

tiempos presentes, porque él es tan sólo una parte del que abarca la vida toda. Ciertamente tiene aquel (el problema social) tantos aspectos como ésta, y por eso, bajo el punto de vista económico, es el de la miseria; bajo el científico, el de la ignorancia; bajo el moral, el del vicio; bajo el religioso, el de la impiedad o el fanatismo, etc., y por eso, con motivo de esta cuestión, se habla de las relaciones del capital con el trabajo, de sociedades cooperativas, de crédito popular; se habla de la enseñanza primaria gratuita, de la profesional y de la instrucción integral; se habla de libertad, personalidad, igualdad, asociación, propiedad, arrendamiento, herencia, libre contratación, usura etc" (cit. en Guerrero Salom 1976 pag. 77).

De manera más concisa, pero sin duda igualmente tajante, en la exposición de motivos del real Decreto de 2 de agosto de 1900, puede leerse que: "la profunda división de las distintas clases sociales, verdadero problema que, con el nombre de cuestión social, se plantea en nuestros días, y ha de tener fatales consecuencias, si, por desgracia, no se resuelve con acierto" (cit. en Montoya Melgar 1975 pag. 42).

Entre los años cincuenta y sesenta del siglo XIX, numerosos médicos y urbanistas, como Ildefonso Cerdá, testimoniaron las condiciones de vida, de salubridad en el trabajo y la vivienda, la agotadora jornada de trabajo, las condiciones alimenticias, los salarios y el coste de la subsistencia de la clase obrera industrial y agraria (una síntesis de esos testimonios en Jutglar 1968 capítulo 8).

La primera huelga general, desencadenada en Barcelona el 2 de julio de 1855, reflejaba la radicalización de los conflictos sociales y la importancia otorgada a la reivindicación del derecho de asociación como instrumento básico para la modificación del estado de la situación social (vease el estudio sobre la relación entre el movimiento obrero naciente y la fundación de la CRS, en: Iglesias y Elorza, 1969).

Si los propios afectados por las duras condiciones de vida son los primeros en articular respuestas a la situación, con el movimiento sindical obrero, no es menos cierto que también: "Son las propias estructuras liberales las que comienzan a evadirse del propio abstencionismo liberal para ir, por vía de excepción, primero, y con carácter unitario, después, estructurando un sistema de intervención social con el que poner remedio a las necesidades que al individuo se le presentan como consecuencia de su inserción en la sociedad en que vive" (López Pena 1969 pag. 11-12). Sin duda la Comisión ha de situarse en este contexto de superación del abstencionismo liberal que, en España se produce más tardíamente precisamente por el retraso en la industrialización.

Pero sus orígenes deben buscarse siguiendo también la influencia de acontecimientos exteriores. El auge del movimiento obrero y del socialismo; la implantación en 1883 por Bismarck en Alemania de las primeras medidas legislativas de previsión social con un seguro de enfermedad y de accidentes; la creación, también en 1883, de la Sociedad Fabiana en Inglaterra (Alvarez Junco 1986

pag. 147; Alvarez Gutierrez 1987), y la aparición de la encíclica Rerum Novarum, todo ello revela la multiplicidad de iniciativas que surgen en esta época para hacer frente a los acuciantes problemas sociales.

### 3.3.2.- Creación.-

=====

Por iniciativa del Presidente de Gobierno Posada Herrera y de el Ministro de Gobernación Segismundo Moret, el 5 de diciembre de 1883 se aprueba un Real Decreto creando: "Una comisión para el estudio de las cuestiones que directamente interesan a la mayoría y bienestar de las clases obreras tanto industriales como agrícolas y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo" (sobre el clima de opinión pública ante la CRS, de Diego García 1987).

A tal efecto se crearon comisiones provinciales y locales para recoger material estadístico y opiniones sobre los problemas y necesidades de la clase obrera. Se elaboró un cuestionario para que fuera contestado por todas aquellas instituciones y personas que pudieran aportar datos sobre la cuestión social. Fue dirigido a corporaciones públicas, sindicatos, agrupaciones patronales, cámaras de comercio, círculos, ateneos etc. quienes podían responder por escrito o en forma verbal. Con estos datos, la Comisión debería presentar como proyectos de ley "los que crea conveniente proponer al Gobierno, para

que éste, en la forma y tiempo que estime oportuno, pueda someterlos a la discusión y aprobación de las Cortes" (El Decreto de constitución así como amplia documentación sobre la labor de la Comisión en Elorza e Iglesias, 1973).

Por Real Decreto de 13 de marzo de 1890, se reforma la Comisión consolidando su papel interventor en la vida social. Así su artículo 6 establecía: "Será objeto especial de de los trabajos de la Comisión: 1. Preparar todos los proyectos de ley, lo mismo los que proceden de su propia iniciativa como los que, a propuesta del Gobierno, les sean sometidos, y tiendan al mejoramiento del estado de las clases obreras o de sus relaciones económicas con las clases productoras. 2. Informar sobre los puntos que el Gobierno les someta especialmente, y 3. Sin perjuicio de lo expresado en los artículos anteriores, someter al Gobierno todos aquellos proyectos de decretos o de ley que estime conducentes a los siguientes puntos taxativamente señalados en la formación obrera:

- A. Mejora de la habitación de las clases obreras.
- B. Policía, higiene y salubridad de los talleres.
- C. Represión del fraude en la adulteración y peso de las sustancias de primera necesidad, y especialmente de los alimentos.
- D. Medidas para facilitar la asociación, ahorro y socorro mutuo". (cit en Lopez Pena 1969 pag. 24).

### 3.3.3. Finalidad.-

=====

La finalidad de esa información era recoger material para que sirviera como preparación de una legislación adecuada. La propia exposición de motivos del Real Decreto expresa abiertamente ese objetivo: "Parecerá tal vez a primera vista que lo más sencillo era legislar sobre la materia, sometiendo a las Cortes proyectos y fórmulas que de alguna suerte saliesen al encuentro de los males conocidos; no lo entiende así el Ministro que suscribe, sino que cree que el mejor medio es abrir campo al trabajo social que ha de preceder a la obra de los legisladores. Serían aquellos proyectos expresión de las ideas del Gobierno; adoptaríanse o no; satisfarían o dejarían de satisfacer todos los intereses a ellos sometidos; mas por tener este solo origen y obedecer únicamente al pensamiento de sus iniciadores, es casi seguro que carecerían de la elaboración y la autoridad que las reformas sociales sólo pueden reunir cuando se discuten y preparan con el concurso de los mismos elementos para quienes se va a legislar" (recogido en Montalvo 1975 pag. 144).

La finalidad de la Comisión queda pues claramente proclamada: servir de instrumento a una legislación mas proxima a las necesidades de los colectivos a quienes se destina y que cuente, al mismo tiempo, con mayor grado de aceptación. Por primera vez en la legislación española se emplea la expresión "trabajo social", aunque con un sentido

-bien diferente al contemporáneo- de análisis y consulta de los afectados como tarea previa a las decisiones legales. Pero lo importante es resaltar el ambicioso programa que la legislación impone como objetivo de la Comisión: constituye en efecto todo un programa de política social.

#### 3.3.4.-Importancia y Efectos.-

=====

La importancia de la Comisión de Reformas Sociales radica antes que nada en su propia existencia y al hecho de atribuir su presidencia a Cánovas, líder del partido de la oposición. Estas medidas significan que: "La llamada cuestión social era un problema de Estado, como las relaciones internacionales, y que los partidos de turno actuaban unitariamente, sin permitirse rivalizar ante lo que se consideraba un peligro supremo" (Alvarez Junco 1986 pag. 151).

Pero transformar la cuestión social en problema de Estado significaba que el Estado de la Restauración reconocía que no podía quedar al margen de los nuevos problemas sociales. O en otras palabras que las condiciones de vida de las clases trabajadoras son asunto de responsabilidad estatal; y con ello se están quebrando -o, al menos erosionando momentáneamente- las viejas concepciones del inhibicionismo estatal del liberalismo.

Esta concepción del problema social significaba, por sí sola, ya una posición ideológica innovadora y avanzada en la sociedad española. Al margen de la diversidad ideológica de los miembros de la Comisión, comparten una creencia: "La Comisión contribuye a afirmar la "cuestión social" frente a las posturas más conservadoras que se empeñan en negar la realidad de su propia existencia, reduciéndola a un simple problema de orden público que puede ser resuelto por la represión" (Palacio 1986 pag. 273).

Si a ello se añade que la Comisión impulsó el debate público y la información sobre la cuestión social, puede concluirse que sus efectos fueron mas importantes que los logros directamente obtenidos con su labor.

Aquí radica además una peculiaridad de nuestra historia: "La característica diferencial de nuestro intervencionismo social consistió en ser inicialmente un intervencionismo científico y teórico (el estudio y sensibilización de la opinión pública de la llamada entonces cuestión social), que posteriormente dio lugar a un intervencionismo normativo, de conciliación, arbitraje, inspección y sanción" (Canales Aliende, 1984 pag. 254).

Por otro lado, la propia naturaleza de la Comisión expresa la convicción de afrontar la cuestión social "desde una perspectiva global y mínimamente sistemática" (Alvarez Junco, 1986 pag. 151). Es decir el alcance del problema hace inviable abordarlo con meras soluciones concretas.

Requiere una política reformista global, una intervención correctora del Estado.

Pero los principales efectos pueden medirse considerando su propia obra, que ha sido editada recientemente (Vease Comisión de Reformas Sociales, 1985). En total fueron catorce los volúmenes publicados por la Comisión. Proyectos de ley, debates, dictámenes sobre aspectos básicos de la situación social en España a finales del XIX fueron el resultado de su intensa tarea: sobre limitación de horas de trabajo; situación del campo; trabajo de las mujeres y de los niños (un análisis detallado de los proyectos sobre estas materias en Cabeza Sánchez Albornoz); sobre inválidos de trabajo; sobre el descanso en los domingos y días festivos; sobre niños dedicados a la mendicidad y abandonados por sus padres; sobre accidentes de trabajo o el anteproyecto de ley de emigración (Un resumen de los índices de los distintos volúmenes puede verse en Canales Aliende 1984 pag. 254-257). En suma gran parte de las cuestiones propias de la acción social y de los servicios sociales cuentan ya con una reflexión colectiva, a finales del XIX, gracias a la labor de la Comisión.

Sus resultados fueron brillantes en el aspecto documental: "Los miembros de la Comisión de Reformas Sociales cumplieron "con bastante asiduidad y diligencia", como diría Alvarez Buylla, su parte del compromiso; (pero) no puede decirse lo mismo de los sucesivos gobiernos, cuya "apatía" impidió que fructificara -confiesa con amargura Segismundo Moret- "la obra de predicación" del



organismo a cuya creación había dedicado sus esfuerzos el conocido dirigente y ministro liberal" (Pérez Ledesma, 1986 pag. 157).

De todas formas, la Comisión fue el punto de partida de legislación social decisiva. El derecho de asociación quedará regulado por Ley de 30 de junio de 1887 y será la base legal del asociacionismo obrero hasta la segunda República. Su alcance abarca, según su art. 1 a "los gremios, las sociedades de socorros mútuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo". A su amparo nace, en 1888, la UGT y el partido socialista, así como se celebra, en dicho año, un congreso de trabajadores de inspiración anarquista. Además entre 1886 y 1897 se dictan disposiciones legales sobre accidentes de trabajo, seguridad e higiene en el trabajo o trabajos peligrosos.

Pero la Comisión no logró suprimir el estado de cosas que la propia exposición de motivos del Real Decreto que lo creaba describía: "Apenas ofrece nuestra legislación señales ciertas de aquella solicitud que los poderes públicos deben a la condición del trabajador y a las relaciones entre el capital y el trabajo (...)Numerosos síntomas revelan que las clases obreras sienten el vivo estímulo de necesidades que importa remediar o aliviar cuanto menos" (cit. en Montalvo, 1975 pag. 153)

En último término, pese a la escasez de medios que dispuso o la desconfianza con que se le contempló por la clase obrera, la Comisión de Reformas Sociales significó el

inicio -en palabras de Gumersindo de Azcárate- de "el lento camino de las reformas para evitar el violento de las revoluciones" (cit. en Tomás y Valiente 1981 pag. 608).

Pero la Comisión de Reformas Sociales, obra de los sectores más liberales de la burguesía española vinculados a la Institución Libre de Enseñanza, no iba a agotarse con su propia existencia. Fue, en efecto, el núcleo donde surgió, ya en el siglo XX, un organismo básico de nuestra historia: el Instituto de Reformas Sociales.

C A P I T U L O    C U A R T O  
= = = = =        = = = = =

EL    I N T E R V E N C I O N I S M O    E S T A T A L

E N    E L    S I G L O    X X

#### 4.1.- EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

"Ningún extranjero debiera efectuar ningún juicio sobre éste país (España), tan lleno de contrastes y tan mal conocido, sin haber visitado antes el Instituto (de Reformas Sociales) y sobre todo sin tomar conciencia de la obra que esta realizando". Este juicio, formulado por uno de los más profundos conocedores de nuestra historia social (Marvaud 1910; 1975 pag. 224), nos sitúa ante un organismo capital para conocer la evolución de nuestra situación social.

Ciertamente el siglo XX va a ser un siglo de profundas transformaciones en el campo de los servicios sociales. Cambios acelerados que desde la superación de la beneficencia pública llegará hasta la aparición del bienestar social, como se consigna en la Constitución española de 1978. Pero el inicio de este recorrido se sitúa en el Instituto de Reformas Sociales (en lo sucesivo: IRS).

La creación del IRS simboliza, en efecto, el inicio de lo que los especialistas denominan el "intervencionismo científico": "Aparecidas ya las primeras leyes protectoras del trabajo, nace con ellas la necesidad de crear órganos encargados del cumplimiento, gestación y desarrollo de las mismas. Viene a institucionalizarse la función interventora mediante estos órganos de investigación que, cada vez más y más, van adquiriendo mayor importancia en la creación del Derecho del Trabajo y

la aparición de la Administración social encargada de velar por su cumplimiento" (López Pena 1969 pag. 14).

El IRS fue creado por Real Decreto de 23 abril de 1903, siendo presidente del Gobierno Francisco Silvela quien retomó un proyecto presentado un año antes por Canalejas (sobre el proyecto de 1902, de claro sentido intervencionista, vease Palacio Atard 1987). Dicho Instituto se adscribe al Ministerio de Gobernación y su objetivo era, según el artículo 1 del Real Decreto: "Preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernamental en beneficio de la mejora y bienestar de las clases obreras".

El IRS desempeñó pues no solo una tarea consultiva, sino también un papel de administración activa: "Prepara la legislación social, informa y asesora a organizaciones patronales y obreras y al gobierno de la nación sobre cualquier tema de índole social, ejerce las tareas de inspección de trabajo, actúa como mediador de conflictos, elabora las estadísticas laborales, realiza estudios y cubre una amplia red de servicios (biblioteca, publicaciones, presencia en otros organismos nacionales e internacionales)" (Palacio 1986 pag. 274).

Tan importantes objetivos se van a cumplir por una organización compuesta por treinta miembros; dieciocho designados por el gobierno y doce elegidos. De estos seis por la patronal y otros seis por "la clase obrera". En

cada uno de estos dos grupos, dos elegidos representaban la gran industria, dos la pequeña y los otros dos al sector agrícola. Salvo las dietas percibidas por los vocales obreros, los demás nada perciben (Bernaldo de Quiros 1969).

Sucesivas modificaciones del Reglamento orgánico, de 15 agosto 1903, disminuyeron el número de vocales de elección por el Gobierno aumentando los de elección directa. En la regulación del IRS efectuada por Real Decreto de 14 octubre de 1919 eran doce los designados por el Gobierno y 48 los de elección directa de carácter representativo.

El Instituto constaba de un pleno, una secretaría general y tres secciones. La primera preparaba antecedentes extranjeros de la legislación social, preparaba informes y borradores para los nuevos textos, publicaba informes, el Boletín del IRS etc. La segunda, se centraba en la inspección de trabajo, los servicios jurídicos y técnicos, informes sobre accidentes de trabajo etc. Y la tercera, centrada en la elaboración de estadísticas de huelgas, nivel de vida, paro, mendicidad etc.

Una parte del éxito de su labor se debe sin duda a la categoría de los miembros del IRS: Posada, Azcárate, Buylla, Bernaldo de Quirós, Pedro Sangro etc. Si, al decir de Marvaud, la mayor parte de los miembros obreros del Instituto fueron socialistas, también añade que uno de los secretos de su acertada labor procedió de que todos los sectores ideológicos se encontraban representados: republicanos, conservadores, católicos o libre pensadores

y "todos trabajan en común, sin tensiones, sin otra aspiración que la de cumplir con su deber, y poner al servicio de la paz social todas las luces de su inteligencia" (Marvaud 1910; 1975 pag. 228-229).

Pero junto al factor personal, existió otro factor decisivo para el éxito del Instituto: "El IRS constituye una experiencia organizativa excepcional, caracterizada por su flexibilidad y capacidad de innovación frente a la rigidez propia de las tendencias de racionalización burocrática que se estaban imponiendo en esa misma época en España y en todo el mundo occidental" (Palacio 1986 pag. 275). La amplia participación social, la plena libertad de actuación del personal de las secciones técnicas, el apoyo en una red de instituciones locales y la descentralización de sus servicios de inspección y estadística, fueron los ingredientes organizativos de su éxito.

El IRS impulsó numerosas medidas legales en relación con el trabajo de la mujer y de los niños. Entre ellas debe mencionarse la ley 8 enero 1907 prohibiendo el trabajo de la mujer en el embarazo y la lactancia, con obligación a la patronal de conservar la plaza a la mujer. Y los intentos del Instituto de organizar una ayuda económica durante la suspensión del contrato por el embarazo, no tuvieron éxito. También, el Real Decreto de 25 enero 1908 prohibió el trabajo en determinadas industrias insalubres o peligrosas, a las mujeres y menores. Y la de 22 de julio de 1912 prohíbe el trabajo nocturno de la mujer. O la Ley de 27 de febrero de 1912, conocida como "ley de la silla", que imponía que en los almacenes, tiendas,

oficinas o cualquier establecimiento no fabril con mujeres empleadas sea obligatorio tener un asiento para cada una de ellas (una enumeración exhaustiva de disposiciones legales en relación al trabajo de la mujer de 1900 a 1975 se encuentra en Pérez Llinas y Palomeque, 1978 pag. 283-302 donde pueden ampliarse las referencias respecto a este periodo).

La abundante legislación social promulgada en este periodo, esta cargada, sin embargo, del ideario humanitarista y protector propia de una consideración del problema social también como una cuestión de caridad. Montoya (en 1975) ha analizado la penetración de este ideal humanitarista no solo en el contenido de las normas jurídicas, sino de forma expresa en las exposiciones de motivos. La caridad se considera todavía un remedio a los males sociales. La circular del fiscal del Tribunal Supremo de 22 febrero de 1893, que insta el cumplimiento de la ley de 1878 sobre trabajo de menores, asegura que el incumplimiento de las leyes es suplido por la acción de la caridad: "tales hechos...al revelarse impresionan con amargura a la opinión, a quien calman pronto los amorosos brazos de la caridad oficial o de la privada" (cit en Montoya Melgar 1975 pag. 19-20).

La actuación del Instituto impulsó, igualmente, el descanso dominical. La ley de 3 de marzo de 1904 estableció el descanso semanal obligatorio, generalizando la ley de 13 de marzo de 1900 que solo establecía el de las mujeres y los menores de dieciocho años. También de él proviene la ley de 12 julio de 1906 que estableció la inembargabilidad



del salario de subsistencia familiar y los instrumentos de trabajo. O la ley de huelga de 27 abril de 1909 y otras disposiciones regulando los conflictos laborales, como la ley de 19 de mayo de 1908, sobre conciliación y arbitraje industrial.

También en virtud de un proyecto de ley preparado por el IRS, se aprobara, el 21 de diciembre de 1907, la ley de emigración. La ley reconoce el derecho a la emigración, la restringe en ciertos supuestos (a los condenados o perseguidos judicialmente, a quienes han de cumplir el servicio militar, mujeres solteras menores de 23 años para evitar la trata de blancas, etc), establece un Consejo superior de emigración con representantes, entre otros, del IRS y de representantes elegidos de la clase obrera; para impedir propagandas engañosas, se impone la autorización previa a los anuncios para emigrar; el precio máximo de viaje de los emigrantes; las obligaciones de los consulados españoles en el extranjero respecto a los emigrantes, etc.

Una de las principales lagunas sociales que vendrá a cubrirse gracias a la acción del IRS fue el de la previsión. Por ley de 27 de febrero de 1908 se crea el Instituto Nacional de Previsión Un organismo que, con el tiempo, habría de convertirse en la base del sistema español de seguridad social. Concebido como ente autónomo, inspirado en el modelo del IRS, su creación supone un avance decisivo; Raymond Carr lo cataloga como : "una de las conquistas más impresionantes en el campo de la legislación social española" (Carr 1970 pag. 441).

Sus fines se especifican en el art. 1 de la ley: "Difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; administrar la mutualidad de asociados, que al efecto y voluntariamente se constituya; estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares".

Un decreto de 24 de diciembre de 1908 especifica los estatutos provisionales del Instituto Nacional de Previsión, que comenzó a funcionar el 1 de enero de 1909. Y de él escribió Marvaud que "admirablemente concebido y de una gran claridad (su reglamentación), constituye el mayor honor del Instituto de Reformas Sociales, que lo ha preparado" (Marvaud pag. 264). Otras disposiciones ulteriores amplian el campo de protección; así por Real Decreto de 11 de marzo de 1919 se implanta el seguro de "retiro obrero" obligatorio, medida que se complementa con el Real Decreto de 18 de marzo de 1919 subvencionando las sociedades mutuas obreras que practicasen el seguro de paro. Con el desarrollo del Real decreto de 20 noviembre 1919, se estableció un Plan de Seguros Sociales, incluyendo los de enfermedad, invalidez y maternidad con carácter obligatorio, para quienes, entre 14 y 65 años, trabajasen por cuenta ajena y con remuneración inferior a seis mil pesetas anuales (López Pena 1969 pag. 37).

Si el Instituto Nacional de Previsión, por su dilatada vida, ha sido un persistente efecto del IRS, quizá

haya perdido relevancia con el tiempo otra medida que preparó y que respondía a una acuciante demanda del movimiento obrero: la limitación de la jornada de trabajo. En concreto, el Real Decreto de 3 de abril de 1919 estableciendo la jornada máxima legal de trabajo de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales. Tal vez fuera la conquista más importante del movimiento obrero de la época y en cualquier caso fue respuesta a una dilatada huelga en Barcelona por la limitación de jornada de trabajo.

El IRS preparó además innumerables estudios sobre situación agraria (en especial en Andalucía), sobre viviendas populares, accidentes de trabajo, seguro de paro, trabajo de la mujer en la industria, salario del trabajo a domicilio etc. En total, cincuenta y ocho volúmenes contienen el testimonio de su ingente labor (el índice, resumido, de los volúmenes puede verse en Canales Aliende 1984 pag. 257-267). Incluso llegará a elaborar un informe sobre la creación del Ministerio de Trabajo que, significará, como luego se señalará, el crepúsculo de tan positiva experiencia social, política y administrativa.

Ciertamente el juicio de la labor del IRS ha de formularse en términos sumamente positivos. Sobre todo si se tienen presentes las profundas resistencias a toda innovación legal. Seco Serrano ha escrito que: "Este punto de arranque de la moderna legislación social española pecaba de timidez y de cortedad, es cosa que, desde nuestra perspectiva actual, puede parecer evidente; pero esa estimación resultará muy distinta si nos situamos en la

época y frente a la mentalidad de los sectores sociales -fabricantes y empresarios- requeridos por la ley para que abandonases su tradicional actitud irresponsable. Ya es significativo que la Ley de Accidentes de Trabajo tuviera que vencer, para salir adelante, una durísima resistencia incluso antes de llegar a las Cámaras. Más lo es aún la amarga experiencia que para Dato -impulsor de esa y otras leyes sociales- supuso su visita a Barcelona, en mayo de 1900. Los sectores industriales de Cataluña, muy resentidos ya con el Gobierno por las exigencias fiscales implícitas en la notable reforma hacendística de Fernández Villaverde, estallaron en indignación contra el Ministro que volcaba a favor de los asalariados la política oficial, casi exclusivamente atenta, hasta entonces, a los concretos intereses de los empresarios" (Seco Serrano 1978 pag. 31-32). Las protestas -en forma de silbas- persiguieron a Dato durante toda su estancia catalana.

Las sombras en la labor del IRS provienen de la efectividad de sus medidas y las disposiciones que preparó. Y en este aspecto hay que mostrarse más pesimista. En este sentido un gran admirador de su actuación escribió : "Como es frecuente al sur de los Pirineos, numerosas leyes de una claridad y de una armonía de construcción casi perfecta, no existen mas que sobre el papel" (Marvaud 1910; 1975, pag 287). En buena parte eso fue lo que efectivamente ocurrió. Si en 1919 fue aprobada la jornada máxima diaria o semanal, todavía en 1928, el 24 por cien de los empleados y dependientes de comercio trabajaban entre 54 y 60 horas a la semana; porcentaje más alto que en cualquier otro país

europeo. (Brenan 1962 pag. 65). Y esta misma situación se daba en otras múltiples innovaciones legales.

La inobservancia de las disposiciones legales era, en múltiples ocasiones, mas notoria que la propia norma. En numerosas innovaciones legales se recogen referencias, en su exposición de motivos, del incumplimiento de prescripciones anteriores en el mismo sentido. Pero se trataba de una cuestión tan notoria que se llegó, incluso, a que la ley de 1873 -relativa al trabajo de menores- sin ser derogada fue nuevamente publicada diez años más tarde -por Real Orden de 2 de diciembre de 1884- para recordar la necesidad de exigir su cumplimiento (Montoya Melgar, 1975 pag. 65 y ss). Sin llegar a tan singular fórmula jurídica, no puede ocultarse que multiples disposiciones nunca pasaron de ser letra muerta. Y ello por rechazos sociales pero tambien por limitaciones administrativas.

Así, el servicio de inspección -creado por Real Decreto de 1 de marzo de 1906, para garantizar el cumplimiento de la legislación obrera, carecía practicamente de personal varios años despues y los existentes se encuentran frente a todo tipo de dificultades en su labor: "Son rechazados por los patrones, adversarios instintivos de toda innovación quienes, en nombre del principio de inviolabilidad del domicilio proclamado en la Constitución, llegan a impedir la entrada de los inspectores en sus fábricas; resistencia tambien de las autoridades locales, poco accesibles a las ideas del progreso y dominadas por el "caciquismo"; desconfianza de los obreros, influidos por el espíritu anarquista y

hostiles a toda acción oficial y legislativa" (Marvaud 1910; 1975, pag. 290).

Si mencionar las causas del éxito en la labor del IRS constituye una tarea fácil, problema más complejo es examinar su decadencia. En lo que parece existir acuerdo es en situarla en el tiempo: en torno a 1917. En ese año sitúan los historiadores el comienzo de la crisis política del sistema de la Restauración y por factores no exclusivamente internos a la sociedad española.

Los efectos de la revolución rusa de 1917 constituye un excelente ejemplo de los efectos internos de acontecimientos exteriores. Pero los internos son, en todo caso, los motores básicos: "Las tensiones económicas y sociales que genera el fuerte crecimiento económico español, derivado en gran medida de la posición neutralista de España en la primera guerra mundial, y las manifestaciones concretas en que se expresa en 1917 -Juntas de Defensa, asamblea de parlamentarios de Cataluña, huelga general de agosto-, señalan, en palabras de Tuñón de Lara, "tanto la grave crisis del Estado y de los ya fragmentarios partidos turnantes como un hecho radicalmente nuevo: el protagonismo colectivo, la aparición de las muchedumbres en el primer plano de los acontecimientos no de manera anárquica, sino orientados por grupos aspirando al ejercicio del poder" (Palacio 1986 pag. 276). La crisis conduce a un creciente paternalismo estatal.

En 1917 se produce además la muerte de presidente del IRS, Gumersindo de Azcárate y en 1919, por Real Decreto

de 14 de octubre, se reorganiza el IRS. En ella "parece superponerse a la participación de los protagonistas directos de los problemas sociales una excesiva confianza en el intervencionismo burocrático. En vez de una oferta de servicios que busca integrar y poner de acuerdo a patronos y obreros, se adivina un cierto paternalismo que confía en encontrar consenso para la imposición de fórmulas o soluciones preestablecidas. En el fondo late una desconfianza en la capacidad de acuerdo de las partes y un miedo a las consecuencias de sus libres iniciativas" (Palacio, 1986 pag. 279).

En todo caso, el año 1917 constituye, en opinión de Montoya (Montoya Melgar, 1975 pag 9 y ss) el cierre de la etapa humanitaria y filantrópica de nuestra legislación laboral. El Real Decreto de 25 de mayo contiene ya un desacostumbrado lenguaje; en su exposición de motivos puede leerse: "Para combatir esos hondos e inveterados males (sociales) no cabe hoy, como en otros tiempos, apelar a la caridad o a la beneficencia, porque no teniendo estos medios carácter económico se juzgan, con razón, generalmente inadecuados para el caso; no pueden tampoco estimarse suficientes el natural juego de las fuerzas económicas ni los tratamientos empíricos y circunstanciales que de antiguo vienen aplicándose".

#### 4.2.- EL I.R.S. Y LA CREACION

##### DEL MINISTERIO DE TRABAJO (1920)

Siendo Eduardo Dato presidente del Consejo de Ministros, por Real Decreto de 8 de mayo de 1920, fue creado el Ministerio de Trabajo. El IRS ya había preparado un proyecto en tal sentido y en la propia presentación al Rey del proyecto sobre ese Ministerio, Dato aludirá a sus aportaciones: "España, que tiene en la materia una brillante tradición caracterizada por la creación de institutos que han realizado, en cuestiones sociales y de previsión popular, brillantes y continuos trabajos de información, de preparación legislativa, y de vigilancia e inspección, debe seguir marchando al mismo paso que las naciones progresistas en la materia" (cit. en Montalvo 1975 pag. 163).

El IRS se emplea pues como argumento de autoridad para la creación de un Ministerio que acarreará la postergación del Instituto. Según el decreto, se integran en el nuevo Ministerio, entre otros, el IRS, el Instituto Nacional de Previsión y el Consejo de Emigración.

La creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919, por el Tratado de Versalles, así como el crecimiento de la estructura organizativa del propio IRS, favoreció sin duda la creación de un Ministerio de Trabajo. Y en este sentido habría que considerar la suerte



posterior del IRS como un resultado de su propio éxito. Fue su acertada actuación la que impulsó, también, la ulterior creación de un Ministerio. Se trató, en definitiva, del paso del "intervencionismo científico" al "intervencionismo administrativo" rompiendo el Estado definitivamente sus ataduras liberales (López Pena 1969 pag. 43).

Pero la creación del Ministerio no significa sólo la unificación de organismos dispersos administrativamente. Como Palacio ha señalado, esta medida fue un reflejo de la tendencia absorbente de la administración y, sobre todo, una muestra de la burocratización creciente: se priva de protagonismo a la iniciativa social -a los actores sociales: patronos y obreros- con una actuación flexible en función de las cambiantes condiciones sociales. Y en su lugar es la pureza del procedimiento administrativo la que comenzará a privar (Palacio 1986 pag. 281 y siguientes).

En realidad, la idea de crear, a partir del núcleo inicial del IRS, un Ministerio de Trabajo se había suscitado en distintas ocasiones en las dos primeras décadas de este siglo: "Pero no encontró su momento hasta los años de la crisis de la Restauración; con toda probabilidad, ante la evidencia de que el encauzamiento del conflicto obrero necesitaba, no intervenciones esporádicas, sino una presencia administrativa permanente, apoyada en un soporte orgánico de cierta consistencia. La necesidad de tal estructura administrativa más sólida que la existente hasta entonces era tanto mayor cuanto que la fórmula institucional diseñada entre nosotros para el encauzamiento del conflicto obrero era la negociación colectiva en el

marco de organismos públicos corporativos" (Martin Valverde 1987 pag. 75). La inmediata crisis de empleo tras la crisis económica de 1929 y la activa intervención pública del Estado es este ámbito durante la 2 República, reforzará copnsiderablemente la nueva estructura administartiva.

En la composición del IRS pierde peso la representación patronal y obrera, y se incrementa la de organos administrativos. Ademas, las distintas filosofías de ambos órganos -burocrática la del Ministerio y flexible la del IRS- comienza a suscitar tensiones y conflictos. La representación obrera en el IRS -y, en particular, Largo Caballero- comienza a protestar por la continuada marginación de este organismo por las autoridades y otros órganos del nuevo Ministerio, por estar siendo excluidos de los debates de las nuevas medidas legales. Y las cuestiones de competencia se agravan con la creación -por Real Decreto de 5 de octubre de 1922- de la Comisión asesora del Gobierno en materia social, pese a formar parte de la misma el presidente del IRS.

Simultaneamente la propia administración crea organismos paralelos en sus competencias al IRS, pero desvinculados del mismo. Se limita así la capacidad y autonomía del IRS con la constitución de la Comisión del Trabajo de Cataluña por Real Decreto de 11 de octubre de 1919 o por la creación de una Delegación Regia del Ministerio de Trabajo para Cataluña y Baleares en febrero de 1923 (Palacio cit). El funcionamiento y, sobre todo, la vitalidad del organismo se encontraba ya seriamente amenazado. Tardará todavía algunos años en desaparecer

formalmente -sólo ocurrirá en junio de 1924- este organismo, pero sus horas se encontraban ya contadas. Sin su existencia, como escribió Brenan: "Ni una sola disposición de carácter social hubiera sido promulgada" (Brenan 1962 pag. 19).

De todas maneras la creación del Ministerio de Trabajo no supuso la paralización de nuevas disposiciones legales. Las convicciones de Eduardo Dato, entonces Presidente del Consejo de Ministros fueron fundamentales al respecto. Para él la agitación social -sobre todo la abierta lucha de clases entablada en Barcelona- solo podría resolverse con un amplio desarrollo de la legislación social, el freno al pistolero organizado y el entendimiento con el sindicalismo obrero.

El primer punto de esta estrategia, unico que nos ocupa aquí, tuvo múltiples manifestaciones concretas. Así, el 27 de junio de 1920 se limitó la revisión de alquileres para evitar aumentos abusivos, y fueron creadas las Juntas de Fomento y Casa Baratas. En enero de 1921 se dictó un decreto sobre la aplicación del Seguro Obligatorio y fue designada en las Cortes una Comisión permanente de Trabajo y legislación social. Ciertamente la actuación política de Dato respondió a su propia definición cuando dijo que: "Yo no soy socialista, ni individualista; soy intervencionista" (Seco Serrano 1978 pag. 35 y 103). Sin embargo pronto el intervencionismo iba a seguir derroteros distintos.

#### 4.3. DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA (1923),

##### Y DISOLUCION DEL I.R.S.

Con la dictadura de Primo de Rivera, la acción discrecional de la Administración asume el protagonismo de la cuestión social. El intervencionismo burocratizado desplaza al intervencionismo reformista del IRS. Al inicio de la Dictadura, el IRS queda refundido en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria por Real Decreto de 2 de junio de 1924.

Puede resultar una paradoja afirmar que la dictadura de Primo de Rivera se produce en una fase catalogada por los historiadores de una "época de dictaduras"; Italia, Portugal, Grecia, Yugoslavia o Rusia, entre otros países, cuentan simultáneamente con dictaduras en la Europa de los años veinte. Las consecuencias de la primera guerra mundial o los efectos de la revolución rusa de 1917, resquebrajan la estabilidad de las democracias.

Pero la situación interna de la sociedad española es igualmente imprescindible para interpretar la Dictadura, su actuación política y orientación ideológica. Los problemas nacionales abiertos no eran pocos. Los efectos del desastre y responsabilidades por los fracasos en la guerra de Marruecos; los problemas de orden público; el auge del nacionalismo catalán; la percepción de que el contagio revolucionario era posible en Andalucía; la

explosiva situación de los jornaleros campesinos; el agotamiento del sistema de partidos de la Restauración y la falta de capacidad del sistema político para afrontar la profunda crisis política y social -comenzando por la integración al sistema de la clase obrera-, en ese contexto se produce el Golpe de Estado de Primo de Rivera.

La situación de prosperidad económica en que se desarrolló la Dictadura -hasta la crisis de 1929-, favoreció mejoras salariales en la clase obrera. Pero el marco institucional cambia por completo. La Dictadura en efecto establecerá un sistema corporativo: "Lo corporativo significa una reacción antiliberal, un intento de sustituir la lucha de clases por una posible colaboración de las mismas, una tendencia al unitarismo sindical y una prohibición de la violencia y de la suspensión del trabajo como medio de resolver los conflictos sociales" (cit. en Montalvo 1975 pag. 175).

El texto básico de la Dictadura será el Decreto ley de Organización Corporativa Nacional de 26 de noviembre de 1926. Establece una compleja organización de la vida profesional que tiene por base el Comité paritario local y el oficio, y culmina en la Corporación Nacional de rama industrial regida por su Consejo de Corporación; por Decreto ley de 12 de mayo de 1928 se extenderá la organización corporativa a la agricultura. Sin embargo, como en tantas ocasiones ha ocurrido con los textos legales en España: "La Dictadura no se dio mucha prisa en aplicar la legislación corporativista y se llegó a la República sin que el Decreto-Ley de 1926 se tradujese en un sistema

organizativo realmente puesto en práctica" (Tomás y Valiente 1981 pag. 610).

Este mismo desfase entre las intenciones -incluso las establecidas en las leyes- y la realidad, se produce en otras materias. Así, Primo de Rivera abrigaba la intención de "organizar con la cooperación obligatoria del obrero, del patrono y del Estado, el seguro de paro forzoso y de vejez e invalidez, de forma que ningún ciudadano que haya consumido sus energías en el trabajo se vea nunca en la triste y desconcertante situación de pordiosear su sustento" ( citado en Montoya 1976 pag. 17).

Las actuaciones fueron, sin embargo, más modestas que las palabras. Así la Dictadura se limitó a reordenar la legislación de accidentes de trabajo por Decreto ley de 23 de agosto de 1926 o a implantar una legislación para promover viviendas baratas o a la promulgación del Estatuto de clases pasivas de 1926 que contemplaba la jubilación y la orfandad.

Pero inicia distintas medidas en favor de la familia y de la maternidad. Así, por decreto de 21 de junio de 1926, se implanta el subsidio a las familias numerosas de la clase obrera, entendiéndose por tales las de ocho o más hijos. O por Decreto ley de 22 de marzo de 1929 crea un seguro -obligatorio- de maternidad, destinado a cubrir las necesidades de asistencia sanitaria y de sustitución de salario de obreras y empleadas; norma que fue desarrollada por un Reglamento de 29 enero de 1930. Y "no debe

silenciarse el intento -frustrado- de la Dictadura de elevar a nivel constitucional el reconocimiento del derecho a la Seguridad Social. El Anteproyecto de Constitución redactado por la sección 1 de la Asamblea Nacional (fechado en 17 de mayo de 1929) establecía en su artículo 28, penúltimo párrafo, que : "El Estado prooverá con el concurso de las clases interesadas, por el seguro o por otros medios, a la conservación de la salud y capacidad de trabajo del obrero maual o intelectual, y a las consecuencias económicas de la enfermedad, la vejez y los accidentes que procedan del riesgo profesional" (Montoya 1976 pag. 18).

Sin embargo, pese a la orientacion corporativa del nuevo régimen eso no significa que se suprimiera por completo la influencia del IRS. Por una parte, en la aprobación del Código de Trabajo de 23 de agosto de 1923: la primera vez que se agrupaba en un texto único la legislación laboral. Pero aunque se denominara "Código" en realidad de sus cuatro libros sólo el primero -dedicado a contrato de trabajo- era original; los otros tres reunían leyes y reglamentos anteriores en gran parte elaborados por el IRS: contrato de aprendizaje, los accidentes de trabajo y los tribunales industriales (cit. en Tomás 1981 pag 611).

Por otro lado, el IRS tiene, aparentemente, continuidad con el Consejo de Trabajo de la Dictadura. Sin embargo, ni la labor investigadora del Instituto, ni su contacto directo con la realidad social, ni la iniciativa en las actuaciones coincide con la concepción corporativa del Consejo de Trabajo. Significaban filosofías políticas

muy divergentes para que pudiera continuar con su labor el  
IRS.



#### 4.4.-INTERNACIONALIZACION Y CONSTITUCIONALIZACION

##### LA 2 REPUBLICA: 1931-36.

La situación social después de la primera guerra mundial, en 1914-18, de la revolución rusa de 1917 y de la crisis económica de 1929, van a significar cambios profundos en el tratamiento de los problemas sociales, la legislación social y la actuación administrativa de los Estados. Los cambios suponen un creciente impulso de organizaciones internacionales en el diseño de la legislación y de las directrices de futuro de los servicios sociales. Simultáneamente, la legislación social accede a las constituciones de numerosos países. Concretemos estos aspectos.

Primero, la internacionalización. La cuestión social había dejado de plantearse a nivel meramente interno, al menos ese era el propósito del internacionalismo proletario marxista. Pero si la movilización social ya no se planteaba solo a nivel interno, tampoco la construcción de respuestas y diseño de políticas sociales quedará, a partir de los años veinte, al exclusivo arbitrio de las políticas internas de los estados. Instancias exteriores van a comenzar a tener importancia creciente.

La Organización Internacional del Trabajo (en lo sucesivo, se citará como OIT) ha sido sin duda la artífice

de ese impulso. Creada por el Tratado de Versalles, al final de la 1ª guerra mundial en 1919 dentro del marco de la, también creada, "Sociedad de Naciones". Se compone de representantes de gobiernos, empresarios y trabajadores.

La amplitud de los fines de OIT ha facilitado una continuada actuación de impuso en materia social, adaptada a las cambiantes condiciones económicas, laborales y políticas en el transcurso de sus sesenta años de vida. Incluso desaparecida la Sociedad de Naciones por la 2ª guerra mundial, sin embargo la OIT subsistió como organismo especializado de la ONU.

Precisamente, durante la 2ª guerra mundial se celebra en Filadelfia (USA) una reunión de la OIT en la que se aprueba una declaración -conocida como "Declaración de Filadelfia"- que definen los objetivos del organismo y los principios de justicia social que lo inspiran. Entre ellos se encuentra: "a) Considerar que el trabajo no es una mercancía; b) Que la libertad de expresión y de asociación es una condición indispensable para el progreso; c) Que la pobreza, donde quiera que exista, constituye un peligro para la prosperidad de todos; d) Que la lucha contra las necesidades debe ser llevada con la máxima energía en el seno de cada nación y por el esfuerzo internacional continuado y concertado y en el cual los representantes de los trabajadores y los empleados cooperando en pie de igualdad con los de los Gobiernos, participen en las libres discusiones y decisiones de carácter democrático en vista de promover el bien común; e) Que todos los seres humanos cualquiera que sea su raza, su religión o su sexo, tienen

el derecho de conseguir su progreso material y su desarrollo espiritual en la libertad y en la dignidad, en la seguridad económica y común igualdad de oportunidades" (cit. en Díez de Velasco 1978 pág. 190, y a quien seguimos en este punto).

Aunque la declaración de Filadelfia se realiza años después de la constitución de la OIT, no contiene ninguna innovación respecto a su actuación desde su nacimiento. Desde su origen, en efecto, desempeñó una labor muy importante homogeneizando la legislación social y reivindicando la mejora de la situación social. El pleno empleo; las condiciones de trabajo; la formación profesional; la condición de los emigrantes; la extensión de la seguridad social y de la legislación protectora; la protección de la infancia, de la maternidad y de la salud; la reivindicación de los medios para el ocio, la cultura y la vivienda, etc. en todos estos campos el impulso de la OIT ha sido decisivo.

La actuación de la OIT ha sido además decisiva por los distintos tipos de decisiones que adopta. Por una parte, convenios que obligan a cada Estado -aunque sus representantes hayan votado en contra- a someterlo a la autoridad competente para su ratificación. Si se ratifica, el convenio se convierte en tratado que obliga al Estado frente a los demás y a la OIT. Por otra parte las recomendaciones. No tienen carácter obligatorio. Pero son orientaciones que marcan directrices en la legislación social. Y aquí reside, precisamente, su importancia: en sus efectos persuasivos, en crear conciencia ante nuevos

problemas, en dar argumentos para reivindicaciones obreras dentro de los países. En definitiva, la OIT ha desempeñado un activo papel práctico de grupo de presión en la defensa del bienestar social de los países occidentales.

Pues bien, constituida la OIT como consecuencia de el tratado de Versalles, la ley española de 7 de agosto de 1919 autorizó al gobierno a aceptar la parte del tratado relativa a los temas laborales, ratificándose posteriormente, el 8 de enero de 1920, el tratado íntegro. Desde entonces, por consiguiente, la influencia de la OIT en la evolución de la legislación española ha sido importante. Pocos años después, durante la 2ª República, se manifestaría con claridad.

En segundo lugar, la constitucionalidad. Internacionalización y constitucionalización de la legislación social, son procesos coincidentes en el tiempo y en los factores que lo originan. La 1ª guerra mundial, la crisis económica del año 29, la revolución rusa de 1917, la intensa movilización obrera de ambos fenómenos constituyen, en realidad, las dos caras de una misma conciencia: la necesidad de abordar los problemas sociales de las sociedades modernas. La gravedad de estos problemas, el auge de los movimientos obreros y la creencia en que la paz duradera no se lograba sólo resolviendo los problemas internacionales, sino también con la regulación justa de los problemas sociales.

Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de constitucionalización?. Pues a una innovación relevante: a

llevar hasta la máxima norma legal, la Constitución, los principios básicos de la legislación social y a implantar derechos sociales y económicos junto a los tradicionales contenidos constitucionales.

El constitucionalismo del XIX incluía cuestiones de contenido fundamentalmente político: elecciones, nombramiento del gobierno, moción de censura, competencias del legislativo, ejecutivo y judicial. Pero no aparecían aspectos de la vida social y económica, derechos de los trabajadores, obligaciones del Estado frente a los problemas sociales, etc. Pues bien, esto es lo que comienza a ocurrir en el primer tercio del siglo XX: que las Constituciones empiezan a regular aspectos hasta entonces inusuales. La Constitución rusa, la Constitución mejicana de 1917 y -sobre todo por su influencia en la española de 1931- la de Weimar de 1919, constituyen muestras decisivas del cambio de contenido de las constituciones.

Con la proclamación de la 2ª República, en abril de 1931, se manifiesta en España esa doble tendencia de internacionalización y constitucionalización de la cuestión social. El programa social básico de la República se establece en el art. 46 de la Constitución de 1931: "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 de 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". La Constitución trata, además, separadamente la protección y previsión de los agricultores y de los pescadores, en su artículo 47, entre otras formas con cajas de previsión.

Otros artículos también importan a nuestros efectos. Sobre todo el art. 39 que reconoce, junto al derecho de asociación, como novedad el derecho también de sindicación. O el 43 que, por primera vez en nuestra historia, establece la igualdad de sexos; la obligación subsidiaria del Estado de alimentar y educar a los niños; la igualdad entre los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio; el compromiso del Estado a prestar asistencia a los enfermos, ancianos y protección de la maternidad y a la infancia. O el art. 48, al implanta: la enseñanza primaria con carácter obligatoria y gratuita y facilitar el acceso a todos los grados de la enseñanza a los económicamente necesitados. O el 31 que reconoce el derecho a emigrar o inmigrar.

La Constitución diseña un plan extraordinariamente amplio de medidas de bienestar social. El inciso del art. 46 -"la República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna"- revela el

alcance de su compromiso y de su ambición. Por primera vez en nuestra historia aparecen directrices básicas para abordar problemas sociales, en un texto constitucional español.

Sin embargo, hay que decir que, en la práctica, no todos los compromisos constitucionales se cumplieron. Las causas de esa inobservancia son varias, a alguna de las cuales es preciso aludir.

En primer lugar, por las difíciles circunstancias económicas en que llegó la 2ª República. La crisis económica de 1929 se manifestó en España algo después, coincidiendo con el nuevo régimen político y afectó de lleno a su política social. En todo caso obstaculizó la puesta en práctica de sus aspiraciones en política social.

En segundo lugar, por la escasa duración que tuvo la 2ª República: de 1931 a 1936 ó 39, según se establezca su final con el inicio de la guerra civil o a su término. Un máximo de ocho años en el mejor de los casos. No hubo, pues, tiempo material para llevar a término el desarrollo legislativo de la Constitución. Tómese como ejemplo que de la Constitución de 1978, a los once años de aprobarse todavía resta desarrollar, por ejemplo, la Ley del Jurado o el Consejo Económico y Social o los Estatutos de Ceuta y Melilla.

Pero, en tercer lugar, la propia inestabilidad política de la República. La sublevación militar de Sanjurjo o la posterior de Asturias, los cambios de

gobierno, y sobre todo, de orientación en el bienio 1933-35, la intensa movilización política, etc. todos los factores estudiados reiteradamente -por Thomas, Tuñón de Lara, Tusell, Artola, Malefakis, etc.- de la inestabilidad del sistema republicano incidieron negativamente en el logro de los objetivos de bienestar social proclamados en su Constitución.

No obstante, se adoptaron numerosas medidas de asistencia social. Inmediatamente después de proclamada la República, por decreto de 15 de abril de 1931, se ordenó que cada Ministerio propusiera al Consejo de Ministros las disposiciones que debían quedar derogadas, reformadas, reducido su rango etc. Por decreto de 24 junio de 1931, se enumeran una larga serie de disposiciones de contenido social que se determinan subsistentes (sintetizadamente puede verse también en de la Villa, 1969b pag. 241-243). Pero las disposiciones sustantivas no iban a retrasarse. Ya por Decreto de 1 de julio de 1931, convertido en ley el 9 de septiembre, se establece la jornada máxima de trabajo. El 27 de noviembre de 1931 se aprueba la ley de colocación obrera obligatoria. En todo caso, el primer bienio republicano significó la puesta en práctica de una activa política reformista de protección social (Mazuecos Sánchez 1980).

Las disposiciones fueron abundantes en materia de paro obrero. Por Decreto de 5 de mayo de 1931 se establecen las bases por las que ha de regirse la previsión social contra el paro forzoso y crea, en el Instituto Nacional de Previsión Social, una Caja Nacional contra el



paro forzoso cuyo reglamento aparece el 30 de septiembre de 1931. La Ley de 7 de julio de 1934 ordenaba incrementar los subsidios contra el paro con medidas destinadas a reducir el desempleo -obras públicas, estímulo de la iniciativa privada- y otra ley de 25 junio de 1935 ordenaba el fomento estatal de los fondos o cajas de paro forzoso y creaba en el Ministerio de Trabajo la Junta Nacional contra el paro (Montoya, 1976, pág. 20).

En 1931 se crea la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y, en 1932, se establece la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales. La República además, extendió a la agricultura la protección frente a los riesgos de accidente laboral. Por leyes de 9 de septiembre de 1931 y la de 8 de octubre de 1932, Ley de Accidentes de Trabajo, se establece el principio del derecho del trabajador a la protección por accidente, incluso aunque el patrono no hubiera cumplido el suyo de darlo de alta, interviniendo en tal caso el Fondo de Garantía administrado por la Caja Nacional del Seguro. Y ya en vísperas de la guerra civil, el 13 de julio de 1936, se aprueba la ley de bases de enfermedades profesionales.

Otras disposiciones importantes fueron la Ley de Contratos de Trabajo de 21 noviembre 1931 o la Ley de Jurados Mixtos de 27 noviembre de 1931 o la Ley de Asociaciones Profesionales de 8 de abril de 1932. Y una importante ley se aprueba el 2 de junio de 1936, de unificación de los seguros sociales de vejez, invalidez, muerte, enfermedad y maternidad, respondiendo al impulso

del INP desde la proclamación de la República (Samaniego Boneu 1984 pag. 103 y ss).

La Constitución de 1931 no se refería de manera expresa al seguro social obligatorio, aunque el artículo 46 de la Constitución contenía numerosas referencias y "fuera cual fuese la interpretación de estos preceptos, resultaba evidente que, bien en forma de seguro obligatorio, bien en forma de seguro voluntario con subsidios o subvenciones estatales, la previsión social frente a las situaciones de necesidad de los perceptores de rentas de trabajo asalariado constituía una de las principales piezas del programa de legislación social del régimen republicano" (Martin Valverde 1987 pag. 89 y en general pag. 78- 94).

Todo ello en definitiva muestra el extraordinario empuje recibido durante la segunda República para abordar jurídicamente la cuestión social. El desarrollo del programa constitucional se efectuó con rapidez, calidad técnica y espíritu de solidaridad social. El desarrollo normativo constituye un testimonio inequívoco de aquel intento ( en de la Villa 1969b, puede verse una enumeración más detallada de disposiciones sociales de la época).

#### 4.5.-LOS SERVICIOS SOCIALES DURANTE

##### EL FRANQUISMO

Resulta difícil examinar con brevedad las características de los servicios sociales durante el franquismo. Para empezar, surge el problema de la pura delimitación temporal. Puede discutirse si el franquismo se inicia en 1936 ó al finalizar la guerra civil, en 1939. E igualmente dista de estar claro su final. Puede entenderse como tal la muerte de Franco en 1975, o bien las elecciones generales de 1977 o, incluso, la aprobación de la Constitución de 1978. Aquí incluiremos en nuestro tratamiento desde 1936 hasta 1975.

La amplitud cronológica del período considerado nos sitúa ante otra dificultad suplementaria, por lo menos en el examen de los servicios sociales. Se trata de la pluralidad de situaciones -e incluso la disparidad entre las mismas- producidas durante dicha fase cronológica. Aunque se mencione este período con la expresión "franquismo" en singular, en su transcurso se producen situaciones políticas diversificadas.

El franquismo no fue, en efecto, un sistema político homogéneo durante toda su vigencia. Evolucionó desde un sistema totalitario en sus orígenes hacia un sistema autoritario (Linz 1974), con pluralismo limitado, sin movilización social, con mentalidad más que ideología

y con algunas garantías propias de un Estado de Derecho, salvo en cuestiones de naturaleza política o ideológica.

En todo caso la peculiaridad del régimen de Franco incidió claramente en este ámbito. Incluso en el alcance de muchas de sus medidas. Como en numerosas ocasiones se ha puesto de relieve, las mismas restricciones impuestas a derechos políticos, sindicales o de opinión, vinieron acompañadas por una cierta amplitud de los derechos sociales, salvo para los opositores políticos.

Pero las dificultades de tratamiento de los servicios sociales no provienen solo de la duración del régimen, ni de sus diferentes orientaciones políticas. Los problemas provienen, al menos, de tres tipos de condicionamientos.

Por una parte, las muy diferentes condiciones sociales que se suceden durante el franquismo. Esas cambiantes situaciones, ocasionaron la aparición de muy cambiantes necesidades sociales y por ello de unas medidas de asistencia social sumamente diversificadas en las distintas épocas del franquismo. Los necesidades sociales en su origen estuvieron vinculadas a los efectos de la guerra civil en las condiciones vitales de los ciudadanos. Unas décadas después, en los años sesenta, las necesidades sociales se relacionan con el despegue económico y los desajustes sociales de una prosperidad naciente (concentración urbana, chabolismo y suburbios etc.). Por último, en las postrimerias del régimen, éste ha de hacer frente a las consecuencias generadas por la crisis

económica (retorno de emigrantes, tasas de paro muy elevadas, etc). Isabel Cerdeira (1987) ha sistematizado estas distintas secuencias históricas distinguiendo entre una primera etapa de beneficencia del Estado -que abarca de la guerra civil a 1959-, y una segunda de asistencia social, que va de 1959 a 1978. Y ya después del franquismo, a partir de la Constitución, sería cuando se inicie la etapa de servicios sociales.

El segundo rasgo de esta época es la extraordinaria heterogeneidad legal, y también administrativa, vinculados a los servicios sociales. Las respuestas administrativas a las necesidades sociales surgen sin un plan director, sin un marco organizativo. Por tanto los órganos de actuación, además de desordenados a menudo, se multiplican y simultáneamente subsisten lagunas, carentes de intervención pública. Es en definitiva consecuencia de actuar en respuesta a necesidades perentorias, urgentes, como las derivadas de la guerra civil, que luego subsisten lángidamente después de desaparecer las condiciones que justificaron su nacimiento. Pero en medio de esa proliferación administrativa un rasgo sí puede destacarse de todo el período: la ausencia de una legislación sistematizadora que directamente abordara de manera global la actuación administrativa en el campo de los servicios sociales.

En tercer lugar, otro rasgo importante de todo el período franquista es la coexistencia de modalidades de actuación en los servicios sociales durante el franquismo. Junto al sector público, también desempeñó un importante

papel el sector privado, incluyendo la actuación de la Iglesia, al igual que las organizaciones vinculadas a la organización sindical y al movimiento nacional franquista. Y a menudo con muy reducida coordinación entre las distintas organizaciones intervinientes.

Pero en todo caso, al margen de las dificultades para sistematizar y analizar los servicios sociales durante el franquismo, éste tiene importancia y no sólo por la importancia objetiva que llegaron a alcanzar estos servicios (Casado 1987 pag 101-102). Sobre todo porque en los últimos años del régimen se encuentra ya, con mayor o menor grado de desarrollo según los casos, en germen la actual situación de los servicios sociales en nuestro país. En especial, la intervención pública -tanto en el plano legal como en el organizativo- tendrá cambios, pero no radicales, con la implantación de la democracia.

De hecho la declaración de intenciones del franquismo surge ya durante la guerra civil. Así en el Fuero del Trabajo de 1938 se establece el compromiso del Estado de ejercer: "una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo" (art. 2). Y para ello se incrementarán los seguros sociales por vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. Esta proclamación general se complementa con declaraciones -en el mismo texto legal- sobre duración de jornada, trabajo de mujer y niños, vacaciones anuales, protección de la familia, creación de instituciones para el ocio de los trabajadores etc.

Cuestiones semejantes seran abordadas en otros textos legales reguladores del sistema político franquista. Por ejemplo en el Fuero de los Españoles de 1945 -que menciona ademas la protección a las familias numerosas- y tambien en la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958.

Pero como es evidente la regulación básica de la asistencia social se realiza en la legislación ordinaria. Y lo singular es que gran número de decisiones legales sobre importantes aspectos de la asistencia social, se implantan ya en plena guerra civil y tendran larga pervivencia en nuestro sistema administrativo y legal.

En efecto, pocos meses despues de iniciada la guerra civil, con fecha 29 diciembre 1936, se creó el Fondo de Protección Benéfico Social que con posterioridad tendría diversas reformas; la principal de las mismas con fecha 15 diciembre 1940. Regula sus recursos económicos -donaciones, impuestos especiales por lujo en bebidas, restaurantes, corridas de toros etc. pero tambien créditos consignados en los Presupuestos generales del Estado- y sus finalidades. Los principales destinos de sus recursos pueden ser a la obra de Auxilio Social -de la que luego trataremos-, a los establecimientos de Beneficencia; a los huérfanos de los fallecidos por la guerra civil; como remedio a necesidades urgentes por cualquier tipo de catástrofes etc. El Ministro de Gobernación y, en su lugar, el Director General de Beneficencia era el encargado de gestionar y dirigir este Fondo.

Este Fondo no tenía como objetivo prestar directamente asistencia social. Su competencia se limitaba a recaudar y distribuir fondos económicos: "a los organismos nacionales encargados de realizarla, teniendo a la vista el mapa general de las necesidades más urgentes en todo el ámbito de la Patria, como organismo centralizador de las atenciones y subvenciones de la Asistencia Social española" (Cantero 1948 pág. 29). Y que su papel fue ciertamente importante lo denota su presupuesto. Como el propio Cantero recoge, en 1947 su presupuesto de gastos superaba los 328 millones de pesetas; de ellos trescientos destinados a partes iguales a el Auxilio Social y a Huérfanos de la guerra civil.

Auxilio Social nace también en 1936, el 30 de octubre; por orden de 10 de mayo de 1937 se le reconoce personalidad jurídica propia y por Decreto de 19 de mayo de 1938 se le considera como órgano público para la ejecución de los servicios asistenciales. Y por Decreto de 17 mayo 1940 se convierte en institución oficial encargada de cumplir, por delegación estatal y bajo el protectorado del Estado, funciones asistenciales.

Auxilio Social fue una institución con gran importancia en la inmediata postguerra. Y ello tanto por la asistencia material que prestó, como por el papel ideológico que desempeñó. Fue una institución que, desde el principio, realizó un papel muy activo en la cristianización, atribuyendo un papel muy relevante a los asesores espirituales, al cumplimiento de los sacramentos



de los asistidos y a la supresión de los vestigios del laicismo de la 2 República (forzando la legalización de matrimonios civiles, bautismos católicos etc). Las memorias de actividades de la época (vease por ejemplo Anónimo 1940 y Cantero 1948 pag. 46 y ss), contienen innumerables muestras al respecto.

Pero el papel atribuido a esta institución no se centraba sólo en la política de costumbres. Su actuación contó con una decidida orientación ideológica. Auxilio Social estaba integrada en Falange Española y en su funcionamiento interno constituía una Delegación Nacional de Servicios de Falange. Pero al Ministerio de Gobernación le correspondía el protectorado.

Sus actividades se orientaron a subsanar las situaciones de miseria y privación más acuciantes tras la guerra civil. Contaba con tres ramas fundamentales. La primera era el Auxilio de Invierno, que abordaba fundamentalmente necesidades de tipo alimenticio; los comedores infantiles la proporcionaban a menores de doce años y las cocinas de hermandad proporcionaba comidas ya preparadas pero para llevar al respectivo domicilio "para fomentar la vida de la familia" (Anónimo 1940 pag. 49).

En segundo lugar se encontraba el llamado Servicio de Información Social. Su cometido era visitar las viviendas de los necesitados para, por una parte inventariar las necesidades y, por otra, llevarles los bienes -alimentación, ropas, medicinas- que se les

atribuyera en virtud de sus informaciones y los medios disponibles.

Y la tercera rama de actuación era el Departamento de protección a la madre y al niño. Este actuaba en tres sectores. Uno, de maternología, para asistencia médica a mujeres gestantes. Otro, centros de alimentación infantil para madres gestantes y lactantes. Y el tercero, los hogares, que eran la institución clave en la protección al niño. Con el tiempo, el protagonismo de Auxilio Social se centró fundamentalmente en la infancia (vease una síntesis de la actuación y orientación del organismo en un funcionario del mismo: López Cano 1967 pag. 91-115).

La protección al niño se diversificaba según fueran niños con familiares o huérfanos y abandonados. Para los primeros existían las guarderías y jardines maternales que cuidaban a los niños cuyas madres trabajaban fuera del hogar. Para los huérfanos existían hogares en régimen de internado. El ingreso en las instituciones se efectuaba tras averiguaciones del Servicio de Información Social y la mitad de las plazas disponibles se destinaban a huérfanos de la guerra. La obra de protección a los huérfanos de la guerra -creada por decreto de 23 noviembre de 1940 y encuadrada en la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales del Ministerio de Gobernación- actuaba también con la infancia al estar destinada a proporcionar amparo, subsistencia y educación de los huérfanos de la guerra.

La otra institución decisiva para la asistencia que surge ya en la guerra civil fue la Organización

Nacional de Ciegos, que ha llegado a adquirir un notable protagonismo, incluso económico, en los últimos años. La ONCE fue creada por decreto de 13 de diciembre de 1938 y dependiendo del Ministerio de Gobernación. Agrupaba, obligatoriamente, a todos los invidentes con fines de ayuda mutua y se arbitró como recurso económico el proveniente de un sorteo diario de una lotería.

La singularidad de su estructura radica en que los invidentes se rijan por sí mismos dentro de una organización a base de Delegaciones provinciales y locales. La propia organización estableció paulatinamente o impulsó para sus afiliados, enseñanzas, formación profesional, centros de trabajo, dispensarios médicos, previsión social etc. (ademas de Martín Mateo 1967 pag 152-165, puede verse un resumen de la temprana actuación de la ONCE en Cantero 1948 cap. 5 y posteriormente por un responsable de la misma: Satrústegui Fernández 1967 pag 251 y ss).

Auxilio Social iba a tener una movida historia administrativa con frecuentes cambios de denominación y dependencia burocrática (vease sintetizada en Borrajo 1989 pág. 29). Pero tambien con gran capacidad de supervivencia. En 1963 recibió el nombre de Instituto Nacional de Auxilio Social y en 1974 cambiará Auxilio por Asistencia (INAS), de gran importancia desde entonces. Pero en 1985 ya fue suprimido, asumiendo sus funciones el INSERSO.

El franquismo, pues, desde la guerra civil, fue articulando su política de asistencia a las necesidades. Muchas de las instituciones y centros entonces creados -en

gran medida para hacer frente a las situaciones generadas por la guerra- subsistieran largo número de años. Pero junto a estas medidas, fue desarrollando un amplio entramado de leyes, órganos administrativos y centros de atención, a los que debemos prestarle atención. Seguiremos para su exposición a Casado (1979 y 1987 pag. 102 y ss) y Cerdeira (1987), que con distintas modalidades han analizado el esquema institucional de la asistencia social y servicios sociales durante el franquismo, y a Martín Mateo (1967) que sistematizó la estructura administrativa.

#### 4.5.1. EL SISTEMA PUBLICO A NIVEL CENTRAL

El protagonismo de este nivel lo asumirá el Ministerio de Gobernación, verdadero centro hegemónico en la administración de la asistencia social. La relevancia de este Ministerio merece destacarse; su papel estaba orientado al control del orden público. Y la política de asistencia también se la entendía como instrumento al servicio de la conservación de la estabilidad social.

El Ministerio de Gobernación era, en efecto, el núcleo coordinador de la asistencia social; de hecho en él fueron situados los órganos colegiados superiores de la administración. El Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales -creado en 1938 y reformado por decreto de 20 de junio de 1958- era el órgano de asesoramiento, propuesta y

dictamen al Ministro para todas las actividades que afecten a la coordinación de la beneficencia en éste y en cualquier órgano de la administración.

También en este Ministerio se encontraba la sede de Comisiones Interministeriales para el Bienestar Infantil -que administró los programas de ayuda a la infancia del convenio con la Unicef- y la de Asistencia y Educación de Subnormales físicos, síquicos y escolares, que coordinaba los servicios clínicos, asistenciales y educativos para niños minusválidos.

A nivel administrativo existían dos unidades fundamentales -a lo largo, en la práctica, de todo el franquismo- en la actuación en esta materia. La primera fue la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales. Había sido creada por ley en 1932 y se mantuvo hasta su reforma interna por Decreto de 17 de marzo de 1966. Tenía a su cargo todo lo referente a la beneficencia general del Estado ejercida por establecimientos estatales; el protectorado de la beneficencia particular y del Auxilio Social, la gestión de Fondos Nacionales, y la coordinación con otras instituciones públicas o privadas, del Movimiento o de la Iglesia con fines análogos.

La Dirección General tenía a su cargo la gestión de los Centros de Beneficencia -hospitales, Orfanatos y Residencia de Ancianos-, en su mayor parte procedentes del siglo XIX. Pero su papel más relevante tal vez fuera en la gestión de los Fondos Nacionales.

Ya hemos tratado del Fondo de Protección Benéfico Social creado durante la guerra civil. Pero en un momento de cambio de orientación de la política económica del franquismo -el acceso al poder de los denominados "tecnócratas" en el año 59- ciertos ingresos públicos van a vincularse a finalidades asistenciales en la línea de los impuestos finalistas. En concreto, un recargo sobre la adquisición de bienes a título lucrativo se aplica al Fondo Nacional de Asistencia Social (el FNAS o FONAS) y desde 1962 se le concede, además, subvenciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.

El FNAS no era un organismo sino un patronato presidido por el Ministro de Gobernación, cuyo vicepresidente era el Director General de Beneficencia, y en el que formaba parte representantes de la mayoría de los Ministerios. El FNAS repartía sus ayudas, en régimen discrecional, a infancia desvalida, en favor de subnormales y en favor de ancianos y enfermos. Aunque nos encontramos ante una nueva encarnación de la beneficencia con otro nombre, una de sus actuaciones desborda este marco. Los auxilios en favor de ancianos y enfermos: "Como las ayudas benéficas se destinan a personas pobres, pero su régimen jurídico llega a configurar derechos subjetivos análogos a los de la Seguridad Social. Se trata, en todo caso, de prestaciones económicas, no de servicios sociales" (Casado 1987 pag 109).

Por otra parte la Dirección General de Beneficencia ejerce el patronato sobre la ONCE, sobre la Asociación Nacional de Inválidos civiles -regulado por

decreto de 28 de julio de 1957- donde se integraban voluntariamente y sobre el Auxilio Social.

En el Ministerio de Gobernación se ubicaba, igualmente, otra Dirección General con importantes cometidos: la de Sanidad. Sin embargo su orientación asistencial era fundamentalmente sanitaria. Pero ejercía también el patronato sobre la rehabilitación y recuperación de inválidos, sobre la asistencia psiquiátrica, sobre las enfermedades del torax y sobre el Instituto Nacional del Cancer.

Los servicios mencionados de la Administración central, contaban igualmente con cobertura a nivel provincial. Pero por la amplitud de cometidos, ya examinados, de la Dirección General de Beneficencia su protagonismo ha sido más importante. Las Juntas Provinciales de Beneficencia reproducían los cometidos que en el plano nacional correspondían al Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales y en su reorganización de 20 de junio 1958 se impulsa su papel coordinador de la beneficencia tanto privada como pública.

Otro Ministerio con importantes atribuciones en materia de acción social fue el de Justicia, con cometidos en relación a los menores, respecto a la mujer y a los presos. Su instrumento fue la Obra de Protección menores -sistematizada su abundante normativa por decreto de 2 de julio de 1948- cuyas atribuciones se ejercían a través del Consejo Superior de Protección de menores; las Juntas de

Protección de menores y los Tribunales tutelares de menores.

Al Consejo Superior le correspondía, entre otras, la creación y fomento de instituciones dedicadas a recoger, alimentar y educar menores de 16 años necesitados, abandonados o mendigos, la elaboración de directrices globales para la actuación de estas instituciones, la supervisión de la labor que realizan las instituciones que acogen menores, la coordinación de centros etc.

Las Juntas de Protección de menores, que existían en cada provincia, tenían a su cargo la actuación directa en la custodia y protección de la infancia, instar la actuación de los Tribunales de justicia y el tutelar de menores, etc. El Tribunal Tutelar de Menores intervenía en los menores de dieciseis años cuyas acciones u omisiones esten catalogadas como delitos o faltas. En su caso, podía decidir que los menores fueran ingresados en un establecimiento de reforma o corrección, o colocarlo bajo custodia de una familia; pero en todo caso las Juntas de Protección debían realizar el seguimiento del menor.

Respecto a la mujer, la actuación de Ministerio de Justicia se realizaba a través del Patronato de Protección a la Mujer, que había sido fundado en 1902 con el nombre de Patronato real para la represión de la trata de blancas y que conservó esa denominación hasta 1931, y que fue regulado por ley de 20 noviembre de 1952. Con la Junta Nacional del Patronato, existían, igualmente, juntas



provinciales y locales, cuyas funciones tenían una doble vertiente: genéricas, velando por la moralidad pública, y específicas de prevención y de readaptación social de las mujeres menores de dieciseis años. Ha de destacarse en todo caso que la protección a la mujer era entendida por el Patronato, exclusivamente, como custodia de la moralidad; y ésta se vinculaba únicamente a aspectos sexuales lo cual generaría numerosas críticas a la actuación y filosofía de este organismo (Una exposición de la mentalidad prevaleciente en su actuación puede verse a cargo del Secretario del Patronato en: Tallada 1967 pag. 211 y ss).

La tercera área de actuación del Ministerio de Justicia se centraba en materia de presos. Por decreto de 27 de julio de 1943 se creó el Patronato Nacional de Presos y Penados, que en 1945 pasaría a denominarse de San Pablo, que ofrecía ayuda económica y material a los hijos y familiares de penados y reclusos, y que contaba para ello con subvenciones estatales y donativos.

El Ministerio de Educación tenía competencias en materia de protección escolar. Inició esas actividades, por ley de 20 de septiembre de 1938, estableciendo las bases de la protección escolar en la enseñanza media que, tras diversas reformas, se amplió sustancialmente por ley de 21 de julio de 1960 creando el Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades.

Es necesario detenerse en este Fondo, pues su creación se produce en un momento crucial para la política económica y social de España y porque adquirió pronto gran

relevancia en la política social del régimen. La mencionada ley crea los Fondos Nacionales para la aplicación social del impuesto y del ahorro. La financiación corre a cargo de un recargo, establecido en la ley, sobre el impuesto sobre la renta y sobre otras actividades mercantiles. De ahí las pretensiones de justicia social, de redistribución de la renta y de medio para la solidaridad social que la exposición de motivos de la ley destaca. La norma crea el Fondo Nacional de Asistencia Social, el Fondo Nacional de Protección al Trabajo y el Fondo de crédito para la difusión de la propiedad mobiliaria -vinculados a diferentes ministerios- y el Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, al de Educación.

Obsérvese que se implanta esta norma en 1960, es decir cuando con el nuevo Gobierno llamado de tecnócratas, va a iniciarse el despegue económico y la industrialización en España. Para ello era un requisito imprescindible la cualificación de la mano de obra y, por tanto, la extensión del sistema educativo a la totalidad de la población. Y en este contexto, era necesario facilitar el acceso al sistema escolar de personas de todas las clases y medios sociales, concediendo ayudas económicas.

Este fondo estaba dirigido por un patronato presidido por autoridades del Ministerio de Educación y contaba con delegaciones provinciales. Su objetivo fundamental se centraba en proporcionar ayudas económicas -becas y préstamos- a personas necesitadas y con rendimiento académico, para cursar enseñanzas en sus

diferentes grados y para facilitar su ulterior acceso a un puesto de trabajo. El Fondo proporcionaba ayudas directas para la enseñanza, así como medios complementarios: para transporte, comedor, libros, alojamiento etc.

Este Ministerio contaba también con la Comisaría General de Protección Escolar y Asistencia Social, que era el órgano ejecutivo del Patronato de Protección Escolar, fue creado por ley de 19 de julio de 1944. Su misión era unificar, impulsar y dirigir todas las manifestaciones de protección y asistencia escolar. Al Patronato Nacional de Educación Especial creado en 1965 -siguiendo al anterior Patronato para la Educación de la Infancia Anormal, creado en 1953- le correspondía la elaboración del plan nacional de educación especial, impulsar y coordinar esas actividades, ejercer la alta dirección e inspección de los centros, promover campañas de orientación e investigación, etc.

El Ministerio de Trabajo tuvo durante el franquismo un gran protagonismo en la política de asistencia social. Y ello -al margen de sus realizaciones y logros concretos- por el importante papel ideológico para la legitimación del sistema atribuido a este Ministerio; en especial cuando tuvo como ministro al Sr. Giron de Velasco.

Pero también el Ministerio de Trabajo fue importante por haber sido el órgano de la administración que impulsó el desarrollo de la seguridad social, como luego veremos, y por los propios servicios y prestaciones que realizaba.

Un suscinto inventario de sus organismos muestra la amplitud de cometidos que le fueron atribuidos en materias propias o próximas a la asistencia social. Contaba con una Dirección general denominada de Promoción Social; también otra sobre Emigración que regulaba la emigración asistida; de él dependían los agregados laborales en las embajadas y consulados que con el aumento de la emigración en los años sesenta tuvieron una importante atera asistencial; las Universidades Laborales, pese a su nombre, centros dedicados a la especialización obrera (que luego pasarían a depender del Instituto Nacional de Enseñanzas integradas del Ministerio de Educación); la gestión del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, creado por ley de 21 de julio de 1960, y que concederá subsidios por paro debido a reestructuración empresarial, prestamos a cooperativas, ayudas por movimientos migratorios etc; el Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO) -creado en 1964, y que sólo se institucionalizó en 1973 con la denominación de Servicio de Acción Formativa- que concedía ayudas para la capacitación intensiva de adultos, mediante cursos incentivados tanto en el medio rural como urbano sobre materias demandadas por la industria; fue por tanto un instrumento para subsanar los deficits históricos de formación obrera y para el ajuste de la mano de obra a las necesidades del naciente desarrollo económico. Inmediatamente antes de la transición el PPO asumió, igualmente, las competencias de colocación obrera, hasta entonces en la Organización Sindical, pasando a denominarse Servicio de Empleo y Acción Formativa.

#### 4.5.2.-LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL.

La Seguridad Social tuvo durante el franquismo una evolución desde las orientaciones del Fuero del Trabajo, hacia el modelo promovido desde Inglaterra y otros países europeos tendente al principio de universalidad y hacia el reconocimiento del derecho a los beneficios de asistencia y seguridad social (Borrajo 1989 pag. 15). E todo caso, en su desenvolvimiento pueden señalarse las tres siguientes fases (Velarde 1989 pag. 140):

1. El primero, correspondiente a 1937, se vincula a la doctrina social de la Iglesia en su vertiente de ayuda a la familia como institución. Aparece de este modo, a partir de dicho año, la novedad del subsidio familiar. Se complementa, a partir de 1942, y sobre todo desde 1946, con el llamado Plus Familiar. Este se basaba en un sistema de puntos que permitían repartir, casi sin carga burocrática, un impuesto sobre el volúmen de salarios de cada empresa. Cada una de éstas, pues, financiaba la mayor parte de las prestaciones que recibían sus trabajadores en relación con las cargas familiares que soportaban.

2. El segundo fue la creación, en 1939, del subsidio de vejez e invalidez, que sustituyó al anterior retiro obrero. En 1947 se crea el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, que se amplía a viudedad en 1955. Simultáneamente se amplía, dentro de una concepción corporativista por ramas de producción, el llamado Mutualismo Laboral.

3. El tercero se planteó en 1942. Fue el año que se estableció el Seguro Obligatorio de Enfermedad. Sus prestaciones se ampliaron de forma notable en sus tres aspectos fundamentales: las atenciones de medicina de cabecera y de especialistas en régimen ambulatorio; las prestaciones de tipo hospitalario, que culminarían con el Plan de Instalaciones Sanitarias; finalmente, la dispensación, cada vez más amplia, de medicamentos a las personas encuadradas, primero, en el Seguro Obligatorio de Enfermedad y, después, en el sistema de Seguridad Social (Velarde 1989 pag 140-141; una clara síntesis de la evolución de la asistencia sanitaria y sus fases desde 1943, en Alberti López 1985 pag. 297-337).

No es posible sintetizar aquí la formidable masa de disposiciones que han coexistido -y, más todavía, se han venido sucediendo- en materia de seguridad social, o sobre la ingente literatura científica por ella generada (un repertorio bibliográfico sobre el tema puede verse en Gutierrez Alamillo, 1975).

De hecho, el 28 de diciembre de 1963 aparece la ley de bases de la seguridad social, con la intención de unificar y refundir la dispersa normativa existente. Dicha ley de bases fue desarrollada, apareciendo la ley de seguridad social de 1966 que sustituida a su vez por la nueva ley de 30 de mayo de 1974.

La ley regula la acción protectora del sistema de la seguridad social, que comprende: la asistencia sanitaria

en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo; la recuperación profesional; las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad laboral, invalidez, jubilación, desempleo, muerte; y protección de la familia. Enumera y regula los servicios sociales comprendidos en la seguridad social en materia de higiene y seguridad en el trabajo; en medicina preventiva; de recuperación de inválidos y en acción formativa. Por último, la seguridad social podrá dispensar a las personas incluidas en su campo de aplicación y a sus familiares, los servicios y auxilios económicos que en casos de necesidad sean precisos. Esta asistencia social es en realidad, como ha escrito Casado: "Se trata, pues, de una beneficencia interna del sistema de Seguridad Social" (1987 pag. 110).

El Instituto Social de la Marina, atendía por su parte a toda la gama de prestaciones de seguridad social, de servicios sociales y de asistencia social, pero especializado en los trabajadores del mar.

#### 4.5.3.-LAS INSTITUCIONES DEL FRANQUISMO.

Por si fueran pocos los organismos mencionados, el franquismo creó también una peculiar estructura que no eran Ministerios pero que actuaban en materia de asistencia social. Eran la Secretaría General del Movimiento y la

Organización Sindical que constituían elementos esenciales del sistema político e ideológico del franquismo.

La **Secretaría General del Movimiento**, denominación dada tras la guerra al partido de la Falange, abarcaba un amplio sistema de organizaciones asistenciales, prácticamente duplicando los servicios prestados por la administración central. El papel más relevante lo desempeñó la Delegación Nacional de Auxilio Social, que ya se ha visto que su actividad estaba bajo el protectorado del Ministerio de Gobernación.

Pero Auxilio Social no agotaba la intervención en la asistencia social. Otras dependencias de la Secretaría General del Movimiento asumieron la realización de otras actividades. Su actividad se plasmaba en patronatos de viviendas, colegios menores y mayores, centros de formación profesional y la organización juvenil con albergues, becas, etc. Pero tenía igualmente con todo un sector de la organización destinado específicamente a la mujer: la Sección Femenina.

La Sección Femenina contaba con actividades, instalaciones y recursos económicos para su actividad en numerosos sectores de la asistencia social. Actuaba mediante hogares rurales, centros permanentes para formación en el medio rural; cátedras ambulantes, de extensión y animación sociocultural; centros sociales de carácter polivalente; guarderías infantiles; albergues de verano y colegios menores y mayores; y divulgadoras sanitario sociales. Y además gestionó la obra de Auxilio



Social hasta su integración en el Ministerio de Gobernación en 1974 y tenía a su cargo la dirección del Servicio Social de la mujer (sobre sus características ver Cantero 1948 pag. 83 y ss).

Como ha señalado Casado, la Sección Femenina fue una organización partidista de Falange: "Sus obras sociales, como las culturales o educativas, fueron instrumentos de servicio público -en el sentido amplio de este término, claro- pero cargadas de ideología. En el orden técnico encontramos juntas iniciativas convencionales, de corte "asistencialista", con otras de signo más moderno y promocional. Pero, en el mejor de los casos, la acción socioasistencial merece dos reparos graves: sexismo y monopolio" (1987 pág. 114).

Por último, la Organización Sindical franquista, como el propio Casado recuerda, incidió ampliamente en el campo de los servicios sociales en su concepción amplia, pero muy poco en los servicios sociales personales. De todas formas, mantuvo acciones en formación profesional, asistencia sanitaria, cooperativismo, viviendas sociales, ocio y tiempo libre y empleo.

#### 4.5.4.-EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION LOCAL.

Siguiendo la orientación establecida ya en 1887, que imponía obligaciones de beneficencia a los municipios y a las provincias, la ley de Régimen local de 24 de junio

de 1955 atribuye a los municipios la obligación de contar con servicios asistenciales a la población y con bastante amplitud. Su artículo 101 enumeraba un amplio catálogo de cometidos que incluyen la Beneficencia, y en particular la protección de menores, prevención y represión de la mendicidad y albergues de transeuntes. Como obligación mínima también imponía la asistencia médico farmacéutica a familias desvalidas.

La misma ley establece las obligaciones mínimas en materia de asistencia benéfico-sanitaria que corresponden a la provincia. Además de hospitales especializados, han de contar con hogares de ancianos.

La administración local contó por consiguiente con gran número de establecimientos, en gran parte como consecuencia de haber recibido instituciones de beneficencia creadas con anterioridad a 1936 y que seguían funcionando. Pero en todo caso ha de consignarse que los datos de presupuestos dedicados a beneficencia -en municipios y diputaciones- entre 1940 y 1946 son elevadas y, sobre todo, crece con rapidez en esos años (Cantero 1948 pag. 34 y ss).

#### 4.5.5.-ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: CARITAS.

La Iglesia durante el franquismo mantuvo una tupida red de organizaciones benéficas y asistenciales de todo tipo, además de tener presencia en las instituciones

públicas. De todas ellas, la más relevante ha sido sin duda Cáritas, una entidad benéfico-social de la Iglesia con personalidad jurídica propia.

Cáritas fue creada como instrumento nuevo de actividad caritativa benéfica y asistencial de la Iglesia, en 1942, con la denominación de Secretariado Nacional de Caridad. En varias décadas realizaría una intensa actividad asistencial y cambiaría su orientación, con gran capacidad de adaptación a las nuevas necesidades sociales y orientaciones ideológicas (según la documentada síntesis de Linares 1985 pág. 338 y ss).

En su primera fase, entre 1942 y 1952, su actividad se orientó a cubrir necesidades, en gran medida alimenticias, pero dando a su actuación una dimensión caritativa benéfica. Desde 1951 obtendría y repartiría donativos recaudados en USA.

La segunda fase, hasta 1956 está marcada por la adopción del nombre de Cáritas, el que asumiera por encargo del Gobierno español la gerencia de la Ayuda Social Americana. Según dirigentes de la época, en diez años se repartieron víveres por valor de quince mil millones de pesetas, se beneficiaron cuatro millones de españoles e intervinieron en su distribución hasta doscientos mil personas (Segrelles Chillida 1967 pag. 149). También va a comenzar una labor de estudio, formación social y de información.

La tercera etapa, entre 1957 y 1963, en ella se crea la sección social de Cáritas con el objetivo de realizar estudios de planificación, capacitación del personal y fomentar obras y servicios sociales, girando por consiguiente de la actuación benéfica a la acción social. Además, impulsa la creación de Escuelas de Asistentes Sociales -en los años 60 hay, en efecto, 16 escuelas de la Iglesia y dos dirigidas por la Sección Femenina (Anónimo 1960 pag 496)-, crea la revista Documentación Social, se aumenta la dotación de instalaciones y equipamientos sociales disponibles y se elaboran planes de desarrollo social como el Plan Social Baza. Este impulso lo realiza como adaptación al reto que significaba el anuncio en 1961 del futuro Plan de Desarrollo Económico del 64-67. Es decir es una adaptación a las nuevas demandas sociales generadas por el incipiente desarrollo económico.

La cuarta etapa, de 1964 a 1974, Cáritas evoluciona hacia una moderna orientación de servicios sociales, en la cual la promoción social comunitaria va convirtiéndose en el ideal que dirige la acción de Cáritas. La formación profesional, el desarrollo industrial cooperativo y la promoción de la vida asociativa y el fuerte impulso de los servicios comunitarios adquieren gran protagonismo. Abordará la realización de la primera gran investigación empírica sobre las necesidades sociales en España -el conocido como Plan CCB, comunicación cristiana de bienes-, planificará su propia actividad y establece cinco grandes programas de trabajo a largo plazo: Animación Comunitaria; Atención a grupos marginales; Acción con la

juventud; Formación de la conciencia y recursos, y Potenciación de Cáritas diocesanas y parroquiales.

Desde entonces esta organización incrementa su actuación en la juventud, con el paro, marginados, inmigrantes extranjeros en España y comienza adoptar protagonismo en sus actuaciones de ayuda a situaciones de necesidad presentes fuera de España. Pero en todo caso, Cáritas ha adquirido gran arraigo como institución dedicada a los necesitados.

#### 4.5.6.-INSTITUCIONES PRIVADAS TUTELADAS POR EL ESTADO.

En el campo de la asistencia social también actuaron otras instituciones privadas, pero que por su relieve o importancia estaban bajo la tutela del Estado. Ya con anterioridad, por haber sido creado durante la guerra civil, nos hemos referido a la ONCE. Nos corresponde ahora mencionar otros no menos importantes que la organización nacional de ciegos.

El principal ha sido sin duda la Cruz Roja Española que nació ya en 1864 por Real orden de Isabel II, teniendo desde entonces distintas reorganizaciones. Es una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público que actúa bajo la tutela del estado y que forma parte de la Cruz Roja internacional. Su actuación se

orienta a estimular la acción humanitaria, aliviar los sufrimientos humanos y promover la solidaridad.

Durante mucho tiempo la orientación de la Cruz Roja ha estado orientada, fundamentalmente, a las situaciones de guerra y sus efectos. De ahí el protagonismo adquiridos por servicios y medios hospitalarios. Así ha ocurrido también en nuestro país, donde intervino en la repatriación de los niños que abandonaron España durante la guerra civil y, en ella, en actuaciones médicas e intercambios de detenidos, repatriación de prisioneros etc. Y superadas las consecuencias de la guerra, su actividad se mantuvo primordialmente en el ámbito hospitalario, manteniendo numerosos hospitales a menudo de gran calidad.

Sin embargo, coincidiendo con la transición política -y por tanto fuera del ámbito cronológico de estas páginas- superó su relativa inercia institucional, para someterse a un activo proceso de modernización e innovación de estructuras y ámbitos de actuación.

Un cambio de semejante importancia se ha producido, igualmente durante la transición, con otras instituciones tuteladas por el estado, con enorme importancia financiera. Se trata de las Cajas de Ahorro que durante todo el franquismo mantuvieron gran número de centros asistenciales y dedicaban recursos a la beneficencia. De hecho, las disposiciones legales les obligaban a dedicar parte de su presupuesto a obras sociales. Esto originó que en algunas de ellas, con

cuantiosos recursos, adquirieran gran importancia sus actividades en especial en materia de vejez y minusvalías.

\* \* \* \* \*

Sin necesidad de descender a mayor nivel de concreción en la enumeración de normas, instituciones y órganos administrativos existentes durante el franquismo, algo ha de quedar como conclusión: la extraordinaria dispersión de medios en la prestación de asistencia social durante el franquismo. Una dispersión que no impedía la reiteración de actuaciones sobre los mismos colectivos o necesidades, generando por tanto una situación global defectuosa.

Una situación, la de la asistencia durante el franquismo, que a uno de los más profundos conocedores le llevó a juzgarla en unos términos que queremos hacer nuestros: "De lo expuesto puede colegirse e carácter fragmentario de la organización asistencial española, lo anacrónico de su regulación, la ausencia de auténticos planes públicos para el afrontamiento de las necesidades, la accidentalidad con que inicialmente se adjudicaron a determinados organismos funciones asistenciales anejas al

nucleo principal de cometidos por ellos desempeñados, manteniéndose posteriormente tal situación con independencia de los dictados de otras más racionales premisas. La coordinación de las distintas actividades, tanto públicas como privadas, pese a los intentos de creación de dispositivos para tal fin, constituye una importante tarea de nuestro sistema asistencial en el seno del cual se plantean no desusadamente las tristes pugnas de competencias tan fatales para una buena marcha de una Administración bien ordenada que pueden inducir a superponer particulares y limitadas aspiraciones al mejor cumplimiento de los objetivos que se propone la Administración, como un todo, sólo por razones instrumentales, parcelada" (Martín Mateo 1967 pag. 74).



CAPITULO QUINTO

=====

LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA

CONSTITUCION DE 1978

### 5.1.- LA TRANSICION Y LOS SERVICIOS SOCIALES.

Con la muerte de Franco en noviembre de 1975, va a iniciarse, paulatinamente, el final del régimen por él fundado. Una evolución, lenta y con tensiones, va transformar por completo las instituciones políticas y, por ello mismo, buena parte del sistema jurídico, sobre todo en el sector público.

La asistencia social y la beneficencia van a ser, en concreto, una de las transformadas por completo, como consecuencia de la implantación de una nueva concepción asociada a los servicios sociales. Pero la actuación desencadenada como consecuencia del cambio político, va a estar dirigida a la modificación de todos los aspectos que inciden sobre el bienestar social. Por ello, antes de nada, conviene enumerar las deficiencias que ofrecía el sistema, hasta ahora en vigor, por cuanto nos ofrece las múltiples dimensiones de actuación -legal y administrativa- que el cambio democrático va a impulsar. Del Valle (1987; vease también Cabra de Luna 1985, en especial pag. 9 y ss, que, en lo fundamental, coincide en el diagnóstico; otra relación de críticas en Oliva y Sánchez Ayuso 1981 pág. 34-35) los ha enumerado, muy sintetizadamente, con acierto. En el momento de la transición se caracteriza en efecto por:

1. Predomina el carácter y orientación benéfica.

2. Está impregnado de una filosofía paternalista y compasiva.

3. Se sustenta en la idea de la ayuda individual.

4. Falta orientación preventiva; apoyo a autonomía individual

5. Se encuentran desvinculados de la vida comunitaria del territorio donde están implantados.

6. Responden a la idea global de establecimiento; no de las necesidades sociales.

7. Se basan más en la buena voluntad que en la consideración técnica de los problemas sociales.

8. Los centros existentes tienden a ser especializados, con falta de instancias de información, orientación y canalización.

9. Poca presencia del sector público; predominio del privado

10. Pluralidad, y aislamiento, entre los organismos públicos.

11. Carácter marginal de la financiación, como consecuencia de la consideración graciable de las prestaciones.

## 12. Descordinación y falta de planificación.

La asistencia social se encontraba, por tanto, sometida a graves problemas organizativos cuando, con la transición a la democracia, van a modificarse simultáneamente las mismas bases que la sustentaban. Esto significa que, en un mismo momento histórico, coincidirán actuaciones con dos objetivos diferentes. Por una parte, para reformar -suprimir, incluso- lo existente; por otra, para ir alumbrando, configurando, el nuevo modelo emergente de servicios sociales, con unas nuevas -e intensas- demandas sociales en muchas ocasiones alimentadas, o al menos, atendidas por los nuevos ayuntamientos democráticos. En esta doble dinámica se encuentra también la intensidad y la originalidad del proceso de transición política.

### 5.1.1.- La dinámica de la reforma legal.

Iniciaremos, pues, el examen de las reformas impulsadas por la transición, para cuyo exámen seguiremos el esquema interpretativo habitual entre los especialistas (vease Casado 1979 y en 1983; Casado y Guillen 1987 pag. 115-118; o Cerdeira Gutierrez 1987 pag. 146).

Primero, por tanto, las reformas de la estructura administrativa. Lo esencial sera que un organismo clave para la asistencia social, el Instituto Nacional de

Asistencia Social - adscrito a la Dirección General de Asistencia Social del Ministerio de Gobernación- iniciará su variado recorrido administrativo. El Real decreto de 15 de abril de 1977, que unifica las actuaciones de la administración central en materia de acción social, situándolas en el Ministerio de Trabajo, va a ser decisivo para su futuro.

En él se unifican gran parte de los órganos administrativos que intervienen en el campo de la asistencia y los servicios sociales. E incluso atisba una nueva concepción universalizada -propia de los servicios sociales- de las prestaciones dirigidas a "amplias capas de la población no en situación de necesidad vital". La misma Seguridad Social, mediante su Dirección General de Servicios Sociales, a partir del sistema contributivo, había ampliado su campo de actuación con una vocación universalista orientada hacia el bienestar social. Pues bien, ambas dependencias -la de Gobernación y la Seguridad Social- serán unificadas, creándose en el Ministerio de Trabajo la Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales.

Tan certera decisión para la racionalización del sistema, sin embargo, no tendría larga vida. Pocos meses después, al crearse el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (por RD 1918/77 de 29 de julio), se establece una Dirección General de Servicios Sociales sustituyendo a la anterior. Un paso desacertado, por cuanto supone medicalizar la asistencia y vincularla a cotizaciones.

Por Real Decreto de 16 de noviembre de 1978, correlacionó el INAS con la reforma de la gestión de la Seguridad Social y encomendó a dicho Instituto los servicios de la "Asistencia Social del Estado", complementarios a los del Sistema de la Seguridad Social e integró en él los distintos establecimientos de asistencia pública dependientes de la entonces denominada Dirección General de Servicios Sociales, con algunas excepciones (algunos centros fueron transferidos al INSERSO y otros a Diputaciones provinciales). Con posterioridad, sus competencias pasarían al Inersso, serían transferidas a las preautonomías y, tras la Constitución como veremos, a las autonomías.

Segundo, de naturaleza directamente política, fue la supresión del Movimiento Nacional y la Organización Sindical Franquista. Por Real Decreto de 1 de abril de 1977 fueron transferidas las funciones del Movimiento a la Administración Pública. Pero su intergración orgánica no se produce hasta el 4 de julio de 1977, con la creación del Ministerio de Cultura y Bienestar Social, del que pronto se suprimiría esta última especificación. Al suprimirse la Sección Femenina se adscribió su personal, patrimonio y actividades subsistentes, en una Subdirección General de la Condición Femenina en el Ministerio de Cultura en esa reorganización administrativa. Igualmente se integran en el citado Ministerio, las procedentes de la juventud.

En la misma orientación política, se actuó igualmente con las actividades en materia de asistencia con

la desaparición de la Organización Sindical. Primero, por real decreto ley de 3 de octubre de 1976, se cambia la naturaleza de las obras asistenciales, mediante su integración en el organismo autónomo de Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (la AISS). Con posterioridad, sus diversos servicios se transfieren a los Ministerios más afines: Trabajo, Educación y Seguridad Social fundamentalmente.

La tercera línea de actuación se orienta hacia el logro de servicios sociales públicos. Y su instrumento más importante se relaciona con la seguridad social. Con la Ley General de la Seguridad Social (texto refundido de 30 mayo de 1974) se habían creado en España los servicios sociales de la seguridad social. En concreto, los de Higiene y Seguridad en el Trabajo; Medicina preventiva; Reeducción y Rehabilitación de inválidos; y Acción Formativa. Posteriormente, el "Libro Blanco de la Seguridad Social", de 1977, propugna la transferencia al Estado de servicios sociales. En el mismo sentido, un decisivo acuerdo político del mismo año, en los Pactos de la Moncloa que propugna la limitación de los gastos consuntivos de la seguridad social y del estado, prevé la transferencia de los mencionados servicios de la seguridad social a la Administración del Estado.

Esta orientación se pone en práctica por Real Decreto 36/78 de 16 de noviembre, de reforma de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. Su filosofía queda explicitada en su propia exposición de motivos, al afirmarse que: "El Estado se

reintegra de funciones que había asumido la Seguridad Social y que no son propias de la misma tales como las referidas al empleo, educación y servicios sociales, más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social"

Este Real decreto supone la universalización de servicios sociales, antes gestionados dentro de la Seguridad Social y, ahora, como importante novedad, convertidos en servicios públicos estatales; es decir financiados a cargo del presupuesto general del Estado y para todos los ciudadanos.

En concreto, con esta decisión se transfieren a la administración del Estado los servicios sociales de la Seguridad Social citados -y que habían sido creados por la Ley General-. Por otro lado, se determina que la gestión de la Seguridad Social se realice mediante tres Institutos: el de la Seguridad Social (INSS); el de la Salud (INSALUD); y el de Servicios Sociales complementarios a la Seguridad Social (INSERSO) donde se integran los servicios sociales para la Tercera Edad y Minusválidos.

Por muchas razones este Real decreto de 16 de noviembre de 1978, es decisivo. Las ideas de universalización y financiación pública constituyen de por sí importantes novedades. Pero además, en su propio preámbulo se menciona el acceso a la información y a la participación social, como evidentes demandas sociales. Y en su artículo tercero, dedicado a la participación,



menciona la descentralización. La concepción pues del anterior régimen queda superada y el modelo democrático está ya configurado. No en vano, la presente norma aparece en noviembre, cuando ya las Cortes han aprobado el proyecto de Constitución que, ya en diciembre, será aprobado por referéndum.

Por último, en cuarto lugar, otra línea de reforma del sistema jurídico de la asistencia social en la transición, proviene de la instauración -también paulatina- del sistema autonómico. Naturalmente su desarrollo se producirá una vez aprobada la Constitución. Sin embargo, con anterioridad se van a adoptar decisiones que prefiguran su posterior orientación. Por Real decreto de 29 de septiembre de 1977 se restablece la Generalidad de Cataluña. A ella seguirán las preautonomías del País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias etc. Y se iniciará así la política de transferencias, activadas por el texto constitucional y la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

En conjunto estas cuatro líneas de actuación - administrativa; supresión de las instituciones del franquismo; reforma de la seguridad social y la configuración del Estado Autonómico-, van a suponer una acelerada dinámica de cambio en la legalidad -y en la orientación- de los servicios sociales. Pero los cambios no responden sólo a los cambios formales o institucionales. Conviene fijarnos en otros aspectos no menos decisivos.

### 5.1.2. La dinámica social durante la transición.

Aunque sea habitual referirse al periodo entre la muerte de Franco y la aprobación de la Constitución como la transición política, tal vez no sea muy precisa la expresión. Por lo menos no es suficiente si, con ella, se quiere reducir el contenido de las transformaciones al ámbito políticas.

Indudablemente los cambios fueron importantes en el sistema político, pero no fue ese sector el único involucrado en el proceso de cambio. Por ello podemos hablar de la transición política, pero siendo conscientes que lo político no oculta sino sintetiza las múltiples dimensiones del cambio. Y esta realidad es particularmente adecuada para contemplar los cambios en la asistencia social.

Puede decirse, en efecto, que la emergencia de un nuevo modelo de asistencia social proviene de los cambios generados por la transición. Pero esos cambios estuvieron impulsados por demandas sociales, que esa misma transición desencadena y soluciona.

La primera circunstancia que favoreció el replanteamiento de la asistencia fue el propio cambio político. Este, entre otros aspectos, aproxima la vida política a las necesidades de los ciudadanos. De ahí el protagonismo de los ayuntamientos afrontando las

necesidades de colectivos ciudadanos marginados. Su actuación se realiza sin contar con instrumentos legales -y casi sin recursos financieros-, improvisando la respuesta institucional ante necesidades acuciantes que se plantean en su propio territorio.

Esta dimensión se veía, además, impulsada por la implantación de una nueva legitimidad política apoyada, precisamente, en la adhesión manifiesta de los ciudadanos. El proceso de creación del nuevo sistema democrático, coincide con la búsqueda por los nuevos protagonistas de la vida política - los partidos- de apoyos, simpatías, afiliados y futuros votos. Y esta situación dotaba de cobertura -e, incluso, impulso originario- a las necesidades de los distintos colectivos en su búsqueda de solución administrativa a sus demandas.

Esta dinámica fue todavía más manifiesta durante las primeras fases de la transición. Entonces los órganos encargados de dar respuesta -por ejemplo los Ayuntamientos- aún carecían de respaldo democrático y, sin embargo, tenían que dar respuesta a demandas apoyadas por organizaciones sindicales y políticas, incluso cuando todavía estaban sin legalizar. A la fuerza de la presión ciudadana, se le añadió la pérdida de legitimidad atribuida a los poderes todavía establecidos, implantando una dinámica que alimentaba la aparición de nuevas demandas.

Pero junto a este contexto propio de la transición política, la evolución política se produce en una coyuntura de aumento de las necesidades sociales. Esta situación se

debió a la crisis económica de 1973 del petróleo y la recesión por ella motivada. Sus efectos fueron muy importantes en materia de empleo en España, agravándose la situación además por la desaparición de la posibilidad de emigrar a otros países europeos -afectados también por la crisis- y por el retorno de emigrantes.

En unos años, España incrementa sustancialmente la tasa de paro apareciendo por tanto una nueva (pues el paro antes desaparecía por la emigración) y urgente necesidad social. Al paro por pérdida de puestos de trabajo de inmediato se añadió la dificultad de acceso al primer empleo por los jóvenes. Y esta realidad va a afectar a las dimensiones políticas antes señaladas.

En último término, la transición conllevó una explosión de demandas sociales hacia el sistema político a causa de diversas circunstancias. Por una parte porque, con el cambio de condiciones legales y políticas, se produce un contexto que posibilita la manifestación pública de demandas que no son nuevas. Lo nuevo es, únicamente, que ahora se hacen públicas y antes no. Por otra parte, aumentan las demandas sociales no sólo como consecuencia de la situación económica citada. También crecen cuantitativamente las demandas como consecuencia de un nuevo sistema político basado en la satisfacción de las aspiraciones de los ciudadanos y la multiplicación de instancias -como los sindicatos o los partidos- para canalizarlas hacia el poder político.

En conjunto pues las circunstancias que rodearon a la transición iban a afectar directamente al replanteamiento a fondo de la política de asistencia social. La concepción de la asistencia social va a modificarse como resultado de la nueva dinámica colectiva y del propio proceso de ajuste jurídico del viejo sistema. Pero en el giro de la asistencia a los servicios sociales, el eslabón fundamental va a ser la Constitución. Su examen lo evidenciará con claridad.

## 5.2.-LA CONSTITUCION Y LOS SERVICIOS SOCIALES.

El modelo actual de servicios sociales parte del proyecto de sociedad democrática que se proclama en la Constitución española (en lo sucesivo: CE). La afirmación, en su artículo 1, de que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho", significa el sustrato ideológico de la nueva realidad.

La utilización de la expresión estado "social" cuenta con un doble significado. En la primera, expresa el reconocimiento de la pluralidad de entidades, asociaciones y organizaciones existentes en nuestra sociedad. Pero la segunda es la relevante a nuestros efectos. Se trata de una superación del sentido limitado de la libertad, en su concepción liberal, como esfera de autonomía frente al Estado. En lugar de un límite de la actividad del Estado, el Estado social implica una acción positiva del Estado que la haga efectiva. Por ello esta expresión de Estado social no es un concepto jurídico, sino la determinación de un fin (Sánchez Agesta 1981 pag. 81-86; vease también Villar Palasí y Suñe LLinas 1982 pag. 283 y ss).

Un elemento consustancial del Estado social es, por lo tanto, una actividad intervencionista. De ahí que se hable también de un Estado de servicios, de bienestar o benefactor, que da lugar a la creación de derechos a prestaciones estatales, originando una "auténtica creación

de nuevos derechos subjetivos" (López Guerra 1980 pag. 179).

Resulta incuestionable la presencia de esta dimensión en la CE. El compromiso además se encuentra concretado en su art. 9.2. En él se establece que: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

El compromiso de la intervención estatal queda por tanto delimitado, con carácter muy amplio, con su obligación en la acción positiva de promover las condiciones o remover los obstáculos que dificulten la participación ciudadana. La propia Constitución va a concretar los instrumentos de política social y las vías de actuación para atender a las necesidades sociales. Los servicios sociales van a constituir el instrumento esencial para la implantación de la política de bienestar. Y ello pese a que tan sólo en una única ocasión aparece, en el texto constitucional, referencia expresa a los servicios sociales; y lo hace de manera marginal. No han faltado críticas ante ese silencio: "Resulta chocante que habiendo tenido (la CE) el cuidado de reservar competencia exclusiva al Estado central en la normativa básica de los subsectores vecinos (Sanidad, Educación, Trabajo, Seguridad Social etc.), los constituyentes fueran a olvidarse del subsector

funcional específico de los ciudadanos pobres" (Casado 1983 b pag. 24).

El texto constitucional no contiene, en efecto, un tratamiento directo de los servicios sociales. La beneficencia no aparece mencionada -tampoco lo harán posteriormente los Estatutos de Autonomía, salvo el de Baleares-, aunque indirectamente pudieran incluirse en el derecho de fundación, reconocido en el art. 34 de la CE. Por lo que se refiere a la asistencia social figura mencionada tan sólo en el art. 148.1.20, al citarla como una de las materias cuyas competencias pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Y por lo que respecta a los servicios sociales, se trata de una voz que aparece exclusivamente en el art 50 relativo a la tercera edad, al establecer que los poderes públicos: "Promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio" (seguiremos en este tratamiento a Lorenzo García 1981 pag. 325 y ss; y a Casado 1987 pág. 15 y ss).

Comparativamente con otras Constituciones del pasado, el tratamiento en principio no parece muy detallado ni innovador. La Constitución de 1812, como ya se vió, aborda la beneficencia, única realidad existente en la época y sirvió de base a la regulación ordinaria de la institución. También la de 1931 aludió, en su art. 43, a la asistencia y protección a diversos colectivos y los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art 12) y Vasco (art. 2), harán referencias a la beneficencia, asistencia social



y fundaciones de beneficencia. Lo mismo ocurrió con diversas leyes fundamentales del franquismo.

Pese a la temprana atención de nuestra historia constitucional por esta materia, la de 1978 la atiende muy reducidamente y además apareció muy tarde en la tramitación Constitucional. De hecho en el anteproyecto sólo alude a la Seguridad Social, y para nada a la asistencia social ni a los servicios sociales. En ambos casos, las referencias existentes son resultado de enmiendas introducidas durante el debate constitucional y de ahí que aparezcan en su articulado como de manera improvisada o, en todo caso, accesoria (Pereda Mateos 1985 pag. 477 y ss).

La asistencia social se menciona cuando se describe la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero sin que exista mención previa a la institución o en el título 1 -De los Derechos y Deberes Fundamentales"- o en capítulo 3 -De los principios rectores de la política social y económica-. Por su parte, la referencia a los servicios sociales se realiza en el art. 50, como resultado de diversas enmiendas pero ninguna de ellas planteada para fundamentar decididamente los servicios sociales. Es como resultado accesorio a un objetivo concreto: querer incrementar el énfasis en la cobertura a la tercera edad. Por eso, al mencionarse únicamente en ese contexto, la primera aparición de los términos "servicios sociales" en nuestra historia Constitucional, se realiza restringiendo su alcance, disminuyendo su sustantividad y desvinculándolos del papel real de esta institución en la actualidad.

La presencia de estas referencias en la Constitución, por la forma que se realiza, ha sido objeto de múltiples críticas e, incluso, como el propio Casado recuerda, abrió la esperanza de que el tema fuera clarificado por futuras leyes estatales; cosa que no ha ocurrido. Así se ha señalado que: "En un sentido estricto y formal, se puede afirmar que tanto la Asistencia Social como los Servicios Sociales están "en" la Constitución de 1978, puesto que una y otros aparecen mencionados en dicho texto. Pero tal estancia o presencia se produce tan fuera de lugar adecuado, respecto a la Asistencia Social, y de manera tan parcial, en cuanto a los Servicios Sociales, que yo no me atrevería a afirmar -como se ha dicho, con razón, de la Seguridad Social- que el texto de 1978 haya constitucionalizado, en sentido propio, las instituciones de referencia" (Pereda Mateos 1985 pág. 473).

La ausencia de tratamiento global de los servicios sociales ¿significa una ausencia del problema en la Constitución?. Desde luego que no. Un texto caracterizado por su compromiso social, no puede desconocer esta realidad. Y no lo hace, hasta el punto que, como se ha dicho, existe hoy en nuestro ordenamiento una constitucionalización implícita del derecho a la ayuda social (Garces Sanagustín 1988 pag. 54-55). Lo que ocurre es que lo plantea o aborda de una manera específica o concreta, al tratar de grupos o colectivos subjetivos, y no según problemas objetivos (Lorenzo García 1981 pag. 327 y en Valle Gutierrez 1987 pag. 32). Una simple enumeración de esas referencias constitucionales, lo pone de relieve. En

la CE se encuentran menciones a los siguientes grupos concretos:

- Reeducación y reinserción social de delincuentes, art. 25.
- Protección de la familia, art. 39.
- Protección de la infancia, art. 39.
- Protección de los emigrantes y de los retornados, art. 42.
- Promoción de la participación de la juventud, art. 48.
- Política pública de minusválidos, art. 49.
- Bienestar de la tercera edad, art. 50.

Junto a la mención de estos grupos concretos, la Constitución formula compromisos en materia de política social en otros muchos casos explícitamente. Así, en el derecho a la educación (art. 27); la objeción de conciencia (art. 30); a la política de formación y readaptación profesional (art. 40); de seguridad e higiene en el trabajo (art. 40); del régimen público de la Seguridad Social "que garantice la asistencia y prestaciones sociales en caso de necesidad, especialmente en caso de desempleo" (art. 41); de la salud pública a través de medidas preventivas y de prestaciones y servicios necesarios (art. 43); la adecuada utilización del ocio (art. 43); disfrute del medio ambiente y mejora de la calidad de vida (art. 45); política de la vivienda (art. 47); la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51) etc.

Pero al margen de los compromisos respecto a grupos concretos o en las directrices para la política social, la CE también establece el mandato genérico de la acción positiva del Estado en su art. 9.2. Este texto significa: "Una nueva dimensión de la igualdad que comprende un principio de redistribución y un principio de compensación por el que se enriquecen los derechos de aquellos menos dotados y se limitan aquellos de quienes tienen una superioridad natural, social o económica" (Sánchez Agesta 1981 pag. 85).

La CE implica la exigencia del intervencionismo estatal, requiriéndose que proporcione ciertas prestaciones posibilitando, a tenor del 9.2, que la persona ejercite no sólo formalmente sino también materialmente ciertos derechos. Y el instrumento para ello, son ciertamente los servicios sociales: "Servicios entendidos como instrumento estatal para el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos" (Lorenzo García 1981 pag. 327).

Pero el compromiso de acción positiva del Estado encuentra, igualmente, apoyatura en el art. 14 de la CE. "Los españoles -dice- son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". El artículo, pues, recoge dos matices de la igualdad. Por una parte, su dimensión clásica y formalista desde la Revolución Francesa, la igualdad ante la ley equiparando a los individuos ante el derecho, al margen de sus condiciones particulares, Pero por otra, la más moderna, la igualdad

como no discriminación por ninguna circunstancia concreta del individuo.

Esta segunda dimensión, junto al art. 9.2, fundamenta el principio de la igualdad compensatoria que, incluso, se encuentra explícitamente reforzado con referencias a casos concretos en la propia CE; por ejemplo en el art. 40, 49 ó 50 (Sánchez Agesta 1981 pag. 89-90; un análisis global de la cuestión en Cazorla y otros 1984 cap. 2). Y precisamente este importante art. 14 es el que fundamenta la intervención política y administrativa en favor de grupos en situación objetiva de desigualdad por cualquier causa. Las actuaciones, por ejemplo, en relación a los gitanos o en relación a la mujer, constituyen buenas muestras de la puesta en práctica de esa igualdad compensatoria en España.

Desde el propio preámbulo de la Constitución, donde se expresa el compromiso con un orden económico y social justo, la obligación de intervención estatal es muy notoria en la CE de 1978. El propio art. 40.1 especifica que: "Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa". En la misma dirección se encuentra el art. 131.1 que establece la planificación para: "atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución".

La igualdad pues de los españoles, proclamada en el art. 14, es también un objetivo al que los poderes públicos se encuentran comprometidos mediante su intervención social. En algunas ocasiones, como el de la vivienda del art. 47, la CE lo especifica de manera particular: "Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho". Pero se trata del reforzamiento enfático de una orientación global de la actual constitución.

Otro argumento en defensa de los servicios sociales puede deducirse también de la Constitución, y ha sido certeramente resaltado por de Lorenzo García (op. cit). Su argumentación se fundamenta en lo establecido en el art. 10. En su virtud, la Carta Social Europea -al haber sido ratificada por España-, se ha constituido en norma interna española. Por consiguiente, a partir de su art. 14 de la Carta, constituye una obligación para el Estado la creación y fomento de los servicios sociales: organizados, tutelados y financiados por el Estado.

En dicho artículo se establece que: "A fin de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las partes contratantes se comprometen:

1. A alentar u organizar servicios que utilicen los métodos propios al servicio social y que contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como su adaptación al medio social.

2. A alentar la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas, u otras, en la creación o el mantenimiento de esos servicios."

La Carta Social Europea, además, especifica la protección a determinados colectivos como deficientes, al niño, al emigrante y su familia etc. Y, dada la integración jurídica de esos contenidos en el derecho interno, estas previsiones son también directrices que refuerzan las orientaciones constitucionales. En el mismo sentido, numerosos convenios, suscritos también por España, abordan cuestiones concretas de servicios sociales, como sobre las materias acabadas de mencionar y otras como vejez, tiempo libre, seguridad social, etc. Y esto mismo ocurre con innumerables decisiones de la Comunidad Europea, tanto en resoluciones, como en directivas del Consejo y, más recientemente, el Acta Unica Europea.

Otros textos internacionales también ratificados por España, no son menos concluyentes. Así la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 25 además de concretar diversos sectores de asistencia (médica, infancia, maternidad, etc), añade expresamente el derecho a los servicios sociales. El Estatuto sobre Refugiados también aprobado por la ONU y ratificado por España, cuenta con previsiones de servicios sociales. Y lo mismo puede decirse del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por España en 1977.

La propia Constitución, en fin, coincide con ese planteamiento. En base a su mencionado art. 50, puede deducirse, en efecto, un concepto de servicios sociales, aunque sea a propósito de la tercera edad. De acuerdo con lo que establece respecto a su protección (Lorenzo García pag. 328) sus componentes serían:

-Obligación de los poderes públicos: "Los poderes públicos garantizarán..."

-Es la creación de un sistema de servicios sociales: "mediante un sistema de servicios sociales"

-Con un objetivo muy amplio: "promoveran su bienestar"

-Mediante medidas muy diversas que: "atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio"; citados a modo de ejemplo.



### 3.- LOS CONCEPTOS.

Las dificultades interpretativas que presenta la Constitución en lo que se refiere a la asistencia, permite abordar ahora las distinciones conceptuales de este campo. La propia CE en efecto no emplea con rigor los términos y de ahí la conveniencia de su delimitación. Nos plantearemos pues el significado de las distintas modalidades de intervención ante las necesidades, aunque no todas ellas cuenten con respaldo constitucional. Pero su clarificación hace conveniente esta perspectiva.

#### 5.3.1.ACCION SOCIAL.

En su dimensión más amplia puede hablarse de acción social. En su sentido genérico, puede entenderse como: "Todo esfuerzo consciente, organizado y dirigido, individual o colectivo, que de modo expreso tiene por finalidad actuar sobre el medio social, para mantener una situación, mejorarla o transformarla" (Ander Egg 1977 pag. 20).

Han sido múltiples las modalidades que se han sucedido y/o coexistido en el espacio y en el tiempo para hacer frente a las necesidades sociales; desde la

beneficencia a los servicios sociales. La aparición de una nueva modalidad, no implica necesariamente la eliminación de otras actividades concurrentes. Pues bien todas las modalidades cabe insertarlas bajo la cobertura de éste término. Por ello mismo, por su propia generalidad, en distintas oportunidades se ha desaconsejado su uso. Máxime cuando en la acepción administrativa de este término se superpone al de "asistencia social".

Por tanto: "La razón de que se use "acción social" en lugar de "asistencia social" no se encuentra en un contenido presuntamente diferente entre ambos conceptos, sino que parece fruto de una determinada coyuntura: la acción social vendría a ser la asistencia social en una forma más moderna, más dinámica, etc. Pero, al igual que una Hacienda moderna no necesita cambiar el nombre respecto a una Hacienda clásica, sino de talante, el contenido más progresista que pueda demandarse hoy a la asistencia social no necesita necesariamente su cambio de nombre" (Seminario Taxonómico 1987 pag. 80).

### 5.3.2. CARIDAD.

Se trata de un comportamiento de raíz religiosa impulsado por el cristianismo que hizo de la caridad la principal virtud del cristiano y su distintivo esencial.

Por la cual se entiende: "La actuación llevada a cabo por un individuo espontáneamente, es decir, voluntariamente, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de la vida humana que él descubre o encuentra en otro" (Rubio Novuela 1967 pag. 72).

Como tal comportamiento religiosos debe distinguirse de la filantropía -hacer el bien por el bien-, dadas las motivaciones religiosas subyacentes en la caridad, y de la limosna, que en todo caso puede constituir una modalidad concreta de caridad.

Durante largo tiempo, la caridad espontánea fue la única modalidad de hacer frente a las necesidades. Y la propia Iglesia, y hasta épocas bien recientes, asumió la tarea de auxilio a los necesitados: "La Iglesia vino a llenar (...) el vacío dejado en cuanto al atendimiento de necesidades públicas, por la ausencia de una organización administrativa adecuada" (Martín Mateo 1967 pag. 18).

Por supuesto la actual regulación jurídica española -y no sólo la CE- desconoce la caridad, que queda como actividad, en su caso, propia de la esfera de la vida privada. No obstante la administración aborda indirectamente la cuestión, sobre todo en ordenanzas municipales, tratando de suprimir la mendicidad. El objetivo perseguido es canalizar las limosnas, pero también al mendigo hacia recursos públicos. Pero en todo caso la mendicidad se encuentra tolerada en la práctica por las administraciones aunque no falten prohibiciones legales.

### 5.3.3. BENEFICENCIA PUBLICA

El crecimiento de las necesidades ciudadanas, la economía ciudadana, el influjo del protestantismo para que el Estado asumiera tareas asistenciales, la influencia de la secularización y del movimiento racionalizador, todas estos condicionamientos, fueron incrementando paulatinamente el intervencionismo estatal (Garrido Falla 1962 pag. 201 y ss).

Todo ello fue dando lugar al nacimiento de la beneficencia pública: "Organización y actividad que se concreta en la realización de prestaciones gratificables, de mera subsistencia, en favor de los indigentes, financiada con fondos públicos" (Rubio Nombela 1967 pág. 76). Uno de sus rasgos esenciales es que no comporta derechos jurídicos.

La beneficencia aunque nació en el siglo XVI, fue adquiriendo paulatino protagonismo a lo largo del siglo XIX. Incluso en España se legisló abundantemente sobre esta materia, atribuyendo una responsabilidad predominante a los municipios (vease la obra clásica sobre este siglo en Hernandez Iglesias 1879).

Hoy sin embargo, y como resultado de una enmienda, pues el término se empleaba en el anteproyecto de la actual Constitución, la beneficencia no se contempla explícitamente. Persiste obviamente la privada, pero la

pública ha desaparecido legalmente aunque subsisten algunos resquicios legales y el incremento de necesidades por la crisis, hace que se mantenga en la práctica en algunos casos. Incluso, como se verá, el propio Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, la contempla como una de las competencias propias la referida a la beneficencia.

#### 5.3.4. ASISTENCIA SOCIAL.

La asistencia social responde al incremento de las necesidades y, al mismo tiempo, al aumento de demandas dirigidas al Estado intervencionista. Su centro de atención se sitúa no en los pobres, aisladamente considerados, sino en la necesidad, y su fundamento reside en la justicia. Y sus orígenes históricos deben situarse en la Revolución francesa, cuando comienza a abordarse esta situación pero como "ayuda pública".

Rubio Nombela describió la asistencia social como una actividad de carácter público y, en consecuencia, financiada con cargo a ingresos públicos, en base al principio de solidaridad, que se realiza en favor de necesidades básicas (1967 pág. 77). Y Martín Mateo entiende el servicio público de asistencia social como el conjunto de actividades administrativas encaminadas a auxiliar, con cargo a fondos generales del estado, a aquellas personas que no se encuentran en condiciones

económicas para atender, por sí, necesidades consideradas básicas. Entre sus características cabe mencionar (Martín Mateo 1967 pag. 63 y ss, y en 1967 b pag. 53 y ss):

- Insuficiencia de recursos en los asistidos.
- Atendimiento de necesidades básicas.
- Residualidad y complementariedad.
- Gratuidad de las prestaciones. Y
- Voluntariedad en el acceso a sus prestaciones.

Una de las dimensiones controvertidas de la asistencia social es la cuestión de si comporta o no exigencias jurídicas. Para Alonso Olea (1974 pag. 974-975), juzga como características las de estar condicionada a la demostración de la necesidad del peticionario y su naturaleza discrecional, que no es susceptible de impugnación jurisdiccional. Pero el citado autor se encarga de recordar la existencia de una línea de jurisprudencia del Tribunal Supremo español, ya en los años setenta, que reconoce el derecho a demandar determinadas prestaciones. Por consiguiente, tal vez pueda entenderse que la cuestión del derecho o no a obtener ayuda, sea una cuestión de tiempo: nacen carentes de esa garantía, pero al consolidarse la asistencia y al extenderse las peticiones, se va articulando también el derecho a obtenerla.

Pero sea o no un componente esencial de la asistencia el derecho a obtenerla, su demarcación más nítida con los servicios sociales proviene de otro elemento. Las prestaciones de Asistencia social: "se

configuran como individualizadas, cubriendo necesidades básicas de personas sin recursos. Por el contrario los servicios sociales son prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente y que metodológicamente están organizados como servicios públicos" (Cabra de Luna 1985 pag. 8).

El campo de actuación es claramente diferente en la Asistencia y en la Beneficencia. En esta, la prestación es graciable tanto en lo que se refiere a la creación o no de prestaciones por el estado, como a su otorgamiento o no. En la Asistencia, las prestaciones son creadas presupuestariamente y han de concederse hasta su extinción y tampoco es discrecional su concesión: una vez que se ha acreditado la necesidad, se tiene derecho a las prestaciones asistenciales.

Pero esta interpretación no es unánimemente compartida. Para algunos autores, no se puede caracterizar toda la asistencia social como un servicio público. Tampoco se acepta que la Asistencia comprenda exclusivamente actividades administrativas. Ni tampoco todas las ayudas sociales se financian exclusivamente por vía fiscal y por ello sostienen que la anterior concepción de asistencia social se corresponda mejor con el de asistencia pública (Seminario Taxonómico 1987 pag. 117).

Pero, en el caso de la asistencia social, junto al contenido de la CE, contamos con el posicionamiento de su máximo intérprete. El Tribunal Constitucional en su sentencia de 9 de junio de 1986 (BOE 4 julio 1986), y a propósito de un recurso de inconstitucionalidad promovido

por el Gobierno de la nación contra leyes aprobadas por el Gobierno vasco, afirmó: "La noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la asistencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la CE y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas. Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas a las propias de Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección-, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios" (BOE 4 julio 1986, suplemento pág. 7; un comentario a la misma puede verse en Garces Sanagustín 1988 pag. 67-79).

El Tribunal Constitucional por tanto resuelve alguna de las incognitas planteadas. Pero se desprende de su decisión el carácter complementario de la asistencia respecto a la Seguridad Social: "Lo que es una idea anacrónica, y por tanto superada entre otras cosas por la propia perspectiva constitucional, e indirectamente por el sistema de distribución de competencias que se fija. Por



ello caen en el error de confundir la evolución del sistema de la previsión social, con el de una de sus instituciones, la Seguridad Social" (Garces Sanagustín 1988 pag. 70).

Sin embargo, esta posición sería matizada poco después, con ocasión de una nueva sentencia del Tribunal Constitucional, de 25 noviembre de 1986 (BOE 10 diciembre 1986). En ella se vincula la asistencia social a los principios rectores de la política social y económica de la Constitución. Y, en concreto, su relación con la Seguridad Social no la establece desde una óptica de complementariedad sino de autonomía: "Lo que deba entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abarca una técnica de protección fuera del sistema de Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella" (cit. en Garces Sanagustín 1988 pag. 74).

#### 5.3.5.SEGURIDAD SOCIAL

Los Seguros sociales fueron el antecedente de la Seguridad social. Cubrían riesgos aislados -vejez, accidentes de trabajo, enfermedad- y se basaban fundamentalmente en aportaciones de los interesados.

En España la implantación de los seguros sociales se produce durante la primera mitad del siglo XX. En los

años cincuenta atraviesan un periodo de coordinación y unificación que culmina con la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963. Esta ley supone el paso a la configuración de un sistema público de protección social denominado seguridad social.

Se trata todavía de una modalidad de intervención estatal que recoge y modifica formas previas de atención a las necesidades, pero que carecían de universalidad -tanto en los individuos cubiertos como en las necesidades y los riesgos a que el sistema alcanza- y que carecían también de unidad, en el sentido de la gran heterogeneidad en las prestaciones otorgadas a los individuos. Y sobre todo con un protagonismo del Estado en su cobertura reducido.

Uno de sus más acreditados expertos, Alonso Olea, evocaba la definición de Lord Beveridge quien entendía la Seguridad Social como: "El conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan" (1982 pag. 15).

Pero lo esencial es que la seguridad social se inserta en una dimensión más global, en un proyecto de futuro. Nadie como el propio Lord Beveridge supo percibir ese alcance. Su juicio lo formuló en los siguientes términos: "El Plan de Seguridad Social está planteado como parte de un programa general de política social. Es sólo una parte de un ataque contra cinco males gigantescos: contra la Indigencia física, sobre la que está directamente

interesado, contra la Enfermedad que frecuentemente causa la indigencia y que conlleva otras muchas perturbaciones, contra la Ignorancia que ninguna democracia puede permitir entre sus ciudadanos, contra la Miseria y el hacinamiento, que básicamente surgen de la caótica distribución de la industria y de la población, y contra la Ociosidad que destruye la riqueza y corrompe a los hombres, ya esten o no bien alimentados, cuando están ociosos. Al buscar la seguridad no únicamente contra la necesidad física, sino contra todos estos males en todas sus formas, y al mostrar que esta seguridad puede combinarse con la libertad y con el espíritu de empresa y la responsabilidad del individuo por su propia vida, la comunidad británica, y todos los que en otros lugares han heredado la tradición británica, tienen un servicio vital que rendir al progreso humano" (Lord Beveridge 1942; reedición 1989 pag. 285-286).

La Constitución española aborda la cuestión de manera directa en su art. 41. De dicho texto se desprenden los siguientes elementos (Garces Sanagustín 1988 pág. 57):

1. La seguridad social se concibe como servicio público.
2. Se extiende el ámbito de los beneficiarios al conjunto de los ciudadanos.
3. Reconoce la iniciativa social, pero exclusivaente respecto a las prestaciones complementarias.
4. Involucra el texto a todos los poderes públicos, lo que significa que deben participar todas las entidades públicas.

5. Se separa el concepto de seguridad social de uno de sus principales objetos tradicionales, la protección de la salud de los asegurados.

Este art. 41 esta ubicado en la Constitución en el capítulo 3 del título primero, siendo por tanto un principio inspirador de la política social pero no de inmediata aplicación, según el art. 53. Aunque de su literalidad pueda deducirse lo anteriormente expuesto del art. 41, sin embargo la Seguridad Social en España no es universal.

La Seguridad Social en España responde a un modelo mixto ya que, para algunos supuestos, esta generalizada a toda la población (asistencia sanitaria) y para otros (pensiones de jubilación, protección familiar, etc.) solo tienen derecho a ella los ciudadanos que previamente han cotizado. De hecho la Seguridad Social se financia con aportaciones económicas de los trabajadores y empresarios, y tambien del estado. La afiliación es obligatoria y se dirige a la prevención y remedio de riesgos personales.

Por consiguiente la Seguridad Social es uno de los principales instrumentos para cubrir contingencias en la sociedad actual, aunque no el único ya que existe tambien el servicio público de servicios sociales. Las diferencias entre ambos sistemas -de Seguridad Social y de Servicios Sociales- pueden sintetizarse así (Valle 1987 pag. 40 y ss):

1. En cuanto a las prestaciones, mientras que las de la Seguridad Social constituyen una ayuda en efectivo, las de los servicios sociales suelen consistir en ayuda en forma de servicio (asesoramiento, albergues, etc).

2. Difieren en su financiación. Las cuotas de trabajadores y empresarios y del Estado, financian la Seguridad social, y los servicios sociales se nutren de los presupuestos del Estado vía impuestos. De esa diversa procedencia de sus recursos, se deriva el carácter restrictivo o universal de los usuarios de los servicios.

3. La Seguridad Social se basa en "la aportación de una renta contemplada como un derecho que se obtiene bajo determinadas circunstancias, previa una cotización establecida por la consideración del individuo como ente productivo. De esta forma, la Seguridad Social se ocupa de aquellas necesidades que pueden ser medidas y concretadas monetariamente, siendo su campo de prestaciones limitado y restringido a la población protegida.

"Para los servicios sociales la preocupación esencial es la del ajuste de los individuos con su medio social, prestando sus servicios a todos los ciudadanos por el solo hecho de serlo" (Valle Gutierrez 1987 pag. 41). Estas diferencias no son nuevas. Ya fueron sostenidas por Manuel de Torres, para quien la distinta naturaleza de la prestación -en dinero y en especie-, y de sus objetivos -el mantenimiento y la mejora de un grupo social determinado, respectivamente- diferencian ambas instituciones (1954 cap. 10).

### 5.3.6.SERVICIOS SOCIALES

Hace algunos años, Richard Titmuss (1974; traducción 1981 pag. 62 y ss) resaltaba las dificultades de definición de muchas de las realidades que tienen que ver con la asistencia a las necesidades. Expresiones tales como política social, estado de bienestar, servicios sociales, etc, aparecen con definiciones muy heterogeneas en autores de Europa y América del Norte, donde se les otorga muy distinto alcance y contenido.

Titmuss, en particular, considera los rótulos "servicios sociales" y "bienestar social" como términos sinónimos. Pero distingue en los servicios sociales dos orientaciones. Por una parte, la que denomina el modelo de bienestar residual. En este los servicios sociales son contemplados como instrumentos para hacer frente a los "problemas y patologías sociales, de la acomodación y rehabilitación de los individuos y las familias a los valores y las normas de la sociedad" (1981 pag. 64). Por otra parte, la concepción próxima al modelo de política social institucional redistributiva. Aquí los servicios sociales son considerados instrumentos que proporcionan servicios generales a la colectividad, basándose en el principio de necesidad y fundamentado en un criterio redistributivo (1981 pag. 64 y 39).

Esas dos orientaciones globales de los servicios sociales, condicionan la definición específica que se

realiza de estas instituciones. Que en los últimos años haya una cierta tendencia al predominio de la segunda orientación, no quiere decir que se haya implantado de manera absoluta. Aunque tal vez sea oportuno señalar que, en nuestra opinión, se trata de una evolución histórica; en sus orígenes estos servicios nacen con una filosofía de hacer frente a las necesidades presentes, y una vez consolidados amplian su alcance para convertirse en instrumento de política social global al servicio de la comunidad.

En esta segunda orientación es donde es preciso situar, en nuestra opinión, los servicios sociales después de la Constitución de 1978. Los entendemos pues como aquellos instrumentos de política social, de los que disponen tanto la sociedad como los poderes públicos, para dar una respuesta válida a las necesidades de los individuos, grupos y comunidades, para la obtención de un mayor bienestar social y en definitiva para alcanzar una mejor calidad de vida: "Son un instrumento para el ejercicio del derecho de todo ciudadano a recibir una respuesta ante su necesidad; a la información y asesoramiento frente a un problema o el desconocimiento de la mecánica del aparato burocrático, posibilitan que el ciudadano "sea oído" y se tome en cuenta sus demandas, se le atienda en sus problemas, favoreciendo la solidaridad ejercida desde los poderes públicos, dando cauce así a la integración de toda la población en la sociedad y, en definitiva, acercar la Administración al pueblo (Heras Pinilla 1985 pág. 21).

Los servicios sociales se constituyen como prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente -y así fueron ya consideradas por la Carta Social Europea- que, como el propio Titmuss destacaba, se convierten en instrumentos decisivos para la política social y el bienestar social, cuya actuación incide en dimensiones esenciales en el mundo contemporáneo: la promoción de las condiciones de igualdad; la prevención de la marginación o desigualdad; la acción asistencial individual o colectiva; y la reinserción social individual o colectiva (Vicente Martín 1981 pag. 15).

Los servicios sociales constituyen por tanto: "Servicio público para prevenir y atender las consecuencias de determinadas desigualdades sociales en los ciudadanos; o para facilitar la integración social; mediante centros, equipos técnicos y unidades administrativas, de gestión pública y privada" (Seminario Taxonómico 1987 pag. 217). Se trata pues de un servicio público, regulado estatalmente. Con una finalidad de prevención, atención directa e integración; al servicio del ciudadano; y cuya actuación se realiza con un conjunto organizado de centros, equipos profesionales y unidades administrativas, cuya gestión puede estar en manos del propio sector público o del privado.

En todo caso conviene resaltar las diferencias existentes entre el servicio social de cada uno de los centros o unidades administrativas que lo prestan. El Servicio Social es el conjunto de actividades que se realizan en el campo de la protección social. Por tanto



sólo en sentido impropio puede hablarse de, por ejemplo, el servicio social de ancianos, o de la juventud, etc.

La CE, como ya se ha hecho notar, alude a los servicios sociales unicamente en el contexto del bienestar social de la tercera edad. Pero tanto por su contenido global como por la legislación derivada -los Estatutos de Autonomía y sus ulteriores leyes de servicios sociales- han consolidado en España la concepción más amplia de estas instituciones que son, en definitiva, instrumentos básicos del Estado de Bienestar.

#### 5.3.7. BIENESTAR SOCIAL

No le falta razón a un experto italiano en ciencia política, Pellicani (1982 pag. 613), cuando sostenía que el Estado del Bienestar puede ser concebido como el resultante institucional de una -dice- verdadera revolución cultural. Emplea esta expresión para resaltar la magnitud de los cambios que van a configurar, después de la segunda guerra mundial, el Estado del Bienestar en las democracias capitalistas industrializadas.

Aunque alguno de sus primeros gérmenes se manifiestan con anterioridad -piénsese, por ejemplo, en las medidas de política social de Bismark-, como en tantas otras ocasiones la realidad se adelantó a la formulación teórica. La práctica fue el programa del Partido Laborista

británico que ganó las elecciones en 1945, y se mantuvo en el poder hasta 1951. En ese programa -e incluso en el propio ambiente de la época al final de la segunda guerra, según recuerda García Cotarelo (1986 pág. 47-49)- se esboza el propósito redistribuidor de la riqueza y de intervencionismo social.

El Estado no puede limitarse a garantizar los derechos inherentes a la tradición del Estado liberal de Derecho, sino que debe ofrecer garantías de seguridad material a los ciudadanos. Si la preocupación por el bienestar ciudadano es notoria ya durante el siglo XIX, son las múltiples tensiones sociales ocasionadas por la crisis económica de 1929 y el fin de la segunda guerra mundial, las circunstancias que van a dar nacimiento al Estado de Bienestar. Las ideas de Keynes sobre la salida de la crisis, sera su soporte teórico.

El papel del Estado del Bienestar se entiende mejor si lo contrastamos con el anterior modelo liberal. En éste, el Estado se limita a desempeñar una serie de tareas tradicionales vinculadas con la seguridad, la defensa, la justicia y en preservar el libre (y desigual) juego de los actores económicos. Con el Estado de Bienestar, cambia por completo de contenido. Se ocupa de potenciar las capacidades de los ciudadanos y de evitar que la enfermedad, la incapacidad y la vejez los lleven a la miseria. Actúa sobre la vida de los ciudadanos ya que, por medio de la legislación social, la colectividad asume un alto grado de responsabilidad en la promoción del bienestar económico, material, físico y psicológico del ciudadano

individual (Moix Martinez, 1980 pag. 250; tambien Cerdeira 1989 cap. 2 y 3). Su instrumento más notorio y, desde luego, el instrumento originario, fue la Seguridad Social.

Sus características se pueden sintetizar así:

1. "Intervención estatal en la Economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación.

2. Provisión pública de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante (por ejemplo, educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda). La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no es necesario pasar ningún tipo de control de ingresos. Estos servicios tienen como objetivo la provisión de seguridad social en su sentido más amplio.

3. Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática" (Mishra 1989 pag. 56; tambien Picó 1987, esp pag. 133y ss).

Por supuesto que aunque el nacimiento del Estado de Bienestar se sitúe en los años inmediatos de la 2 guerra mundial, esto no significa que surja desarraigado. En nuestra opinión se trata de una profundización de tendencias anteriores, que sitúa la cuestión en ámbitos cualitativamente diferentes. El caso de la Seguridad Social es un buen ejemplo: "El Estado ha ido, en múltiples casos, encargándose primero de la supervisión, después del control, y finalmente de la gestión, de los recursos destinados a los casos cubiertos por la Seguridad Social, de forma que los derechos de sus beneficiarios (que a veces son no sólo los trabajadores, sino toda la población) lo son frente al Estado, y no frente a cajas, mutuas, etc." (López Guerra 1980 pag. 182).

La asunción de numerosos servicios sociales por los poderes públicos, es pues un avance cualitativamente relevante respecto a intervenciones previas del Estado, siempre menos ambiciosas. Ahora con el Estado de Bienestar se produce la universalidad de la población protegida y una orientación destinada no sólo a la atención sino a la prevención de riesgos. El Estado asume así la creación de servicios sociales como instrumento privilegiado para abordar necesidades sociales. Son tan relevantes y tan consustanciales los servicios sociales respecto al Estado de Bienestar, que Titmuss considera que son términos sinónimos servicios sociales y bienestar social (1981 pag. 62).

Por ello mismo los servicios sociales pueden considerarse como un instrumento material del Estado de

Bienestar destinados a la satisfacción de necesidades ciudadanas. En España sus fundamentos históricos son mucho más recientes. Pueden situarse en el período 1964-75. En esa década, se produce un significativo cambio de tendencia en la política social, con un importante incremento de los gastos sociales de las Administraciones públicas, la aceleración del proceso de universalización de la Seguridad Social y en educación y sanidad. Esa universalización se acelera desde 1975, cuando ese fenómeno es simultáneo a un relativo deterioro de los servicios públicos (Vease sobre estos aspectos los trabajos de Rodríguez Cabrero, en distintos años). La Constitución Española de 1978, contiene la formulación jurídica del bienestar, con el reconocimiento de los derechos sociales, la asunción de responsabilidades públicas en la cobertura de esos derechos y la globalidad de las intervenciones.

## 5.4.-LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN SERVICIOS SOCIALES

### 5.4.1. COMPETENCIAS ESTATALES.

Las imprecisiones y ambigüedades de la Constitución en materia de asistencia social, podrían haber quedado resueltas con la aprobación de una ley básica de servicios sociales que, pese haber sido anunciada en alguna ocasión por dirigentes políticos, no ha llegado ni a presentarse ante las Cortes generales (por ejemplo, García de Blas 1983 pag. 123, entonces Secretario General para la Seguridad Social, anunciando su inmediata presentación a las Cortes y los principios inspiradores del proyecto; antes de acceder al gobierno existió una postura clara en favor de una futura ley marco sobre esta materia: Oliva y Sánchez Ayuso 1981 pag 43 y 45; y en reuniones de la Federación de Municipios y Provincias, se considera conveniente su promulgación: Gual Frau 1987 pag. 14, al igual que entre especialistas: Casado 1983 b pag. 24).

La trayectoria de esta no nacida ley de servicios sociales en cualquier caso es singular. El texto legal llegó incluso a presentarse, a petición de Ministerio de Trabajo, a consulta de una Comisión Internacional de Expertos de la ONU en 1984, quienes dieron distintas

sugerencias sobre su articulado y orientaciones generales. Pero la medida y los juicios positivos por el comite, no facilitó su salida hacia el Parlamento (vease un resumen del texto en: ONU, 1984).

Un posible instrumento para cubrir esas lagunas constitucionales hubieran sido, de existir, leyes sectoriales. Pero tampoco se ha adoptado esta fórmula de manera sistemática. De las materias abordadas por la CE sólo se han promulgado la Ley de Integración Social de Minusválidos, la General Penitenciaria y la de Asilo y condición de Refugiado. Pero colectivos enumerados por la CE como familia, infancia, juventud, tercera edad, carecen de leyes generales reguladoras, al igual que numerosas directrices globales de política social -antes recogidas-, no han tenido tampoco desarrollo jurídico ulterior. Por lo tanto, esta formula se nos aparece como inviable. Los planes de acción gubernamental -como sobre la Mujer, el Gerontológico, Juventud, Drogas, sobre gitanos- contienen en algunos casos propuestas de medidas jurídicas. Pero en sí mismos no dan, ni lo pretenden, respuestas a las lagunas a las que nos referimos.

En teoria, tambien hubiera podido emplearse la fórmula prevista del art. 150.3 de la CE. Establece que: "El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstos, cuando así lo exija el interés general". Sin embargo de esta

autorización constitucional no se ha hecho uso para los servicios sociales.

Por consiguiente la solución a las dudas planteadas por el texto constitucional, han de abordarse con arreglo a la interpretación del propio texto, de los Estatutos de Autonomía y de las distintas leyes de servicios sociales promulgadas por las autonomías.

Frente al Estado unitario y centralizado, habitual en la tradición histórica española, la CE de 1978 introduce, en su título 8, las Comunidades Autónomas. En tal sentido, su art. 148 enumera las competencias que pueden asumir las Comunidades y el art. 149 las competencias exclusivas del Estado. Sin embargo debe afirmarse que el contenido de ambos artículos dista de ser satisfactorio. ¿Por qué?

La CE no atribuye de modo expreso la competencia respecto a los servicios sociales ni al poder central ni a las comunidades autónomas pues, como ya se ha dicho, ni siquiera son mencionados. Y ante esa ausencia de referencias, algunas conclusiones pueden deducirse (vease el importante análisis de Aznar López 1983 y a Lorenzo García 1981 pag. 335, a quienes seguimos):

1. Como esa materia no figura en la lista del art 149, los servicios sociales no son en principio competencia exclusiva del Estado.



2. Pero como tampoco figuran expresamente en la enumeración del 148, sobre competencias asumibles por las autonomías, debe entenderse que en principio son competencia del Estado.

3. En virtud de esas dos situaciones, al no ser materia reservada al Estado, las competencias en servicios sociales con arreglo al art. 149.3 podran corresponder a las Comunidades autónomas, en función de sus respectivos Estatutos.

4. Las competencias susceptibles de ser asumidas y que no lo hiciera así el respectivo Estatuto, se mantienen en la competencia estatal. La situación sólo podra ser cambiada por la reforma del correspondiente Estatuto o por la vía de ley orgánica prevista en el art. 150.2.

5. En todo caso, el derecho estatal seguirá vigente con carácter subsidiario hasta la aprobación de las normas propias de las Comunidades.

La propia Constitución en su artículo 149.1.1 comienza la enumeración de las competencias exclusivas del Estado con la siguiente: "La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

Ahora bien, el art. 149.1.17, entre las competencias exclusivas del Estado, establece la:

"Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". Y al no atribuir la Constitución las competencias en servicios sociales, esto ha llevado a algunos autores a considerarlos incluidos en la Seguridad Social. Esto ha ocurrido con los servicios sociales integrados en el INSERSO, la ejecución de cuyos servicios han sido transferidos a Comunidades Autónomas -a Andalucía, por Real Decreto 1752/1984-, pero reservándose el Estado la legislación básica y el régimen económico (Borrajo Dacruz 1980).

#### 5.4.2. COMUNIDADES AUTONOMAS

Con arreglo a la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir las siguientes competencias:

1. Las enumeradas en el art. 148.
2. Algunas de las citadas en el art. 149.
3. Las no atribuidas expresamente al Estado, según el 149.3.
4. Las materias que pese a ser competencia exclusiva del Estado, sin embargo son transferidas por éste en virtud del art. 150.1 y 2.

Pues bien, entre las materias que el 148 enumera como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, se encuentra el apartado 20, que establece: Asistencia Social. Esta Asistencia Social es la prestada en régimen público no contributivo e incluye a los servicios sociales en su más amplio sentido. Con arreglo a estas normas, los Estatutos de Autonomía concretan las competencias que asumen, tanto exclusivas como de desarrollo legislativo y de ejecución. A tenor de los mismos, se procedió a transferir competencias y a debatir y aprobar leyes de servicios sociales propias a cada región.

La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías en materia de Asistencia social, se ha comparado con la existente en la Constitución italiana, en su art. 117, que también fundamenta una estructura descentralizada de los servicios sociales (Peña Rosino y Beloqui Urmeneta 1983 y Pootosching 1981).

En su momento, para el caso de Andalucía, examinaremos con detalle todo este proceso. Pero ahora conviene destacar que, pese a la diversidad entre los modos de acceso a la autonomía, todos los estatutos han prestado atención a esta materia. Salvo el de Murcia, todos establecen la competencia exclusiva en asistencia social. Mencionan también la competencia exclusiva en servicios sociales los estatutos de Andalucía, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León y Región de Murcia. Por su parte, establecen competencias exclusivas en bienestar social los de Aragón, Asturias, Cantabria, Extremadura, Región de

Murcia y La Rioja. Y, por supuesto, todos ellos menciona además algún campo concreto de los servicios sociales, como vejez, minusválidos, etc (un cuadro sinóptico del contenido de los respectivos Estatutos en materia de asistencia social, puede verse en Aznar López 1983 tablas de pags 59 y ss; y más detallado en Peña Rosino y Beloqui Urmeneta 1983 pag. 128-131 y en Montraveta y Vilá 1986 pag. 6 y ss).

Es de destacar que la práctica ha introducido una sustancial dinámica de homogeneidad. De hecho, las diferencias de acceso a la Autonomía no se reflejan en sus contenidos respecto a estas materias: "Todos (los Estatutos) se muestran celosos por ejercer la protección social. Las diferencias entre ellos son de signo contrario al que sería previsible: los estatutos de la Autonomías de vías (de acceso) rápidas son más continentales que los de vía ordinaria " (Casado 1987 pag 18-20). Los estatutos, pues, como las transferencias, fueron los instrumentos armonizadores.

Esta dinámica impulsada por los Estatutos no carece de motivos de crítica desde el punto de vista jurídico. En efecto, la mayoría de las Comunidades constituidas por la vía del art 143 no se han limitado a incluir, como competencia exclusiva, la asistencia social, sino que incluye los servicios sociales y el bienestar social, llegando -el de Murcia- a no mencionar la asistencia social. Por el contrario, los Estatutos de Comunidades del 151 o de la disposición transitoria segunda, que por ello no debían ajustarse al marco de contenidos del 148.1, han restringido por el contrario su

competencia a la asistencia social: "Así, pues, quien podía lo más ha optado por lo menos y viceversa" (Aznar López 1983 pag. 39).

En la práctica, pues, se ha efectuado una lectura de la Constitución en la cual aplicando la asistencia social, aparecen los servicios sociales. Las comisiones mixtas y de traspaso de competencias a las Comunidades interpretaron, igualmente, el término constitucional de la "asistencia social" como equivalente al de servicios sociales. Por tanto transfirieron como competencia exclusiva esas materias. La única excepción reside en los servicios sociales de la seguridad social (INSERSO), que siguen el régimen competencial de del art. 149.1.17 de la Constitución.

Las Leyes de servicios sociales, por tanto, han evidenciado la interpretación extensiva del término constitucional de "asistencia social", haciéndolo análogo al de servicio social. La propia Ley de la Comunidad de Madrid, de 6 junio 1984, en su exposición de motivos lo manifiesta explícitamente: "El art. 148.1 del texto constitucional, faculta a las Comunidades Autónomas a sumir plenitud de competencias en materia de asistencia social. Así lo ha hecho nuestra Comunidad en el art. 26.18 de su Estatuto. Dichas competencias permiten mediante la presente Ley establecer en la Comunidad Autónoma de Madrid los fundamentos de una política global de Servicios Sociales".

Sin llegar a formulaciones tan claras, otras leyes han adoptado la misma estrategia y la referencia a la

asistencia ha abierto el campo a los servicios sociales en la legislación ordinaria en España. Desde luego, una hipótesis diferente -que asistencia y servicios sociales no sean términos jurídicos equivalentes- conduciría en el ejemplo citado a una conclusión clara: que su contenido es anticonstitucional. Al ser Madrid una Comunidad de las de vía lenta, constituida a tenor del art. 143 y tener por tanto su techo inicial competencial limitado por la enumeración del 148, donde aparece citada la asistencia pero no los servicios sociales, se habría producido una extralimitación de las competencias de esta Comunidad (Aznar López 1985 pag. 83).

#### 5.4.3. ADMINISTRACION LOCAL

**MUNICIPIO.** Por su proximidad a los problemas, los entes locales son el medio natural para la prestación de servicios sociales. Esto es lo que ocurre en la mayoría de países europeos, pero no había ocurrido así en España por varias circunstancias:

- a) Por la fuerte tradición centralizadora.
- b) Por la escasez de recursos económicos de la Administración Local.
- c) Por la tendencia a la especialización y la vinculación con la idea de "establecimiento" en los servicios sociales.

Pero estas tendencias han sido modificadas desde 1975 por el aumento de las demandas sociales de las poblaciones a los Ayuntamientos, que han incrementado desde entonces notablemente su intervención en este ámbito. Y además como consecuencia de los propios mandatos del texto constitucional.

La Constitución, en efecto, establece con carácter general el principio de la descentralización en su art. 103 y en concreto el 140 especifica que: "garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena". Y en desarrollo de dicho principio, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, en su art. 25.1 al describir las competencias del municipio señala que: "El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal".

Con mayor precisión aún, el mismo art. 25.2.K, de la ley de Régimen Local, otorga a los municipios, en los términos de la legislación del estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras materias en la: "Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social" (no existe en realidad distinción entre los servicios sociales, con los de promoción y reinserción; se trata en realidad de una redundancia como lo prueba que el art. 26 al determinar los servicios mínimos de los municipios, mencione

unicamente a los servicios sociales; ver Aznar López 1987 pag. 44).

En tal sentido, la prestación de servicios sociales por los propios municipios, es obligatoria en los municipios con población superior a 20.000 habitantes (art. 26.1.c). La obligatoriedad, por tanto, queda recortada en especial si se recuerda el alto número de municipios con menos población que la señalada. Más de siete mil municipios con unos catorce millones de habitantes, no tienen obligación de prestar servicios sociales (Pascual y Red 1987 pag. 43).

Pero en todo caso, la ley de Bases de Régimen Local constituye un importante paso en la ampliación de la estructura de servicios sociales. No en vano, la anterior ley -de 1955- sólo otorgaba a los municipios competencias en beneficencia, menores, prevención y represión de la mendicidad, sostenimiento de albergues y transeúntes (Cabra de Luna 1987 pag. 95).

Por otro lado, la propia Ley de Bases prevé que el papel del municipio se incremente por vía de delegación de competencias. De una parte, en virtud de lo previsto en el art. 27. En él se establece que la Administración Central, Comunidades Autónomas y otras entidades locales -como la provincia-, pueden delegar el ejercicio de competencias para la mejora de la gestión pública y la mayor participación ciudadana. Por otra, mediante la autorización global establecida en el art. 28 de la misma ley. En él se autoriza a que los municipios puedan: "realizar actividades



complementarias de las propias de otras Administraciones públicas" y, entre otras, cita las relativas a educación, cultura, la promoción de la mujer y la sanidad; es decir materias todas ellas propias de los servicios sociales.

En las distintas leyes de servicios sociales de las respectivas autonomías, se han ocupado de las competencias municipales. Y todas ellas le otorgan un papel relevante e, incluso, algunas recogen el principio de de la descentralización, con expresa mención al municipio, por ej. en la de Navarra o Madrid. Pero en todo caso existe una cierta imprecisión en las atribuciones realizadas por la ley a los municipios, al margen incluso que la Comunidad sea o no uniprovincial (Casares 1987 pag. 36; también Benito Ruiz 1986).

No obstante a la diversidad de regulaciones concretas, la mayoría de las leyes de servicios sociales atribuyen a los municipios: "La organización y gestión de servicios sociales, la detección de necesidades, la programación, la realización de investigaciones y estudios, el mantenimiento de estadísticas, así como la coordinación con entidades que desarrollen actividades en el ámbito local. En materia de prestaciones económicas, la solución es diversa, atribuyéndose , en ciertos casos, a los municipios la gestión, en general, de estas prestaciones (Madrid), mientras que en otros las tareas gestoras se circunscriben a las ayudas no periódicas (País Vasco, Murcia), si bien se prevé, en determinados supuestos, que el Municipio efectuará también la tramitación en informe de las prestaciones periódicas" (Aznar López 1987 pag. 45).

En la práctica pues la dinámica de la realidad ha coincidido con las recomendaciones formuladas por expertos internacionales sobre los servicios sociales en España: "Recomendaron la conveniencia de fortalecer la acción a nivel local en cuanto fuera posible. Entretanto, el nivel regional podría concentrar más en la elaboración de orientaciones generales y en la prestación de asistencia a los niveles locales para ayudarles a distribuir sus recursos, hacer los planes y programas y diseñar proyectos y servicios específicos" (ONU, 1984 pag. 37).

**LA PROVINCIA.** La provincia es una entidad local constituida por una agrupación de municipios en un territorio. Cuenta también con personalidad jurídica propia y su gobierno corresponde a la Diputación. A esta, de acuerdo con la Ley de Bases de Régimen Local, le corresponde:

1. Garantizar los principios de solidaridad intermunicipales.
2. Asegurar la prestación adecuada de los servicios de competencia municipal.
3. Participar en la coordinación de la administración local con la Autonómica y la del Estado (art. 31.2 de Ley Régimen Local).
4. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, en especial de menor capacidad económica y de gestión.

5. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal (art. 36.1.a, b y c). Para Casado (1987 pag. 18) la expresión servicios "públicos" incluye los sociales, y esta previsión es muy adecuada para supuestos en los que no resulte viable la fórmula de mancomunidad para la prestación de servicios sociales.

A diferencia de la anterior Ley de Régimen Local de 1955, la vigente enumera las atribuciones de las Diputaciones en términos genéricos. Y sin duda sus competencias reales estarán muy condicionadas por la legislación interna de cada Autonomía. La ley andaluza sobre Diputaciones sera examinada en su momento, pero en general puede decirse que estas instituciones han quedado convertidas en instrumentos básicos de coordinación de servicios sociales (para un estudio jurídico de la provincia: Garrido Falla y otros 1985).

Ademas, al igual que con los municipios, tambien las Comunidades autónomas y el poder central pueden delegar competencias o la gestión de servicios a las Diputaciones.

El diseño constitucional otorga pues un relevante protagonismo a los municipios y a las provincias en materia de sericios sociales. Constituye una postura acertada, por cuanto se trata de la administración más próxima al ciudadano y, en principio al menos, mejor situada para atender las necesidades de los ciudadanos. Ahora bien, esto no significa que -también en principio- no puedan surgir en la práctica ciertos problemas o desajustes en la solución constitucional. Algunos de ellos deben ser mencionados:

a). La principal, sin duda puede ser las dificultades para llevar a la práctica el principio de igualdad de todos los ciudadanos. Los habitantes de municipios rurales o urbanos, población dispersa, de montaña o islas, pueden encontrarse durante largo tiempo en condiciones muy diferenciadas de acceso a los servicios sociales. Aunque la igualdad de derechos no debe determinar la igualdad de situaciones, la disparidad en los niveles económicos de los municipios puede ser un importante problema a solventar (Casado, 1983 b pag. 22 y ss).

Y respecto a ello debe recordarse que el propio texto constitucional, en su art. 138.1, formula el compromiso de evitar esas discriminaciones entre los ciudadanos. Señala que: "El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español".

b). La financiación de los servicios. Sobre todo por las grandes diferencias en la capacidad económica entre municipios.

c). La necesidad de desconcentrar y descentralizar los servicios sociales de grandes municipios, en barrios o distritos.

d). La necesidad de definir la unidad básica para la prestación de determinados servicios, que no puede

hacerse sólo con el criterio de municipio o tamaño de la población.

e). La necesidad de actuaciones comunes en la prestación de determinados servicios, cuando el tamaño de los municipios implicados sea reducido.

f). La necesidad de contar con medios personales adecuados para la prestación de servicios y, en su caso, asistencia técnica (Para un examen crítico de las dificultades que se presentan en la prestación de servicios sociales en los pequeños municipios, ver Aznar López 1987 pag. 45-48)

El instrumento más adecuado para solventar estos y otros problemas de la implantación de los servicios sociales, hubiera podido ser una Ley Básica de Servicios Sociales. Pero aunque en muchas ocasiones se señaló la conveniencia de que aparezca, como ya se ha visto, no ha aparecido ni existe por el momento proyecto de ley en tramitación.

Por consiguiente la adopción de medidas pertinentes para mitigar los anteriores riesgos, han debido trasladarse a las respectivas leyes autonómicas -en el plano jurídico- y en el plano de las medidas concretas de gobierno (incluso, en su caso, con ayudas de la CEE) para suprimir o atenuar las desigualdades. Las propuestas de solidaridad interregional mediante la creación de fondos para la subvención de servicios sociales de zonas con

menores recursos y mayores necesidades, no han faltado (Casado 1983 b pag. 23).

El instrumento concreto de materialización del principio constitucional de la solidaridad es la LOFCA que en su art. 16.1 crea el Fondo de Compensación Interterritorial. Dicho Fondo deberá destinarse a financiar proyectos de equipamiento e infraestructuras colectivas y, en general: "aquellas inversiones que coadyuden a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos" (art. 16.2 de la LOFCA). Pero es preciso tener en cuenta que esas aportaciones pueden servir para la creación e implantación de centros, pero ello puede retrasar las desigualdades a la fase posterior de mantenimiento.

La dinámica política, en todo caso, ha impulsado procesos favorables para mitigar la discriminación entre regiones. En tal sentido debe interpretarse la Comisión de Cooperación Interautonómica de Acción Social. Constituida en 1983, agrupa a Consejeros de Asuntos Sociales de las Autonomías con altos cargos del Ministerio. En las siete reuniones celebradas hasta la fecha, han articulado los mecanismos de cooperación entre la Administración central y autonómica.

Aunque hasta ahora se ha centrado en el seguimiento y control de la gestión de las subvenciones o en el establecimiento de acciones concertadas, sin duda la actuación más relevante de la Comisión para mitigar desigualdades ha sido el Plan Concertado de Prestaciones

Básicas de Servicios Sociales. Su objetivo básico es precisamente: "Continuar el proceso de implantación, desarrollo y homogeneización de las prestaciones básicas de servicios sociales, mediante la cooperación financiera y técnica entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales" (vease Amurrio Iñigo 1989 pag. 16, donde se encuentra igualmente el sumario de los temas tratados en las reuniones de la Comisión y los Planes de acción en vigor).

## 5.5.-MARCO INSTITUCIONAL BASICO CENTRAL

### 5.5.1.- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES

Este Ministerio carece de antecedentes en la estructura administrativa de nuestro país, con esta denominación. Lo más próximo fue un Ministerio denominado, durante muy escaso tiempo, "Cultura y Bienestar Social", en la época de UCD, del que inmediatamente se suprimió el añadido de bienestar social.

El Ministerio ha sido creado por Real Decreto 727/1988 de 11 de julio, en cuyo preambulo se alude -pero sin referirse explícitamente a este Departamento ministerial- a la necesidad de "conseguir una mayor eficacia en la aplicación por la Administración de las directrices políticas del Gobierno". Al nuevo Ministerio se le atribuyen importantes competencias:

a) La dirección, planificación, coordinación y evaluación de los servicios sociales; fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales de carácter nacional en el ámbito de la acción social; desempeñar la tutela del Estado sobre entidades asistenciales ajenas a la Administración y desempeñar el Protectorado del Gobierno sobre las Fundaciones de Beneficencia.



b) La preparación y ejecución de la política del Gobierno para la promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de los dos sexos, y la participación política, cultural, económica y social de la mujer.

c) La protección jurídica del menor, prevención de la delincuencia juvenil, promoción de instituciones de adopción y acogimiento familiar y la calificación e inspección de las entidades de integración familiar. Y

d) La política de juventud, fomento de su asociacionismo, desarrollo de un sistema de información y documentación y la cooperación internacional en materia de juventud.

Las competencias asignadas al nuevo Ministerio, supone la transferencia de competencias hasta este momento atribuidas a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, de Cultura y de Justicia.

Esta orientación quedó confirmada con el Real Decreto 791/1988 de 20 de julio, por el que se determinó la estructura orgánica -"inicial" dice- del Ministerio de Asuntos Sociales. En esta norma, se reiteran las cuatro competencias mencionadas, y se añade: La dirección y gestión de los programas derivados de la asignación tributaria del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, para otros fines de interés social. El nuevo Ministerio queda integrado por los siguientes órganos:

A) Centros Directivos:

=====

Subsecretaría de Asuntos Sociales. De ella dependen tres Direcciones Generales, sin perjuicio de la superior dirección del titular del Departamento:

Dirección General Técnica y de Servicios  
Dirección General de Acción Social  
Dirección General de Protección Jurídica del  
menor  
Gabinete del Ministro, con nivel orgánico de  
Dirección general

B) Organismos Autónomos adscritos

=====

Instituto de la Mujer  
Instituto de la Juventud  
Insero (aunque mantenga su vinculación  
presupuestaria con la Administración de la  
Seguridad Social)

C) Otros Organismos que dependen del Ministro

=====

La Secretaría General del Real Patronato de  
Prevención y Atención aminorvalidos.  
La Presidencia efectiva del anterior  
Patronato.

La Presidencia de los órganos colegiados de la Comisión Interministerial para la juventud.

La Presidencia del Consejo del Protectorado del Estado sobre la organización Nacional Ciegos.

La Subsecretaría del Ministerio y la Dirección General Técnica y de Servicios, tienen asignadas funciones de supervisión, coordinación de servicios, administración de personal, inspección, gestión económica y patrimonial, etc., pero carecen de responsabilidades específicas en la acción social. Por ello nos centraremos en las otras dos importantes Direcciones Generales:

#### DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL

=====

Se trata de la unidad administrativa básica en la gestión y orientación de los servicios sociales en la Administración central.

#### 1.- COMPETENCIAS:

a) La dirección de los Programas de Servicios Sociales en el marco de las obligaciones estatales y e la cooperación con las Comunidades Autónomas.

b) La atención de las obligaciones del Estado en las áreas de bienestar social.

c) Fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales nacionales de acción social.

d) Ejercitar la tutela del Estado respecto a las entidades asistenciales ajenas a la Administración.

e) El desempeño del protectorado del Gobierno sobre las Fundaciones de la Beneficencia.

## 2.- ESTRUCTURA ORGANICA:

La Dirección General cuenta con las siguientes Subdirecciones

DE COOPERACION SOCIAL Y TUTELA, que tiene atribuida:

a) El apoyo de las nuevas orientaciones sociales en materia de acción social.

b) La dirección de las actividades de cooperación social con otros centros de la Administración Pública y con organizaciones no gubernamentales, estableciendo convenios de cooperación.

c) Ejercitar las funciones del Estado en relación con la Cruz Roja, ONCE y otras entidades de similar naturaleza tuteladas por el Estado.

d) Ejercicio de las funciones tutelares sobre las fundaciones de beneficencia particular.

e) La dirección del Centro Estatal del Consejo de Bienestar Social y Voluntariado.

DE PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES, que tiene a su cargo:

a) La dirección de los programas de servicios sociales

b) La gestión y la asistencia técnica del Plan concertado con Comunidades autónomas para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales.

c) El programa de asilados y refugiados y la dirección de su correspondiente Centro Estatal

e) Programación de actuaciones en el campo de servicios sociales de tercera edad, minusválidos, familia y convivencia, y prevención y reinserción social.

f) La dirección de los Centros Estatales de Documentación e información de Servicios Sociales, de Familia y Convivencia, y de Prevención e Inserción Social.

De la Dirección General de Acción Social, dependen los siguientes Centros Estatales:

CESSAR, Centro del Servicio Social para Asilados y Refugiados. Actua en las prestaciones sociales y económicas para los refugiados y asilados; sus funciones son:

1. Promocionar, asesorar y colaborar técnicamente con organizaciones no gubernamentales que actúen en este sector, facilitando la orientación sobre prestaciones, equipamientos y servicios para el asentamiento e integración de asilados y refugiados.

2. Desarrollar los programas de retorno para facilitar el regreso de los asilados y refugiados a su país de origen cuando las circunstancias lo permitan.

3. Estudiar la situación en que se encuentran los asilados y refugiados en España, para conocer sus necesidades y determinar el tipo de asistencia que requieran para su mejor asentamiento, integración y retorno a su país.

4. Apoyar el movimiento asociativo de los refugiados.

5. Realizar la evaluación y el seguimiento de las prestaciones a asilados y refugiados.

6. Realizar el censo de refugiados acogidos a prestaciones.

7. Programar actividades formativas.

CEDISS, Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales. Su objetivo es el conocimiento e inventario de los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de índole social. Sus funciones son:

1. Promocionar y coordinar la información sobre centros y prestaciones técnicas y económicas, en los ámbitos público y privado de la acción social, manteniendo actualizado el Inventario de Recursos Sociales.

2. Organizar la información y documentación sobre servicios y recursos sociales que exista en España, así como respecto a las principales aportaciones de los países más avanzados en esta materia.

3. Gestionar la biblioteca especializada del Centro y su puesta a disposición del público interesado.

4. Actuar como centro informativo y documental.

5. Mantener el Registro de Entidades que desarrollan actividades en el campo de la acción social.

6. Realizar estudios y publicaciones.

CEFAC, Centro Estatal de Familia y Convivencia, nace como instrumento jurídico administrativo para orientar, asesorar y cooperar con Instituciones públicas y privadas en materia de servicios sociales familiares. Sus funciones son:

1. Prestar asesoramiento técnico en esas materias a las instituciones públicas o privadas que lo soliciten.

2. Cooperar con las asociaciones familiares de ámbito estatal, que desarrollen programas de servicios sociales para la familia.

3. Elaborar estudios e investigaciones en el campo de la familia y convivencia, formulando, en su caso, propuestas.

4. Colaborar con las Instituciones en la acción formativa de profesionales de los servicios sociales.

#### 5.5.2. ENTIDADES TUTELADAS POR EL MINISTERIO

El Ministerio de Asuntos Sociales desempeña la tutela de las cuatro siguientes entidades:

##### 5.5.2.1.- CRUZ ROJA ESPAÑOLA.

Se trata de una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado español. Posee personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica y patrimonial para el desempeño de sus fines. Forma parte del movimiento internacional de la Cruz Roja y acomoda su



actuación a sus principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, unidad, voluntariado y universalidad.

Aunque en España durante mucho tiempo ha tenido una orientación muy acusada hacia la asistencia sanitaria, también en tiempos de paz, en la última década ha cambiado de orientación. La orden de 28 de abril de 1988, con los Estatutos de la Cruz Roja, lo pone de relieve. Le atribuye la búsqueda y fomento de la paz y la cooperación nacional e internacional; la difusión del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos fundamentales; la actuación en caso de conflictos armados; la atención a las personas que sufren; prevención y reparación de daños originados por accidentes, calamidades, catástrofes, epidemias, etc.; la promoción y colaboración en acciones de solidaridad y de bienestar social en general y de servicios asistenciales y sociales, con especial atención a colectivos con dificultades para su integración social; el fomento y participación en programas de salud; la promoción de la participación voluntaria; el fomento de la participación de niños y jóvenes en el trabajo de la institución y la propagación en ellos de los ideales de mutuo respeto y entendimiento entre todos los hombres y los pueblos.

La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno, y de él emana el Comité Nacional a quien corresponde la dirección y control de la gestión de la Cruz Roja. Sus órganos de gobierno se estructuran territorialmente por Comunidades Autónomas, Provinciales y

Locales; en todos los casos cuentan con las Asambleas y los Comites.

#### 5.5.2.2.-O.N.C.E.

La ONCE es una corporación de derecho público, de carácter social, que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado y bajo el protectorado del Ministerio de Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Acción Social. Nacida en 1938, desde 1980 atraviesa un proceso de transformación interna, expansión económica y orientación de actividades que han comenzado a proyectarse sobre otros colectivos, además de los invidentes.

El Real decreto 1041/81, de 22 de mayo, reorganizó la Once y posibilitó la realización de las primeras elecciones en 1982. Posteriormente el Real Decreto 2385/85, de 27 de diciembre, modifica su estructura orgánica, desarrollada posteriormente por Orden de 14 de febrero de 1986, y se aprueban sus estatutos en 1988. El Protectorado del Estado le corresponde al Ministerio de Asuntos Sociales, con el Consejo del Protectorado, a través de la Dirección General de Acción Social. Le corresponde velar por la legalidad y el cumplimiento de los fines de la Organización, así como la alta inspección de todos los servicios y actividades, aprobar los estatutos de la organización, controlar la correcta utilización de los recursos, etc.

La estructura de la organización se configura en: Consejo General y Dirección General. El Consejo es el órgano de elaboración de la política de la entidad, en todos sus aspectos. Aprueba las reglamentaciones internas, promueve medidas legislativas, elabora los estatutos, aprueba los presupuestos, establece la política general de la entidad y los planes de actuación, nombra y cesa al Director General, convoca elecciones, etc. En el ámbito territorial de las Comunidades autónomas existen los Consejos Territoriales, que cuenta con competencias análogas al General. A la Dirección General le corresponde la ejecución y gestión de los acuerdos del Consejo y es responsable de la gestión administrativa.

La Once proporciona numerosos servicios a sus afiliados: rehabilitación, atención a deficientes, formación permanente, ayudas a la movilidad, etc. También ofrece servicios especiales tales como atención educativa con programas de apoyo a los afiliados, atención en edad laboral, creación de puestos de trabajo, atención a la tercera edad.

La expansión económica de la Once y sus cambios de orientación motivaron que el Consejo del Protectorado aprobó en septiembre de 1987 la utilización de un 3 % de los ingresos por ventas del cupón, en un Programa destinado a personas con minusvalías. Para ello se constituyó la Fundación ONCE, para la cooperación e integración social de las personas con minusvalía. La orden de 2 de agosto de 1988, del Ministerio de Asuntos Sociales, clasifica la

Fundación que se configura como una entidad de ámbito estatal.

Los fines de la fundación ONCE son la realización de forma directa o concertada de programas de integración social y prestaciones sociales para personas con minusvalías física, psíquica o sensorial, pudiendo realizar, entre otros, programas de prevención de las minusvalía, rehabilitación, educación, formación profesional, empleo y apoyo a los movimientos asociativos que, a juicio del Patronato, resultan afines con los objetivos de la Fundación, supresión de barreras, tanto arquitectónicas y urbanísticas como de comunicación y, en general, actividades de acción social.

#### 5.5.2.3.-FUNDACIONES BENEFICO-ASISTENCIALES

El Ministerio de Asuntos Sociales, mediante la Dirección General de Acción Social, ejerce el protectorado sobre fundaciones benéfico asistenciales y personas jurídicas privadas dotadas de patrimonios afectados a la realización de fines de interés general. Al Estado le corresponde velar por el efectivo cumplimiento de la voluntad del Fundador para lograr la máxima rentabilidad social.

Las Fundaciones han desempeñado un importante papel en numerosas áreas de asistencia social, donde en muchos casos han desempeñado una labor pionera, como en hospitales, hospicios, enseñanza, enfermedad, etc. Existen gran número de estas fundaciones en España, aunque con medios, objetivos, antigüedad, disponibilidades económicas, etc. muy diversas. (un estudio estadístico sobre las características de las existentes en España, en Barreno Vera 1987).

La Constitución recoge en su artículo 34.1 esta realidad al establecer: "Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general" (en Morales Moreno 1987, puede verse un examen de la tramitación parlamentaria del precepto; también en March Civera 1987).

De acuerdo con la Instrucción sobre Beneficencia de 1899 y al Real Decreto de 17 de octubre de 1919, entre las funciones más importantes del Protectorado son la adaptación de la Fundación a las circunstancias sociales del momento y suplir las omisiones del fundador. Igualmente la autorización de los actos de especial repercusión para la Fundación, venta de bienes, control de presupuestos anuales, rendición de cuentas etc. (para un examen de la cuestión, Cabra de Luna 1987).

#### 5.5.2.4.-EL VOLUNTARIADO.

La situación del voluntariado no es homogénea en todos los países. En los anglosajones es donde mayor importancia e implantación tienen estas organizaciones, como resultado de factores culturales, históricos, políticos y económicos. Así la intervención del voluntariado es muy importante, tanto en las esferas de la asistencia social, como en otras actividades, por ejemplo, las actividades políticas o electorales y las religiosas.

España, sin embargo, se inserta en otra tradición cultural, del mediterráneo. El centralismo político dejó poco margen a la actuación del trabajo voluntario. Además, el sistema político franquista tampoco favoreció la intervención y participación ciudadana, que fue contemplada con recelo y sospechas de militancia política encubierto. Todo ello dejó muy poco margen a la iniciativa social.

El marco legal cambia por completo con la Constitución. En ella se encuentra un decidido compromiso político con la participación. En numerosos artículos se encuentra explicitada esa filosofía. Así, el art. 9.2 cuando formula el compromiso de los poderes públicos con la participación; el art 22, con el reconocimiento del derecho de asociación; el art. 23, con el derecho a la participación en los asuntos públicos; o el art. 34, donde se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general.

Pero el reconocimiento jurídico quedó consagrado formalmente con la ratificación por España, el 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, donde se formula el siguiente compromiso de la Administración con las Asociaciones Voluntarias: "Compromete a los Estados miembros del Consejo de Europa fomentar servicios que utilizando los métodos del servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos de la Comunidad, así como su adaptación al medio o entorno social, y a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios".

En distintas disposiciones sobre servicios sociales se contempla la intervención del voluntariado. Así en el art. 64 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982, o la Ley de Protección Civil de 1985 en cuyos arts. 1 y 14 d, organiza la protección civil contemplando el concurso del voluntariado. Igualmente, el Real Decreto de 15 de julio de 1988, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto General sobre la Renta de las personas físicas, en su art. 2 se refiere a los programas de cooperación y voluntariado social de la Cruz Roja y de otras organizaciones no gubernamentales.

La Administración central, por Real Decreto 1033/1986, de 25 de abril, creó el Registro de Entidades que desarrollan actividades de acción social, donde deben

inscribirse, entre otras, las entidades que desarrollen actividades de voluntariado social.

La integración de España en las instituciones europeas ha de significar un impulso de las entidades dedicadas al voluntariado. La Resolución del Parlamento Europeo de 16 de octubre de 1983 es relevante al respecto: Reconoce la necesidad de una atención sistemática al voluntariado; propone redactar un estatuto del trabajador voluntario; sugiere una política de subvenciones al voluntariado; se compromete a incluir al voluntariado en los programas comunitarios de lucha contra la pobreza; se propone mejorar la información y orientación de los voluntarios potenciales, etc. Con posterioridad, el 21 de junio de 1984, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la recomendación N 85 (9). En ella se adoptan medidas para mejorar las modalidades del voluntariado. Lo más destacable es la constatación de que la transformación del voluntariado clásico responde a una previa transformación de la sociedad, y la idea básica de la solidaridad como eje de una política social avanzada (Vease Toro Ortí 1985, pag. 147-151 y, en general, todo el número de dicha revista, monográfico sobre el voluntariado; también Consejo de Europa, 1986).



CAPITULO SEXTO

=====

LOS SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCIA

### 6.1.- EL DESARROLLO ESTATUTARIO.

La aprobación de la Constitución de 1978, significó el inicio de un importante proceso de transformación de la estructura y distribución territorial del poder. La implantación del Estado autonómico ha sido sin duda una de sus más relevantes, debatida y decisivas innovaciones.

El término "autonomía" ha sufrido una importante evolución histórica, que le ha llevado a representar muy diferentes contenidos. Si en su acepción jurídica, en su origen, su significado era sinónimo de independencia -y de esa manera se emplea incluso en la Carta de las Naciones Unidas y en numerosos documentos internacionales sobre descolonización-, ya en 1970 el Diccionario de la Real Academia de la Lengua recoge la nueva acepción: "Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones y otras entidades de este, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios" (Ruiz Robledo 1989 pág. 98, y en general 1988; también Riezu Martínez 1984 pag. 53 y ss; Balaguer Callejón 1986).

Naturalmente es en éste más reciente sentido en el que es empleado el término en nuestro sistema jurídico. Ahora bien, por sus propias prescripciones por consiguiente, la aprobación de la Constitución va a dar paso a complejo proceso de desarrollo. Y si la

configuración autonómica ha sido, en términos genéricos, lo más censurado del texto Constitucional, la situación fue particularmente problemática en Andalucía. En esta Comunidad, los problemas de naturaleza jurídica constitucional quedaron incluso relegados ante conflictos específicamente políticos suscitados con carácter previo. Los componentes de esos conflictos, pueden verse en la propia obra de Ruiz Robledo, donde examina los componentes políticos y salidas jurídicas del desbloqueo del proceso autonómico andaluz (1988 cap. 1, con bibliografía ampliatoria).

En cualquier caso, el punto de partida para el desarrollo de los servicios sociales en Andalucía fue la aprobación del Estatuto de Autonomía de enero de 1982. Precisamente las tensiones políticas acaecidas durante el proceso llevaron, al decir de algunos autores (Balaguer Callejón 1986 pág. 141-142), a asumir en el Estatuto el mayor número posible de competencias y a considerar gran número de ellas como exclusivas.

El Estatuto de Andalucía aborda la regulación de competencias en su título 1, prestando atención expresa a materias de servicios sociales, con muy distinto contenido competencial. Podemos clasificar las competencias enumeradas con arreglo a tres tipos:

1.- Competencias exclusivas que abarcan la totalidad de las facultades normativas y que configuran una normativa propia, prevalente sobre la estatal:

a): Asistencia y servicios sociales. Orientación y planificación familiar (art. 13.22).

Se recoge, por una parte, a la asistencia social, con referencia procedente del art. 149.1.20 de la Constitución, que permite su asunción exclusiva por los Estatutos.

Respecto a la referencia sobre "Orientación y planificación familiar", se trata de una materia que al no hacerse mención -ni directa ni indirectamente- de ella en la Constitución, no existen problemas para considerarlas exclusivas para Andalucía, a tenor de las facultades que les concede el apartado 3, del art. 149.

b): Promoción de actividades y servicios para la juventud y la tercera edad. Desarrollo comunitario (art. 13.30). En donde son de aplicación las anteriores reflexiones.

2.- Competencias de ejecución de la legislación estatal, en las que prevalece el derecho estatal sobre el autonómico:

a): En materia de Seguridad Social corresponderá a la Comunidad Autónoma: a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma. b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social. (art. 20.2).

Se trata del desarrollo del art. 149.1.17 de la Constitución.

3.- Competencias sin atribución expresa al Estado, pero relacionadas con otros títulos competenciales del estado, y que aun considerada competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, guarda vinculación con la legislación estatal:

a): Instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando la legislación civil, penal y penitenciaria (art. 13.23).

Competencia asumida en virtud del art. 149.3 de la Constitución, por no estar expresamente atribuida al Estado, como exclusiva, pero limitada su exclusividad por lo establecido en la normativa estatal que la propia disposición autonómica menciona.

b): Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía (art. 13.25)

Su redacción no es del todo clara aunque parece que el Estatuto no se refiere a la regulación de este derecho, sino a la competencia sobre las existentes; y en todo caso estamos ante una situación semejante al apartado anterior (Balaguer Callejón 1986 pag. 139-197).

No debe entenderse sin embargo que el proceso de consolidación jurídica de la Comunidad andaluza tuviera

que esperar a la aprobación y publicación del Estatuto en el BOE de 11 de enero de 1982. La situación fue desde luego mucho más fluida en la práctica y la dinámica política aceleró el proceso, en ocasiones adelantándose a la propia creación jurídica.

De hecho, lo que es innegable es que el proceso de transferencias de la administración central a Andalucía había comenzado ya en la etapa preautonómica. En el Real Decreto Ley 11/78, se confiere a dicho órgano la competencia reglamentaria para la gestión y administración de las funciones y servicios que le transfiera el Estado y las Diputaciones. Y pese a que su alcance pudiera percibirse como modesto, su papel puede catalogarse de gran alcance político, por transformarse en órgano impulsor de la propia dinámica autonomista (Ruiz Robledo 1988 pag. 38).

La aprobación del Estatuto supone la transferencias de competencias a la propia Comunidad. Y su materialización se efectúa mediante los acuerdos de transferencias de funciones, es decir: "el propio ejercicio de la competencia que, en abstracto, ya se ha asumido desde la vigencia del Estatuto" (Roca Roca 1987 pag. 233), aunque en las propias disposiciones jurídicas no falten confusiones entre los términos competencia y funciones. Pero las principales manifestaciones de estos importantes acuerdos para la configuración de los servicios sociales en la Comunidad Andaluza, son los siguientes:

-Real Decreto, 251/1982, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios del estado en materia de servicios y asistencias sociales.

-Real Decreto 4096/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones en materia de Cultura; donde pese a la denominación, comprende aspectos alejados de ella, y relacionado con la asistencia social, a la que invoca expresamente entre las funciones que transfiere señala: "en materia de asistencia social y promoción sociocultural, con especial referencia al ámbito de la juventud y desarrollo comunitario".

-Real Decreto 2411/1983 de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de guarderías infantiles laborales.

-Real Decreto 2974/1983, de 2 de noviembre de traspasos de funciones y servicios del Estado en materia de Fundaciones benéficas y laborales.

-Real Decreto 3340/1983, de 23 de noviembre sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de protección a la mujer.

-Real Decreto 1056/1984 de 9 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

-Real Decreto 1080/1984 de 29 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de protección de menores.

-Real Decreto 1752/1984 de 1 de agosto, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma Andaluza de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) de la Seguridad Social.

-Real Decreto 2114/1984 de 1 de agosto, sobre ampliación y traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de asistencia y servicios sociales.

La Comunidad Autónoma fue asignando esas funciones a la nueva estructura administrativa que va implántandose. Pero en esa secuencia, más importancia que la estructuración del aparato administrativo cuenta la racionalización y reglamentación global del proceso que se va a emprender. El principal resultado -y, al mismo tiempo, exponente- de este proceso fue la aprobación de la Ley de Servicios Sociales, en 1988.



## 6.2.-LA ESTRUCTURA NORMATIVA:

### LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE 1988

#### 6.2.A.- CARACTERISTICAS GENERALES.

La Ley de Servicios Sociales (en lo sucesivo: LSS) simboliza en efecto el paso a una expansión sin precedentes en los servicios sociales disponibles en la sociedad andaluza y se nos presenta además como instrumento corrector de los defectos de los equipamientos hasta entonces implantados: reducida actuación preventiva, dispersión legislativa y de medios, falta de control y participación social de usuarios, descordinación, burocratización, ausencia de visión globalizadora de las necesidades sociales y, todo ello, a menudo, bajo un enfoque paternalista y benéfica.

Estos rasgos, generalizables a todas las regiones hasta el desarrollo autonómico, en Andalucía se vieron además agravados por la existencia de importantes desequilibrios territoriales y la desigual cobertura de las necesidades.

Frente a esta situación, sumariamente descrita, la LSS se nos presenta como el instrumento para la ordenación

global del sector. Se trata de una ley comparativamente amplia, con 33 arts., 6 disposiciones adicionales, dos transitorias y dos finales. Se encuentra estructurada en seis títulos divididos, salvo el primero y tercero, en capítulos. Y este contenido viene precedido por la exposición de motivos.

El objeto de la ley sera el garantizar mediante el ejercicio de una acción administrativa coordinada: "Un sistema público de Servicios Sociales, que ponga a disposición de las personas y de los grupos en que éstos se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como para la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que producen su marginación" (art 1).

La ambición con que se plantea el sistema de servicios sociales queda consignado en este citado artículo. Observese que se formula un compromiso de actuación administrativa muy amplio - comprende, recursos, acciones y prestaciones-, que además se complementa con una finalidad igualmente amplia -prevención, tratamiento y eliminación de las causas-. Se trata pues de un compromiso cuya puesta en práctica, requerirá un amplio abanico de medidas socioeconómicas.

Ese compromiso se explicita, además, al formular los principios generales del sistema: Responsabilidad pública; solidaridad; igualdad y universalidad; participación; prevención; globalidad; normalización e integración; planificación y coordinación; y

descentralización. La Ley recoge, pues, por un lado los principios constitucionales de política social y económica -como la igualdad, responsabilidad pública etc- y otros que inciden directamente en el articulado posterior -como descentralización, participación, planificación, etc-. Pero tal vez el aspecto más relevante sea el principio de universalidad. Rompe abiertamente con la concepción tradicional de que los Servicios Sociales iban dirigidos básicamente a la población pobre y marginada. Situa estos servicios en una dinámica propia del Estado del Bienestar, al servicio de toda la comunidad.

El título 2, el más extenso de la Ley de Servicios Sociales, proclama el derecho a los servicios sociales de todos los ciudadanos y efectúa su diseño organizativo. Los estructura en Servicios Sociales Comunitarios y Especializados.

#### **6.2.B.- SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS**

Los Comunitarios, constituyen la estructura básica del sistema público de servicios sociales. Su finalidad es: "El logro de unas mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran, mediante una acción integrada y polivalente" (art. 7). Son sus objetivos: La promoción y el desarrollo de los individuos, grupos y comunidades, potenciando las vías de participación; el fomento del asociacionismo; y la

coordinación entre organismos y profesionales que actuen en este ámbito (para el análisis de las experiencias de servicios sociales comunitarios en España pueden verse las obras mencionadas en Varios autores de 1984 a 1988 y Ordinas y Thiebaut 1987).

Las Zonas de Trabajo Social constituyen las demarcaciones territoriales -con un número de habitantes y características sociales semejantes- susceptibles de servir como unidades adecuadas para una prestación eficaz de los servicios. Y por ello en cada zona se implantará un Centro de Servicios Sociales Comunitarios, para la prestación de servicios de información, valoración, orientación y asesoramiento al ciudadano, de ayuda a domicilio (una descripción de las experiencias en la ayuda a domicilio en Francia, Gran Bretaña y Países Bajos, además de distintas ciudades españolas, en Varios autores: 1987 b), de cooperación social y de convivencia y reinserción social.

Los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, cuentan con un equipo de profesionales multidisciplinares -trabajadores sociales, psicólogos, etc- que atienden a toda la población incluida en una Zona de Trabajo Social. Estos profesionales:

1. Informan y orientan a los ciudadanos sobre derechos y recursos sociales existentes.
2. Detectan y analizan los problemas de la comunidad donde actúan.

3. Potencian la vida comunitaria, a través de grupos.

4. Organizan y gestionan el Servicio de Ayuda a Domicilio.

5. Buscan alternativas al internamiento en instituciones.

6. Mantienen estrecha relación con todos los servicios públicos de la zona (educativos, sanitarios, culturales etc.).

7. Sirven de cauce a los servicios sociales especializados.

8. Asesoran a los Ayuntamientos en los programas y proyectos sociales de interés.

9. Potencian cauces de participación en los Servicios Sociales Comunitarios y en las demás actividades de interés social para la comunidad (un análisis de los problemas de organización y funcionamiento de los Centros de servicios sociales, en García Herrero 1988).

Por la importancia de estos Centros para una política de bienestar social, fueron creados por Decreto 49/1986, de 5 de marzo, que estructuró su organización e implantación, incluso antes de la LSS que los reestructuró. Y periódicamente se convocan ayudas para la

obtención de prestaciones básicas; la última de las cuales es la Orden de 7 abril 1989.

### 6.2.C.- SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS

Por su parte, los Servicios Sociales Especializados son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan una atención específica, y se estructurarán territorialmente de acuerdo con las necesidades y características de cada uno de ellos (art. 11). Alguna vez se ha sostenido que una de las diferencias con los comunitarios radica en que, mientras los especializados pueden depender tanto de la iniciativa pública como la social, los comunitarios sin embargo sólo pueden depender del Ayuntamiento o de la Comunidad (Varios autores 1984, pag. 28).

La Ley establece la implantación de servicios dirigidos específicamente a: la familia, infancia, adolescencia y juventud; la tercera edad; las personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales; los toxicómanos; las minorías étnicas; grupos con conductas disociales y otros colectivos. Hasta la reciente aprobación del Plan Andaluz de Servicios Sociales, la Consejería de Salud y Servicios Sociales convoca las Ayudas Públicas para cada uno de esos colectivos y destinadas tanto a ayudas individuales como institucionales (para

instituciones sin ánimo de lucro que prestan servicios dirigidos a la atención de esas necesidades). La última de las cuales ha sido convocada por Orden 10 de enero 1989, para su distribución en el presente año.

Pero la importancia de la Ley radica, entre otros aspectos, en la precisión de sus compromisos. Así, enumera los distintos tipos de centros que se implantarán de acuerdo con la planificación: Centros de Servicios Sociales; Centros de Día; Centros de Acogida; Residencias; Centros Ocupacionales; Centros de Rehabilitación Social; y otros centros.

Para ordenar adecuadamente los recursos limitados, la propia ley establece el compromiso de elaborar el Plan Regional de Servicios Sociales, en colaboración con las Corporaciones locales, que servirá de instrumento de planificación de la red de Servicios Sociales de Andalucía y que marcará las directrices para la coordinación de los presupuestos y actuaciones de las distintas administraciones públicas (sobre planificación vease Aleman Bracho 1989).

La obligación legal de establecer un documento para la planificación, ha dado un importante impulso al conocimiento y evaluación de las necesidades de esta región. El Plan Andaluz de Servicios Sociales ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno y por acuerdo de 25 de abril de 1989 (BOJA, 12 mayo 1989), remitido al Parlamento, en donde todavía no se ha aprobado. Pero se trata de una nueva forma de enfocar la política social,