

José María ALONSO SECO,
La política social como realización de derechos sociales,
Editorial Tirant Humanidades, Valencia, 2019, 750 pp.

JOSÉ LUIS REY PÉREZ
Universidad Pontificia Comillas-ICADE

Palabras clave: derechos sociales, políticas públicas, políticas sociales
Keywords: social rights, public policy, social policy

El autor de este volumen, José María Alonso Seco, es probablemente una de las personas que mejor conoce los sistemas de política social con los que cuenta este país, no solo por las publicaciones con las que cuenta, sino también por su experiencia profesional como funcionario de la Seguridad Social. Además, es docente en la Facultad de Derecho en la UNED.

Pero este libro, que tiene su origen en la tesis doctoral del autor, es algo más y de ahí la conveniencia de su lectura para todo aquel que quiera estar familiarizado y entender tanto el origen como el concepto y el fundamento de los derechos sociales, para luego pasar a comprender cómo funcionan las garantías a estos derechos en España. Se trata, por tanto, de una obra ambiciosa, porque va desde lo más general a lo más particular, desde lo que son los derechos sociales y cómo estos se fundamentan en la libertad y la igualdad, haciendo un repaso exhaustivo por su historia, hasta llegar al ordenamiento jurídico español y el análisis detallado de algunos derechos sociales como el derecho a la educación, la protección social de la familia, protección de la salud y a la Seguridad Social, así como el derecho a los servicios sociales y a la asistencia social. El lector de esta obra, que además está escrita con una enorme claridad y con un estilo directo donde es capaz de resumir posturas doctrinales que no siempre son fáciles de entender, acabará teniendo una visión completa y clara de lo que son los derechos sociales y de cuál ha sido su evolución en su reconocimiento y en la puesta en marcha de sus garantías, así como del funcionamiento de algunos de ellos en nuestro ordenamiento jurídico. Quizá se echa en

falta que el autor hubiese incorporado algún otro derecho, como el derecho a la vivienda, que viene siendo también objeto de discusión en España ya desde hace décadas, pero sobre todo desde la época de la especulación y del boom inmobiliario, problema que no está resuelto y que con la especulación en el precio de los alquileres como consecuencia de los alquileres turísticos es también uno de los retos que tenía España antes de la pandemia del SARS-Cov2 y que seguirá teniendo acentuado por los destrozos económicos que esta crisis sanitaria está ocasionando en nuestra estructuralmente maltrecha economía.

El autor entiende que la política social es la forma de concretar y garantizar los derechos sociales que son derechos humanos al mismo nivel que los derechos civiles y políticos, por mucho que desde posiciones liberales se haya incidido en que solo los segundos podrían configurarse como derechos. Alonso Seco analiza todas las posiciones doctrinales en esta discusión tradicional entre derechos civiles y políticos y derechos sociales para concluir, de acuerdo con los documentos hoy vigentes de Naciones Unidas, que los derechos “forman un todo indivisible” (p. 81) que tienen como base y fundamento la protección de dos valores que conforman la ética pública como son la libertad y la igualdad. Así, la política social tiene como objetivo también la realización de esa libertad e igualdad, pero no de forma abstracta, sino concretándolo en las situaciones particulares en las que vive un individuo: sus condiciones económicas, sociales, familiares, etc. Por ello el autor señala, en mi opinión con mucho acierto, “que el verdadero sentido de la libertad como realización de la persona solo puede tener lugar cuando esta se concibe en su contexto social, de que aquella no se puede escindir” (p. 66). Y precisamente, como las circunstancias son cambiantes, aunque los derechos sociales permanezcan en el tiempo, las políticas sociales que tratan de hacerlos efectivos cambian y se modifican a lo largo del tiempo para adecuarse a las condiciones sociales, económicas, tecnológicas y laborales de cada momento. La política social tiene como objetivo, por tanto, alcanzar la justicia social, y aunque lo hace de una forma predominantemente redistributiva, el autor no se olvida de la otra dimensión de la justicia que es el reconocimiento. No se adentra en este debate entre justicia como distribución y reconocimiento que protagonizaron a principios de este siglo Nancy Fraser y Axel Honneth, porque no es el objeto de la materia, pero creo que el autor coincide como mi apreciación de que las instituciones que tratan de realizar y hacer efectiva la justicia social no deben quedarse en un plano meramente redistributivo (que ha sido tradicionalmente lo que ha venido haciendo el Estado de bienestar)

sino también en uno de reconocimiento. Y, me atrevería a decir más, las instituciones y políticas sociales que creemos deberían someterse a ese doble análisis en términos de justicia distributiva y justicia en el reconocimiento.

El autor entiende que los derechos y las políticas sociales están fundadas en la libertad principalmente. Pero en una libertad que no es meramente individual sino que es social. Rechaza con acierto ese mito ilustrado de que la libertad era autonomía, capacidad plena sin necesidad de los demás, en sus palabras “el ser humano, se le mire desde una perspectiva filosófica u otra, no es un individuo aislado, no puede vivir sin referencia a otros seres humanos; tiene una dimensión social, sea familiar, comunitaria, laboral, política, religiosa o de cualquier otro tipo” (p. 152). Por lo tanto, nuestro proyecto de vida, el ejercicio de nuestra libertad, precisa de los otros, porque el ser humano no es nada aislado, necesita a los demás para vivir. De ahí que yo entienda, y no sé si el autor estaría de acuerdo conmigo en esta apreciación, en que los derechos hoy en día deben fundarse en la vulnerabilidad que todos tenemos y sentimos. Que nuestra vulnerabilidad la vemos reflejada en los otros y a partir de ahí podemos construir un fundamento más realista de los derechos humanos. Por otra parte, cuando Alonso Seco analiza el origen de los derechos sociales haciendo un exhaustivo análisis de distintas revoluciones, como la francesa, la de 1848 o lo que se conoce como revolución industrial, entiende que la aparición de los derechos sociales no solo se puede atribuir al socialismo, sino a la confluencia de éste con otras corrientes ideológicas como puede ser el cristianismo social que se inaugura con la Encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII. Se llega así a un Estado cuya función no es solo la de actuar de policía sino al que se le exige intervenir para mejorar las condiciones de vida de capas de la población que sufren carencias, enfermedades o hambre.

Todas estas doctrinas preocupadas por la suerte de los menos favorecidos, al menos en Occidente, dieron lugar a la aparición no solo de los Estados constitucionales de Derecho sino de Estados sociales constitucionales que incluían los derechos sociales en las normas supremas de los ordenamientos. Quizá una de las primeras fue la Constitución de Weimar porque para el autor es de destacar “la importancia que concede a los derechos fundamentales, tanto los individuales como los sociales” (p. 261), siendo un punto intermedio entre un sistema económico liberal y uno socialista. Esto es algo que al menos todos los Estados constitucionales y sociales de Derecho comparten, como se puede apreciar en las constituciones que se aprobaron en Europa tras la II Guerra Mundial. El autor también pasa revista a la crisis

del Estado social, una crisis en la que llevamos inmersos por lo menos desde la crisis del petróleo de los años 70 y que nunca se ha solucionado del todo (en todo caso, se ha agravado) pero que no ha supuesto el desmantelamiento del Estado social. El autor apuesta por una reformulación del Estado social “para adaptar sus principios, valores y fundamento a las circunstancias del momento presente; una reformulación que debe tener en cuenta las críticas que se le han dirigido, así como las causas que originaron su crisis” (p. 283). Así, en la obra comentada se señalan 13 grandes retos que los Estados sociales tienen hoy en día, a saber, erradicar el hambre, la indigencia y reducir la pobreza, afrontar el problema de las migraciones, proporcionar asistencia médica y asistencia social básica a todos los ciudadanos, afrontar el envejecimiento progresivo de la población, preservar al ciudadano frente al poder de las nuevas tecnologías, afrontar los problemas derivados de la bioética, delimitar los servicios sociales básicos que deben ser de provisión obligatoria por los poderes públicos, estudiar fórmulas para incorporar la iniciativa privada a la gestión de los servicios sociales públicos, aprovechar la nueva sensibilidad ciudadana emergente ante los problemas sociales, analizar las tendencias individualistas de nuestros días, dar soluciones a la sostenibilidad financiera y estudiar las oportunidades que ofrece la integración en la UE (pp. 284-287). Son grandes retos sin duda que hoy tienen nuestras democracias y nuestros Estados de bienestar; quizá el más relevante es el de la sostenibilidad financiera donde el envejecimiento de la población unido a la precariedad, inestabilidad y ausencia de empleo juvenil lo hace un desafío importante. Ante este problema tengo que confesar que no soy muy optimista, porque la precariedad de hoy será pobreza el día de mañana de los mayores y solo desde un diseño nuevo de todo el sistema fiscal, un diseño que por lo menos debería hacerse a nivel de la UE, podríamos evitar esto. Algo que no parece estar en la voluntad de los políticos que nos gobiernan.

Una concepción con la que estoy muy de acuerdo con el autor es la superación de la categoría y conceptualización iusprivatista del derecho subjetivo; argumento utilizado con cierta frecuencia para negar el carácter fundamental de los derechos sociales. Como señala Alonso Seco “el concepto de derecho subjetivo es aplicable también al Derecho público” y por tanto debe extenderse a los derechos sociales; otra cosa es que muchas veces no haya deberes derivados de los derechos subjetivos sociales, pero eso es una laguna en nuestros ordenamientos que es necesario y yo diría que inmediato colmar. Nuestro texto constitucional jerarquiza los derechos pero no lo hace según una visión

generacional porque derechos sociales como el derecho a la educación aparece entre los derechos fundamentales con mayor protección. El autor apostaría por una reforma constitucional en la que al menos algunos de los derechos sociales se constitucionalicen en su contenido más básico o fundamental, de forma que su desarrollo por la vía legislativa fuera obligatoria para que terminaran configurándose como auténticos derechos subjetivos y no como principios rectores que es como están recogidos en la Constitución de 1978 gran parte de los derechos sociales y que informan la legislación, pero no obligan al legislador a respetar ese contenido mínimo o esencial, “restringir el contenido del derecho a un nivel mínimo de satisfacción de la necesidad” (p. 361). Aunque, aun siendo principios rectores, no son normas sin contenido y que deben ser desarrollados por la legislación estatal y autonómica, y por tanto normas vinculantes, su alcance queda en manos del legislador que puede o no concretarlos, puede o no realizar la norma de detalle. Sin duda, si algún día hay una reforma constitucional de gran calado, deberíamos repensar la posición de muchos de los derechos sociales en el texto constitucional. Reforma esta, sin embargo, que, al menos en el momento político actual, parece imposible de realizar y quizá apostar por un contenido mínimo puede ser una opción arriesgada que dé alas a aquellos críticos con los derechos sociales.

La obra comentada dedica su última parte a analizar cómo están regulados en España determinados derechos sociales, como el derecho a la educación, el derecho a la protección social de la familia, a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria, a las prestaciones de la Seguridad Social, los derechos de las personas con discapacidad y los de las personas en situación de dependencia, así como la situación de los extranjeros y emigrantes españoles en relación a los derechos sociales. A continuación y como concreción de todo lo anterior, el autor se dedica al análisis de las leyes autonómicas de servicios sociales, donde algunos derechos sociales se reconocen ya sea en esa legislación o en los Estatutos de Autonomía aprobados en los años que llevamos del siglo XXI como derechos subjetivos. En esta parte de la obra el lector encontrará una comparativa de las prestaciones por Comunidades Autónomas que resulta del todo interesante por su exactitud y certero análisis. Alonso Seco se muestra optimista sobre el avance de la legislación autonómica reciente en materia de servicios sociales, lo que considera “una prometedora nueva etapa de los servicios sociales, impensable hasta hace pocos años” (p. 488). En relación a la protección de la familia, coincido con el autor en que la diversidad de modelos de familia que existen ahora en nuestro país exige un concepto de familia am-

plio y no el clásico basado en el matrimonio con hijos, de ahí que sea necesario “configurar legalmente derechos para las nuevas formas de familia emergentes” de las que el autor ofrece cifras y ejemplos. De estas las que requieren más atención y protección son las constituidas por personas mayores que viven solas, las familias monoparentales con hijos y las familias numerosas. Y es que si observamos los datos de pobreza en España que periódicamente nos ofrece el INE o el Informe FOESSA, son también aquellas en las que hay un mayor índice de pobreza y de escasez.

El autor acaba con el análisis de los servicios sociales y defiende un concepto restringido de estos, entendiéndolo que “son prestaciones personales de hacer; no son monetarias, materiales o tecnológicas” (p. 598) y atiende aquí a los servicios que existen para las personas con discapacidad, las personas mayores y las que están en situación de dependencia.

La obra, publicada en 2019, antes por tanto de la pandemia que estamos viviendo, no analiza los efectos que esta puede tener sobre el derecho a la asistencia sanitaria o la atención a los mayores ni cómo podremos lograr la sostenibilidad financiera de nuestro sistema en los próximos años donde los economistas prevén que la crisis sea mucho mayor que la que sufrimos en 2008. Por tanto, aunque el autor analiza los sistemas autonómicos de rentas mínimas, no ha podido analizar el ingreso mínimo vital que el Gobierno y las Cortes aprobaron el pasado mes de junio y que por los datos que se conocen no está llegando a todas las personas que tendrían derecho a él y que está sirviendo de excusa a algunas comunidades como la de Madrid para desmantelar su propia renta mínima de inserción. Sería interesante que el autor, con su experiencia y conocimiento, dedicara una futura obra al análisis del ingreso mínimo vital y su relación con las rentas de las comunidades autónomas, algo de lo que todavía es pronto para tener una opinión formada y extraer conclusiones.

En definitiva, creo que estamos ante una obra fundamental tanto para juristas como para trabajadores sociales que quieran conocer en detalle nuestras políticas sociales. El lector encontrará un libro riguroso, acertado y escrito con un estilo brillante accesible a cualquier persona aunque no se haya dedicado al estudio de estas cuestiones.

JOSÉ LUIS REY PÉREZ

Universidad Pontificia Comillas-ICADE
e-mail:jlrey@icade.comillas.edu