanza humanista y regeneración social. El legado de Giner de los Ríos y la Institución Libre de Enseñanza*), núm, 4. 90, 2016, pp. 14-36. *JSTOR*, https://www.jstor.org/stable/26561960. Accessed 1 Oct. 2022

— "José Canalejas Y Méndez (1854-1912): los orígenes de la Reforma Social desde el Liberalismo Social Moderado". (2022). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *30*, 295-324. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/570

— *Democracia pluralista y derecho social. La teoría crítica de Georges Gurvitch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2021.

— "Eduardo Aunós Pérez (1894-1967): Corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social". Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. 27 (2021): 257-300. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/471

— "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *12*(1), (2022) pp. 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

— "Francisco Giner de Los Ríos (1839-1919): El institucionismo liberal krausista y la protección social en España. *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (32), (2022), pp. 261-324. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/613

— "El republicanismo democrático español y la política reforma social: Gumersindo de Azcárate", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, (2023), pp. 1-126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8006

— "Gumersindo de Azcárate Y Menéndez (1840-1917): Krausoinstitucionismo republicano, organicismo y reforma social integral. *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (34), (2023), pp. 281-330. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/712

— "Eduardo Dato Iradier (1856-1921): Reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España". *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *29*, (2022) pp. 311-350. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/543

— "Democracia social y económica en la metamorfosis del estado moderno: Harold J. Laski. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1), (2021) pp. 298-377. https://doi.org/10.46661/lexsocial.5426

— "Inocencio Jiménez Vicente (9 de noviembre de 1876-27 de abril de 1941): Artífice del desarrollo del Instituto Nacional de Previsión y de la previsión social durante la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 20 (2019), pp. 267-301. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/375

— "Severino Aznar y Embid (1870-1959): política y Seguridad Social desde el catolicismo social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 5 (2015). https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/76

— "Ricardo Oyuelos y Pérez (1865-1943c.): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo Jurídico", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 6 (2016). https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/93

— "Luis Jordana de Pozas (1890-1983): La construcción y consolidación del sistema de previsión social en España", en Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum, núm. 7 (2016). https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/107/109

— "Práxedes Zancada y Ruata (1880-1936): La defensa de los seguros sociales obligatorios desde el reformismo político y jurídico y en la deriva del partido reformista", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 26 (2021), pp. 283-315. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/456

— "Francisco Largo Caballero (1869-1946): Ministro de Trabajo y Previsión en la IIª República Española". *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *28*, (2021) pp. 265-314. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/511

— *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos,* Barcelona, Ed. Atelier, 2023

Monereo Pérez, J.L, y Calvo González, J.: "Ricardo Oyuelos Pérez: del reformismo democrático y social a la utopía social corporativa", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 121 (2004), pp. 5-26.

Monereo Pérez, J.L, y Peláez Albendea, M.: "Gallart Folch, Alexandre", en Domingo, R. (ed.): *Juristas Universales del S. XX,* Tomo IV, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2004, p. 755.

Monereo Pérez, J.L, y Peláez Albendea, M.: "Alejandro Gallart Folch", *Real Academia de la Historia.* https://dbe.rah.es/biografias/10105/alejandro-gallart-folch

Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009),* 2 ª ed., ampliada y revisada, Madrid, Ed.Civitas, 2009.

Palacio Morena, J.I.: *La institucionalización de la Reforma Social en España,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Palacios,L-E.: *La regulación colectiva del contrato de trabajo,* Madrid, Ed. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos. 1922.

Palomeque López, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología. Medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873-1923),* 7ª edición, revisada, Madrid, Ed. Tecnos, 2011.

Polanyi, K.: *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico,* trad. de J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, Ed.La Piqueta, 1989.

Samaniego Boneu, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La IIª República,* Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Strauss, L.: *Liberalismo antiguo y moderno*, Buenos Aires-Madrid, Katz Editores, 2007.

Skinner, Q.: *Democracia: el viaje inacabado,* Barcelona, Ed. Tusquets,1995.