

SEGURIDAD JURIDICA Y POLITICA SOCIAL

Por FEDERICO RODRIGUEZ

Letrado del Consejo de Estado

Si desde un punto de vista político-social contemplamos la seguridad jurídica, pueden observarse algunos fenómenos de interés, a cuya exposición sumaria, más bien a su simple indicación, va destinada esta nota.

1. No es difícil observar, en primer lugar, un descenso en la estima debida a la seguridad jurídica. Acaso sería más exacto decir que la seguridad jurídica está muy próxima a trasponer el horizonte de las preocupaciones políticas y sociales de hoy día; se la contempla más o menos como un astro cuyo mediodía pasó ya. Este hecho no es difícil de comprobar. Si puede resultar mucho más comprometido el adelantar una problemática explicación de sus causas.

a) Acaso tenga algo que ver en ello la circunstancia de que el derecho al que ha venido refiriéndose la seguridad jurídica ha sido y es todavía el derecho de una minoría: la de los propietarios. No hay duda que las afirmaciones de MENCER en este sentido tienen un fondo —por lo menos eso— de razón; la mayor parte de los ordenamientos jurídicos vigentes se dedican a consagrar los típicos derechos burgueses y a regular las contiendas entre ellos. Hoy podría sustituirse este juicio, puramente cuantitativo, por otro cualitativo, ya que todas las legislaciones han dado amplia acogida a normas de contenido social; pero el sector técnicamente más logrado del derecho positivo moderno sigue siendo, por motivos muy distintos, el clásico derecho tutor de propietarios.

Es claro que hace medio siglo este hecho se producía ya, a pesar de lo cual la seguridad jurídica era apreciada en un grado mucho más intenso que ahora; pero, de entonces acá, la masa de los «no propietarios» ha aumentado, si no su número, sí su consistencia social, y ha tomado plena conciencia de lo que le interesa y de lo que no le interesa. Entre estas últimas cosas figura la seguridad jurídica, al menos predicada de un derecho que les es absolutamente indiferente.

Podría tomarse pie en esta última indicación para preguntarse si tal desestima, o por lo menos tal indiferencia, que sectores importantísimos de la vida social dedican a la seguridad jurídica, se refiere a la seguridad jurídica en sí misma, como cubierta de cualquier orden jurí-

dico, o sólo se refiere a la seguridad jurídica en cuanto tutora efectiva del orden jurídico burgués, puesto que cabe, efectivamente, postular la seguridad jurídica de cualquier ordenamiento. Pero, por ahora, baste con dejar formulada la pregunta.

b) Es posible que colabore también a esa desestima de la seguridad jurídica el descrédito en que han caído los mecanismos al través de los cuales aquélla se hacía efectiva. No es que tales mecanismos en sí deben ser repudiados, ni siquiera es que la opinión general haya llegado a repudiarlos. Nada se dice, en general, contra el orden jerárquico de las normas de Derecho, ni contra la delimitación de competencias entre los diversos órganos que ejercen autoridad, ni contra un régimen jurídico adecuado que haga efectivos los derechos del ciudadano e impongan limitaciones a las extralimitaciones del Poder. Por el contrario, después de ciertas épocas, más o menos largas, de oscurecimiento, todos esos mecanismos vuelven de nuevo a la actualidad jurídica y social. Lo que ocurre es que, normalmente, el hombre medio se da cuenta, cuando todos esos mecanismos funcionan (si no llegan a funcionar, le es imposible formular juicio alguno sobre ellos), de que su funcionamiento no obedece precisamente, por lo menos en la mayor parte de los casos, a la razón intrínseca para la que están creados, sino que, por el contrario, son simples artilugios, ofensivos o defensivos, en manos de los poderes prepotentes de turno, de los que éstos se sirven, no precisamente para tutelar la seguridad jurídica, sino para hacer progresar sus particulares intereses. Habrá que apresurarse a añadir que tal circunstancia por sí sola nada prejuzga sobre la validez de tales mecanismos, en sí mismos considerados.

Si tales mecanismos no se hubiesen jugado tan unilateralmente, si realmente se hubiese «jugado limpio» con ellos, si se hubiese llegado a establecer una especie de tácito convenio entre todos los conciudadanos para conjurarse unánimes en respetar tales aparatos y no emplearlos al servicio de intereses discutibles; si en definitiva, se hubiera llegado a creer sinceramente en ellos, si no como verdades dogmáticas, sí como saludables arbitrios, es posible que tales mecanismos se hubiesen salvado del descrédito en que hoy en general yacen. Como nada de eso ha pasado, el hecho es que una seguridad jurídica sostenida por tan comprometidos pilares ha debido padecer las consecuencias de ser sostenida por ellos.

c) Desde luego, me parece que juega un papel mucho menos importante la idea apuntada por MARX, de que «cualquier» derecho es un producto burgués; lo que comportaría la consecuencia de que no valía la pena de perseguir ni establecer ninguna clase de seguridad jurídica. La idea marxista llevaría a despreciar, conjuntamente, no sólo la seguridad jurídica, en abstracto, y los mecanismos concretos utilizados para

articularla, sino, lo que es infinitamente más grave, cualquier derecho positivo.

2. Parece observarse un segundo fenómeno: la aparición de nuevas formas de seguridad, que entran ya plenamente en la órbita de lo social. No quiero decir con esto que la decadencia de la seguridad jurídica, como mito, sea debida precisamente a la aparición de estas nuevas formas de seguridad: «post hoc, ergo, propter hoc». No; sino que, por de pronto, la decadencia de la una ha venido a coincidir con el surgimiento de las otras.

a) Posiblemente figurará en primer lugar la seguridad económica; el deseo de garantizar, del modo más eficaz posible, un ingreso estable y defenderlo frente a todas las contingencias que puedan ponerlo en entredicho, como la enfermedad, el paro individual, las crisis y, desde luego, las circunstancias referentes al sexo.

Ha pasado, me parece, con esta forma de seguridad, algo parecido, sólo que más intenso todavía, a lo ocurrido en la toma de conciencia de las masas acerca del carácter burgués de la mayor parte del Derecho positivo actual. Porque, efectivamente, hace todavía pocos lustros, esta seguridad económica era un deseo exclusivo de las masas proletarias, únicas que en realidad palpaban directamente lo desagradable que es establecer una relación directa y rígida entre el hecho de trabajar hoy y el hecho de ganar para vivir hoy. Existía hasta hace poco tiempo en toda Europa una capa bastante numerosa de personas que ganaban cada día algo más de lo que cada día necesitaban, con lo cual podían crear con relativa facilidad una especie de amortiguador económico que absorbiese los períodos carenciales en que, por enfermedad, falta de trabajo y aun crisis, no era posible mantener el trabajo habitual. Estas mismas clases podían fácilmente prevenir el futuro de aquellos que socialmente podían excusarse de trabajar para vivir, como ocurría concretamente respecto a las hijas de familia. La preocupación por la seguridad económica era, por tanto, una preocupación exclusivamente proletaria, ni siquiera comprendida del todo por las restantes clases sociales.

Esto ha cambiado radicalmente en los últimos tiempos. La clase media, bien porque haya dejado de serlo en realidad, bien porque, aun continuando en su categoría de clase media, se encuentra con que su soporte económico se ha estrangulado sensiblemente, se ha dado cuenta de pronto de que es un poco incómodo comer únicamente los días que se tiene trabajo, y ha percibido la angustia del que, por mucho que se esfuerce, está absolutamente incapacitado para prevenir el mañana. De ello se han deducido diversas consecuencias que contribuyen a configurar esta seguridad económica.

De un lado, se acentúa todo lo posible el deseo de seguridad en el contrato de trabajo. Ya no son sólo los proletarios los que claman con-

tra las facultades del dueño acerca del despido, ni son ellos los únicos que piden el salario garantizado. Por el contrario, todo hombre que trabaja es ya hoy, por ese solo hecho, cualquiera que sea el escalón que ocupe dentro de la jerarquía laboral, un decidido partidario de la continuidad del contrato de trabajo; lo reconozca o no respecto de los demás, lo exigirá siempre que pueda respecto a sí mismo.

Este deseo se ha completado con la aspiración a la mayor cobertura posible respecto a los casos anormales de paro individual y de crisis, así como respecto a las contingencias derivadas de accidentes.

Un paso más allá y estamos en el ambiente de funcionarización que rodea permanentemente a la mayor parte de la población laboral de cualquier país contemporáneo. Por la sencilla razón de que el funcionario es, desde hace bastante tiempo, la expresión más lograda de esta seguridad económica. Este anhelo de funcionarización hace que, de hecho, las clases medias hayan dejado de ser una barrera eficaz respecto al socialismo y respecto a la nacionalización. Acaso todavía no hayan tomado conciencia de ello; pero de hecho ninguno de estos elementos tiene nada que temer, desde este punto de vista, de ninguna de estas situaciones. Incluso la misma amenaza del trabajo forzado, que se esgrime como terrorífico fantasma con el que enfriar los entusiasmos de los partidarios del socialismo, empieza ya a ser infravalorado por los mismos que habrían de padecerlo. En virtud de una serie de fenómenos bastante complejos, la mayor parte de ellos creen que realmente están sufriendo las consecuencias desagradables de este tipo de trabajo, sin percibir, empero, sus ventajas.

Si a todo esto se agrega el deseo de obtener para el día de mañana, por lo menos, la más amplia cobertura familiar posible, para lo que se muestran ineficaces los métodos tradicionales del orden social constituido, tendremos el cuadro completo. Porque o se coloca a los ciudadanos en el fácil disparadero de renunciar a la familia, o la cobertura familiar ha de formar efectivamente parte de la seguridad económica que se persigue; si no se admite tal alternativa, porque se quiera defender la vida familiar, el quid queda reducido a determinar qué medidas o qué tipo de orden social es el más eficaz para conseguirla.

Es claro que los instrumentos que hoy se proponen para conseguir la seguridad económica pueden merecer juicios sociales más o menos severos. Sin embargo, queda en pie el dilucidar si los inconvenientes de los sistemas capaces de remediar la inseguridad económica son mayores que la inseguridad económica misma. Cabría también preguntar si verdaderamente no pueden buscarse en otras direcciones, socialmente aceptables, los remedios a este tipo de inseguridad. Por otra parte, es patente que en este punto, como en otros muchos, existe un conflicto bastante claro entre la política social y la económica, tal como ambas

se hallan hoy planteadas, porque las medidas que producen los mejores efectos desde el punto de vista económico son precisamente las más reprobables desde el punto de vista social. También aquí cabe preguntar si este dilema ha de ser aceptado y no queda más solución que escoger uno cualquiera de sus dos términos opuestos, o si, por el contrario, es posible todavía evitar que el dilema, tal como está ahora planteado, llegue a suscitarse.

b) Se habla también de la seguridad del orden comunal. La frase es de LARRAZ, que nos advierte que la idea que con ella designa no tiene nada que ver con la llamada «seguridad social». Se trata, más bien, de mantener la estabilidad del ordenamiento social; de lo que se deduce que la seguridad del orden comunal, en sí misma considerada —aunque esta idea no la llega a expresar su autor—, es perfectamente formal, puesto que el «no cambio» puede predicarse indistintamente en cualquier orden social, si bien unos serán más adecuados que otros para conseguirla. No cabe duda que tal forma de seguridad tendrá un interés especial para aquellos pueblos carentes de vertebración social y al socaire siempre de decisiones contrarias a este tipo de seguridad.

Este deseo de seguridad del orden comunal, referido al orden vigente, es, con todo, patrimonio de una exigua minoría. Porque es cierto que hay algunos que encuentran correcto, hasta en sus detalles, el orden social vigente, por lo que tratan con todas sus fuerzas de consolidarlo; algunos otros admiten reformas que, aunque dolorosas para sus intereses, les llegan a parecer indispensables para apuntalar el régimen en el que se encuentran; otros, finalmente, tienen un prudente recelo de que el «orden nuevo» —como antes se decía— sea un poco peor que el que ahora vemos. Todas estas gentes y otras muchas, no sólo desean la seguridad del orden comunal, sino que la refieren precisamente al «orden» que vivimos. Pero la mayoría (cuantitativa, desde luego) está decididamente contra él o, por lo menos, le tiene sin cuidado su permanencia; nada les liga al orden constituido, que no es para ellos esa falsilla invisible en la que el burgués va colgando sus horas y sus días, sus trabajos, sus diversiones, sus ocios, sus veraneos, en una ordenada sucesión, cuyo trastorno sería para él la peor de las calamidades y —en el fondo— lo único que realmente teme. Para esa mayoría desarraigada de todos los huecos de la sociedad, la frase de MARX, por lo menos en su segunda parte, es de una evidencia absoluta; porque tendrán o no un mundo que ganar, pero desde luego los proletarios no tienen mucho que perder.

¿Qué pensarían estos hombres de la seguridad del orden comunal predicada de un orden distinto, un poco más suyo, en el que también hubiese un hueco acogedor para sus vidas?

Seguridad económica, urgentemente sentida por todos; seguridad del

orden comunal, sentida por algunos... Ante estas formas de seguridad, la seguridad jurídica se ofrece un poco empujada, reducida casi a una frase retórica, extraña totalmente a los problemas que preocupan a los hombres y a las mujeres de hoy.

3. Me parece que no es sacar las cosas de su sitio el aludir a una tercera relación de la seguridad jurídica con la política social. Si ésta es adaptación de un orden social real a un orden social ideal (cualquier definición viene a parar en esto), la política social ha de ser cambio, renovación de situaciones; pero, ahora más que nunca, no es sólo un cambio pausado, casi biológico, con ritmo de puro crecimiento, sino que, por lo desviado que está el orden social de su natural planteamiento, ha de ser un cambio que implique casi traslación de un molde a otro; es un movimiento urgente y decisivo, necesariamente sutil y preciso, con ritmo más bien quirúrgico, hasta asegurar que el organismo y sus funciones reparadas están por sí solas en vías de crecimiento normal.

Surge, pues, el problema sobre si la seguridad jurídica puede ser o no un obstáculo para la política social, para cualquier política social, en cuanto ésta es siempre cambio de las instituciones.

En realidad, no se me alcanza por qué tiene que haber conflicto alguno entre una política social eficaz y el respeto debido a la seguridad jurídica. Es cierto que el orden social resulta hoy día decisivamente conformado por el orden jurídico; es cierto también que si aquél ha de modificarse, habrá de modificarse, para ello, el orden jurídico que lo conforma. Pero nada de esto me parece contrario a la seguridad jurídica, porque ésta no es sinónima de inmutabilidad. Significa tan sólo —en este aspecto— que las mutaciones se ajustarán formalmente a un cauce preestablecido. No creo que el decreto final con que JUSTINIANO prohibió reformar sus instituciones pueda ser esgrimido como ejemplo de seguridad jurídica, en tanto que fórmulas de revisión, como la que se adicionó a nuestro Código Civil, hayan de ser símbolos de inseguridad. El orden jurídico puede cambiar, y ha de cambiar para adaptarse a las circunstancias, sin que este cambio implique por sí solo la más mínima falta de respeto a la seguridad jurídica.

Pero esto no quiere decir, a mi juicio, que la política social haya de reclamar un estado de permanente interinidad en todas las instituciones y que la legislación sobre cosas sociales haya de ser de suyo movible, inestable y contradictoria, lo cual, si acaso, sólo fué explicable —no justificable— durante su infancia técnica, mientras se procedía en estas cuestiones por el rudimentario método de tanteo. Antes al contrario —y este juicio no va presidido por estima a la seguridad jurídica, sino por consideraciones de política social—, me parece que los cambios a introducir podrán ser súbitos, como la amputación de un miembro, o graduales, como la cicatrización de una herida; pero en ambos

supuestos pueden ser en muy amplia medida previstos, en su «hanc» y en su «quantum», y es claro que si estos extremos se conocen, no podrá hablarse de inseguridad, cualquiera que sea la gravedad del cambio que comporten. Nada autoriza a tener permanentemente suspendida sobre el cuerpo social la posibilidad de una reforma de la que se comienza por ignorar en qué consiste y se termina por no conocer las etapas de su desarrollo. En tales condiciones, se trata más de una amenaza que de una reforma social, porque si el orden jurídico no puede exigir su inmutabilidad, tampoco parece que la sociedad deba ignorar las etapas de reforma que le esperan. No se diga que ello es imposible, ni que los pueblos gustan de los cambios súbitos, imprevistos, teatrales. Si los laboristas y los nazis (la cuestión no es de colores, sino de preparación) pudieron prever y dar a conocer sus planes de conducta con años de anticipación; si el plan BEVERIDGE puede prever su desarrollo escalonado hasta 1975, no parece que sea del todo imposible brindar al orden social que se va el itinerario aproximado hacia su tumba. Y en cuanto al gusto de los pueblos por los cambios teatrales, cabría discutir no sólo la exactitud de tal afirmación, sino, para el caso de que tal preferencia fuese cierta, si es de las que merecen satisfacerse, y aun, en todo caso, si no puede ser satisfecha a más leve costa, dejándola saciarse con reformas de última fila, sin contenido real, pero altamente espectaculares.

4. De lo dicho se deduce que la seguridad jurídica y la política social nada tienen que recelar una de otra. Casi, casi, hasta podría brindarse la política social a prestar a la seguridad jurídica un señalado favor: devolverle algo de la estima perdida. Ello podría ser una realidad el día que la seguridad jurídica se aplicase a un ordenamiento social más interesante que el vigente.

JURISPRUDENCIA

