

LOS SERVICIOS SOCIALES DEL FRANQUISMO A LA CONSTITUCION

ISABEL CERDEIRA GUTIERREZ

Introducción.

Para abordar nuestro tema de carácter histórico-analítico, nos parece oportuno plantear el proceso de configuración de los servicios sociales en España a nivel público, mediante la identificación de las fases que lo constituyen y que conforman una serie de etapas de desarrollo con características político-normativas e institucionales propias, cuyo hecho más destacado es que no son excluyentemente evolutivas, sino que coexisten superpuestas con distintos grados de participación, hasta la actualidad, como puede observarse en la legislación vigente; lo que lleva a la dificultad de detectar como existentes modelos puros de Acción Social, se tratará, por el contrario, de afrontar modelos híbridos. “El sector de las actividades de Bienestar Social aparece en el presente como un yacimiento institucional viviente, en el que se superponen y mezclan, modificándose, diversas capas que proceden de diferentes estructuras sociopolíticas y momentos históricos”¹.

Nuestro estudio se centra, como el mismo título indica, en el período que va del franquismo a la Constitución, época en que se define nuestro sistema actual de Bienestar Social, mientras, paralelamente, en la mayoría de los países del mundo occidental, se desarrolla el *Welfare State* en su modelo institucional, sobre todo a partir de la II Guerra Mundial y entre los años 50 y 74. En dicho período distacamos tres etapas fundamentales, basándonos en el modelo de Acción Social predominante: la etapa de Beneficencia del Estado, de la Guerra Civil al plan de estabilización (1939-

1. CASADO, D., *Cambio de las instituciones de Bienestar Social en España*, Marova, Madrid, 1977, pág. 27.

1959); la etapa de Asistencia Social, del plan de estabilización a la Constitución (1959-1978); y la etapa de los Servicios Sociales, que se abre con la Constitución de 1978 y permanece en plena reorganización hacia una definición específica.

1. *La etapa de Beneficencia Política o Beneficencia del Estado.*

Se entiende por beneficencia privada el conjunto de acciones protectoras, a veces espontáneas y circunstanciales, y en ocasiones organizadas en instituciones creadas por entidades privadas y dotadas con fondos privados. La beneficencia pública es un instrumento del Estado para controlar la indigencia, prevenir sus efectos antisociales y atender las necesidades vitales de una parte de la población, lo que algunas teorías denominan el Bienestar Social como instrumento de corrección y de caridad, y que Titmuss define como la función "de controlar a los individuos desviados o dependientes y aliviar su penosa situación de algún modo mínimo, como acto de caridad pública o privada"². Estaríamos ante formas de Políticas Sociales marginales que implican la patología social, altas dosis de estigmatización y ostracismación. La beneficencia tanto pública como privada se caracteriza por actuaciones graciabiles y discrecionales, cuyo origen está en la voluntad del sujeto benefactor y sus concesiones al beneficiario no previenen por parte de éste ningún derecho subjetivo, mientras se condicionan a la demostración de su situación de carencia por medio de distintas pruebas de necesidad (el "poor law test" inglés).

1.1. *Subsistemas de Bienestar Social de la etapa benéfica propiamente dicha.*

Desde un punto de vista estructural en ésta primera etapa del franquismo se superponen tres subsistemas de Bienestar Social: los Seguros Sociales, la Acción Social benéfico-paternalista del Estado y la Beneficencia de las Entidades Locales.

En primer lugar, *el subsistema de los Seguros Sociales*, herencia progresiva del pasado, es fruto de la continuación de la política de moderni-

2. TITMUSS, R., *Commitment to welfare*, Unwin University Books, London, 1971, pág. 26.

zación iniciada a principios de siglo, lo que se llamaría la política Bismarckiana; son un ejemplo: el régimen de subsidios familiares de 1938, la reorganización del subsidio de ancianidad de 1939, la ley de Mutualidades Laborales de 1941, la instauración del seguro de enfermedad profesional de 1947 y la reorganización del seguro de accidente de trabajo de 1956.

En segundo lugar, *el subsistema de la Acción benéfica del Estado*, específico del régimen franquista, es un modelo de Acción Social caracterizado: a nivel de concepción por el paternalismo, a nivel de método por el orden público, a nivel de oferta por ser un sistema residual, a nivel de financiación por no estar ligado a impuestos sino a la caridad y afectación de parte de los ingresos del ocio, y a nivel de estructuración por la eliminación de la descentralización.

De hecho la acción benéfica del Estado la centraliza el Ministerio de la Gobernación, del que dependen los órganos que dictan y controlan las políticas sociales de las instituciones que llevan a cabo las prestaciones. A nivel central hay que destacar: la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales, fulcro directivo especializado de la Administración, de la que dependen directamente varios centros (Gran Hospital de la Beneficencia General del Estado, Gran Residencia de Ancianos, etc.), creada desde los albores del régimen; el Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales, creado en 1938 como órgano colegiado de consejo y coordinación; el Fondo de Protección Benéfico-Social, creado en 1936 para subvenciones a establecimientos y entidades; finalmente la Obra de Auxilio Social, núcleo institucional de la acción benéfica del régimen.

Auxilio Social nace en Valladolid el 30 de octubre de 1936 como Auxilio de Invierno; después del Decreto de Unificación Política del Caudillo, el Auxilio de Invierno se ve transformado oficialmente en el Servicio Social de la Falange, bajo el nombre de Auxilio Social, abarcando las siguientes secciones: Auxilio de Invierno, Obra Nacional-Sindicalista de Protección a la madre y al niño, Auxilio Social al enfermo, Fomento del trabajo familiar, Defensa de la vejez, Obra del Hogar Nacional-Sindicalista y Auxilio Social de Vanguardia³. Por decreto de la Jefatura del Estado de 17 de mayo de 1940, se otorga a Auxilio Social el carácter de entidad oficial integrada en Falange Española Tradicionalista y de las JONS, bajo

3. Boletín de Auxilio Social, 1938.

el protectorado del Ministerio de la Gobernación. Su cobertura territorial se extiende a todas las provincias en las que cuenta con las correspondientes delegaciones y su espectro benéfico incluye todas las especialidades tradicionales que se desarrollan en una amplísima red de centros.

A nivel periférico, representan al Estado las Juntas Provinciales de Beneficencia y las Unidades Administrativas de Beneficencia, enmarcadas dentro de los Gobiernos Civiles. En 1958, aparece una regulación mediante la que se asignan las atribuciones de tutela y control de la Beneficencia a los Gobiernos Civiles. Claramente esta estructura organizacional es una muestra del papel político que cumple la Acción benéfica del Estado en éste período.

Destacamos algunas normativas como muestra paradigmática de las políticas sociales: en 1937, creación del servicio social de la mujer y decreto de exención de alquileres de viviendas a obreros en paro; en 1939, restablecimiento del cuerpo de Capellanes de Beneficencia; en 1940, normas diversas para mitigar los efectos del paro (exención de alquileres, facturas de luz y agua, etc.); en 1941, establecimiento de premios de natalidad; en 1944, medidas de protección a familias numerosas; en 1946, creación del Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas con la afectación de un 45 % de recaudación a la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales; en 1954, creación de la Comisión Interministerial para el auxilio internacional a la infancia, del Ministerio de Asuntos Exteriores; en 1955, normas de regulación de la ayuda social americana (Caritas-USA).

En tercer lugar, *el subsistema de la Beneficencia en el plano de la Administración local*. Lo integran las diputaciones y los ayuntamientos, como herencia regresiva del pasado, en régimen independiente con la administración benéfica central, si bien el centralismo de esta época supone un control total del Gobierno Estatal. La concepción benéfica, en su doble dimensión represiva-asistencial, inspira la legislación que perdura hasta la actualidad tal como se recoge en el texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955 de las leyes de bases de régimen local de 1945 y 1953. Dicha filosofía benéfica puede verse expresada en el artículo 101.2 del citado texto, que expone las competencias municipales; éstas se concretan en: "beneficencia; protección de menores; prevención y represión de la mendicidad; mejora de costumbres, atenciones de índole social, especialmente por medio de la creación de Mutualidades escolares; cotos de previsión y albergues de transeuntes".

La misma filosofía puede verse en cuanto a lo que respecta a las diputaciones, el artículo 243 del aludido texto legal establece que es de competencia provincial: "i) la creación y sostenimiento de establecimientos de beneficencia, sanidad e higiene; k) la creación y sostenimiento de... Academias de enseñanza especializada; l) el fomento y protección de campamentos y colonias escolares". Señala, por otra parte, como obligaciones mínimas la instalación y sostenimiento de un hospital médico-quirúrgico, un hogar infantil, un hospital psiquiátrico, un hogar de ancianos desvalidos y un instituto de maternología. Además las diputaciones procurarán la adopción de los niños expósitos o huérfanos y se encuentran obligadas a recluir en el hogar de ancianos o desvalidos a indigentes.

los usuarios de las corporaciones locales son pues los pobres o desvalidos, los menores, los mendigos, las personas con conducta "amoral", los dementes y los transeúntes; todos ellos perciben prestaciones graciables, el único servicio de naturaleza social previsto como obligatorio es la asistencia médico-farmacéutica para familias desvalidas inscritas en el padrón anual de beneficencia.

2. la etapa de asistencia social.

Una serie de factores de carácter económico, político y social propician un proceso de transición dentro del régimen, de una fase más directamente totalitaria a otra más autoritaria-tecnocrática, que puede situarse aproximadamente entre los años 1957-1962, proceso que tiene un matiz evolutivo caracterizado en lo económico por el fin de la etapa autárquica, y en lo político por la desaparición de los aspectos más retóricos y totalitarios del régimen hacia el interior y una nueva fisionomía hacia el exterior.

En este marco de cambio de enfoque político y económico, donde se vislumbra una incipiente preocupación por la cuestión social, como justicia social y redistribución de rentas, se produce un punto de inflexión en las políticas sociales de nuestro país, dando lugar a un sistema de Acción Social en el que el modelo predominante va a ser la Asistencia Social, modelo que, a pesar de aparecer como una nueva dimensión de la Acción Social promovida y financiada con fondos públicos, coexistirá con el benéfico al que se superpondrá, dándole soporte hasta la actualidad.

2.1. *La Asistencia Social como formulación superior de la Acción Social.*

La Asistencia Social, en principio, significa una formulación superior de la Acción Social que recoge una tendencia evolutiva de superación de las prestaciones benéficas. De las Heras y Cortajarena dan las siguientes definiciones distintivas: “Beneficencia pública, modo de acción social dirigido sólo a indigentes. Su fundamento es la caridad. Su objeto es la mera subsistencia. No comporta derechos jurídicos. Asistencia Social, modo de acción social dirigido no sólo a indigentes, sino también a toda persona en situación económicamente débil. Su fundamento es el principio de subsidiariedad. Su objeto es cubrir las necesidades básicas para cada circunstancia y etapa de la vida. Comporta exigencias jurídicamente fundadas”⁴.

Tomándolas como posibles referencias y desarrollando su contenido, veamos algunas características específicas de ambos modos de Acción Social, fijándonos ahora en la Asistencia Social. En primer lugar, la situación límite de indigencia, con su trasfondo de “urgencia” y “necesidades vitales mínimas” es reemplazada por la de estado de necesidad “que recibe una cierta limitación objetiva más vinculada a los requisitos de desarrollo e integración de la persona que no a la noción de subsistencia”⁵. No obstante, el concepto “necesidades básicas para cada circunstancia y etapa de la vida” queda muy indefinido dado el carácter ideológico-político de la determinación de las necesidades básicas. Este mismo concepto diferenciador, con la connotación de que es la comunidad nacional quien determina cuáles son las necesidades básicas, es utilizado por Martín Mateo, quien define el servicio público de Asistencia Social como el conjunto de actividades administrativas encaminadas a auxiliar, con cargo a los fondos generales del Estado, a aquellos sujetos que no se encuentran en condiciones económicas para atender, por sí, necesidades consideradas como básicas por la comunidad nacional⁶.

En todo caso lo que parece evidente como principio regulador es la ampliación del concepto de necesidad y por lo tanto del ámbito de los bene-

4. De las HERAS y CORTAJERENA, *Introducción al Bienestar Social*, Federación Española de Asistentes Sociales, Madrid, 1979, pág. 84.

5. GENERALITAT DE CATALUNYA, *Mapa de Servicios Sociales*, Departament de Sanitat y Seguretat Social, Direcció General de Serveis Socials, 1984, pág. 29, vol. I

6. Cfr. MARTÍN MATEO, R., *La Asistencia Social como servicio público*, Guía de Actividades Públicas Asistenciales, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1967.

ficiarios potenciales y como es obvio de los fondos presupuestarios, aunque sigue viéndose la Asistencia Social como servicios para pobres y marginados. Se extiende pues el marco de protección y se amplía la responsabilidad estatal en el mismo, sin embargo la situación jurídica apenas se altera perceptiblemente dado que la Asistencia Social sigue siendo fundamentalmente potestativa, es decir, que no genera derechos subjetivos por parte de los beneficiarios. En esto disentimos de la afirmación “comporta exigencias jurídicamente fundadas” de Cortajarena y de las Heras, que entendemos vaya en la línea que plantea Cabra de Luna, la Asistencia Social, a diferencia de la Beneficencia, sigue siendo discrecional en cuanto al establecimiento de prestaciones por parte del Estado, pero no es discrecional en cuanto a la concesión de las prestaciones⁷. No obstante se capta una voluntad de cambio en los poderes públicos, pues la creación de Fondos *ad hoc*, como veremos, comporta ya un primer acercamiento como fundamento para el reconocimiento jurídico, fundamento que se extiende a la determinación de necesidades objetivables y objetivadas fuera de la mera indigencia, pero no existe una reglamentación que ampare el derecho del beneficiario a exigir al Estado.

A este punto se une el fundamento administrativo-ideológico diferencial de la Asistencia Social, el principio de subsidiariedad por el que se rige y que opera a dos niveles: subsidiariedad en cuanto que exige que la situación de necesidad no puede ser cubierta con cargo a otras fuentes jurídicamente constables (como por ej. las obligaciones parentales legisladas, artc. 142 y siguientes del Código Civil), y subsidiariedad frente al sistema de protección de la Seguridad Social ya que el ámbito de los beneficiarios de la Asistencia Social está delimitado a las personas no beneficiarias de la Seguridad Social.

2.2. *Hechos básicos innovadores del sistema de Bienestar Social.*

Dos hechos básicos innovadores definen el modelo de Bienestar social de ésta segunda etapa del franquismo: a) la creación de los “Fondos nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro”, relacionados estrechamente con la institucionalización de la Asistencia Social, de hecho constituyen su epifenómeno, y b) la puesta en marcha, por primera

7. Cfr. *Cuadernos de Acción Social*, n.º 20, Octubre-diciembre, 1985, pp. 7-8.

vez en España, de un plan de Seguridad Social sistematizado que comprenderá junto al sistema de prestaciones básicas otro de prestaciones complementarias que abarca Servicios Sociales y Asistencia Social.

En cuanto al primer hecho, *la institucionalización de la Asistencia Social*, se concreta en la creación de los Fondos Nacionales por ley 21 de julio de 1960: Fondo Nacional de Asistencia Social, adscrito al Ministerio de la Gobernación bajo la Dirección General ahora de Asistencia Social; Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia; Fondo Nacional de Protección al Trabajo, adscrito al Ministerio de Trabajo; y, finalmente, Fondo de Crédito para la Difusión de la Propiedad Mobiliaria, adscrito al Ministerio de la Vivienda.

De todos ellos el núcleo fuerte asistencial está formado por el Fondo Nacional de Asistencia Social, el antiguo FONAS, que hasta la modificación de su personalidad financiera por ley 74/1980, de Presupuestos Generales del Estado para 1981, será el bloque de financiación de más peso en la estructuración de los recursos e instituciones sociales del Estado, que por su orientación constituirá un sistema de políticas sociales sustitutorias de las de la Seguridad Social, de hecho se aplicará a la protección de aquellas personas en estado de necesidad que estén excluidas del campo de la Seguridad Social. Concretamente su acción se extenderá a: a) La concesión de prestaciones económicas a ancianos, enfermos o disminuidos desamparados, carentes de medios económicos y no receptores de ninguna otra pensión del Estado, provincia o municipio ni prestación de la Seguridad Social; b) ayudas a las infancia desvalida y a subnormales para completar el coste de estancia en centros públicos o privados.

Al lado de las actividades del Fondo permanecía inalterada toda la acción benéfica prestada por Auxilio Social, que en 1968 se transforma en organismo autónomo bajo el nombre de Instituto Nacional de Auxilio Social, a pesar de que en esta época se opera un drástica reducción de los organismos autónomos ahora bajo el control del Ministerio de Hacienda.

En 1974 el Instituto Nacional de Auxilio Social se transforma en Instituto Nacional de Asistencia Social, siempre bajo el protectorado del Ministerio de la Gobernación a través de la Dirección de Asistencia Social. Es el cenit de esta etapa, supone el triunfo de la Asistencia Social sobre la Acción Social benéfica paternalista-catolicista específica del régimen. No es un mero cambio de nombre sino que el hecho en sí, de trascendental importancia, es una respuesta a los cambios sociales de crecimiento, desa-

rollo, apertura y modernización que se están realizando en la sociedad española de manera acelerada e irreversible. Señalemos con Salustiano del Campo⁸ algunos de estos cambios referidos a la década de los años 60-70: los procesos inmigratorios que dan lugar a una nueva distribución espacial de la población española; la emigración a Europa, a partir de 1958, con lo que supone de disminución de las tensiones laborales y de ingresos debido a las remesas; el turismo con lo que implica no sólo de ingresos sino de aportación de nuevos modelos de comportamiento a escala mesocrática; los cambios en la vida familiar, disminución de la natalidad unida a un proceso de racionalización y secularización, emancipación de la mujer, democratización de las relaciones de autoridad; modificación de la estructura ocupacional; incremento importante en el acceso a la educación; expansión de los medios de comunicación de masas y extensión de nuevas pautas de consumo; incremento de la desviación social.

Algunas medidas normativas del período refuerzan el sistema asistencial como son: la regulación de 1962 sobre pensiones a favor de ancianos y enfermos pobres o desvalidos y la regulación también de 1962 sobre ayudas del FNAS para subnormales que serán el origen de las actuales pensiones asistenciales y de los subsidios de garantías de ingresos mínimos de la Dirección General de Acción Social. En 1970 se promulga la ley de Peligrosidad Social, modificada por las de 1974 y 1978, que deroga la antigua ley de Vagos y Maleantes de la Segunda República; y, en 1975, aparece una Nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, que en lo que respecta al tratamiento de las “atenciones benéficas” no ha sufrido modificaciones.

Hay que añadir otros servicios de Asistencia especializados: la obra de Protección de Menores, el Patronato de Protección a la Mujer y el Patronato Nacional de San Pablo, adscritos al Ministerio de Justicia; el Seguro Escolar y el Servicio Escolar de Alimentación, adscritos a Educación y Ciencia; y los programas de educación en economía doméstica y de desarrollo comunitario gestionados por los Servicios de Extensión Agraria y Concentración Parcelaria, adscritos al Ministerio de Agricultura.

El segundo hecho importante de esta época es *la promoción de un plan de Seguridad Social* cuyos soportes legales son: la ley 193/1963, de 28 de

8. Cfr. del CAMPO, S., *El reto del cambio social en España*, en la España de los años 70, I, La Sociedad, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1972.

diciembre, de Bases de la Seguridad Social; el texto articulado, de 21 de abril de 1966; la ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social, de 21 de junio de 1972; el texto refundido de la ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974; y, finalmente, la publicación del Libro Blanco de la Seguridad Social, en 1977. La ley de Bases de la Seguridad Social y sus posteriores articulaciones se proponen como objetivo cambiar el dispositivo incoherente de los seguros sociales existentes anteriormente; se trata de articular todos estos seguros sociales en una Seguridad Social racional y sistematizada, buscando, como expresa la "justificación y directrices" de la ley, reaccionar contra la aparición sucesiva y no coordinada de los sistemas parciales de seguro.

Con el sistema de la Seguridad Social aparece por primera vez en nuestro país, a nivel legal, el término Servicios Sociales, como un sistema de prestaciones específico diferenciado de la Asistencia Social, sea la propia de la Seguridad Social que la Asistencia Social del Estado (ver capítulos V y VI de la Ley General de la Seguridad Social). La Asistencia Social y los Servicios Sociales se conforman como dos sistemas de prestaciones, dentro de la Seguridad Social, complementarios de las prestaciones fundamentales por ellas protegidas. "La integración, junto al nivel básico de la Acción Protectora, de unos niveles complementarios (Servicios Sociales, Asistencia Social, mejoras) obedece en alguna medida a la deficiencia técnica o jurídica del nivel central básico de prestaciones. Los Servicios Sociales aparecen así como un mecanismo básico en la integración de la Acción Protectora de la Seguridad Social en las situaciones de necesidad"⁹.

Podemos, sin embargo, señalar algunas diferencias esenciales entre ambos sistemas, en primer lugar, si la Asistencia Social se dirige a situaciones de especial necesidad no reglamentadas, los Servicios Sociales pretenden dar una mayor eficacia a las prestaciones básicas; y, en segundo lugar, mientras la Asistencia Social es potestativa, limitada a los presupuestos y no exigible administrativamente ni judicialmente, los Servicios Sociales contribuyen un conjunto de prestaciones de derecho estricto, es decir, comportan derechos subjetivos por parte de los beneficiarios. Este es el punto nodal revolucionario que servirá de antecedente técnico-jurídico-ideológico en la historia de la Acción Social española, en aras a la confor-

9. ALVAREZ DE MRANDA, M., *Los Servicios Sociales dependientes de la Seguridad Social: Situación actual*, en Revista de la Seguridad Social, n.º 21, 1984.

mación de un sistema de Bienestar Social basado entre otros en los Servicios Sociales (objetivo de la tercera etapa de nuestro modelo de análisis).

“Las prestaciones (básicas) responden a la realización de eventualidades específicas y tienen, por regla general, una misión compensadora. Las intervenciones de los Servicios Sociales, aun cuando se recurra a ellas por razones muy precisas, tienden a tener en cuenta el conjunto de las necesidades de las personas a las que se trata de ayudar; de este criterio se desprende, naturalmente, la importancia que se da a la prevención y a la readaptación, tanto como a los demás aspectos curativos de la asistencia aportada”¹⁰. Aquí sí, por un lado, se entrevé el carácter complementario de los Servicios Sociales en relación a las prestaciones básicas dentro de la Seguridad Social, por otro, queda indicada la amplitud de la aplicación de los Servicios Sociales, dirigidos al conjunto de las necesidades de las personas, incluyendo prevención y readaptación además de asistencia, lo que supera ampliamente el concepto de Beneficencia y Asistencia Social.

2.3. *Recapitulación.*

No hay que olvidar, por otra parte, a lo largo de todo el período franquista, los servicios asistenciales generados por lo que funcionó como una administración paralela a veces confundida con la del Estado, el Movimiento y la Organización Sindical (en un principio parece que surgieron como una alternativa de Administración Social). Su desarrollo alcanza magnitudes importantes vía educación (monopolio de la educación física y la formación política) y asistencia. Del Movimiento dependen diversos programas asistenciales llevados a cabo por la Sección Femenina (atención a la juventud, cátedras de la Sección Femenina, etc.). Dentro de las obras de la Organización Sindical, se inscriben varios servicios de Asistencia Social, tales como, Colocación, Educación y Descanso y los Centros Sindicales Asistenciales.

Finalmente, quedan por señalar las grandes organizaciones privadas con un régimen de tutela por parte del Estado: la Cruz Roja, la Organización

10. AISS, *La acción de la Seguridad Social en materia de Servicios Sociales: tendencias recientes y problemas actuales*, Informe introductorio a la XXI Asamblea General, Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales, n.º 14-15, 1983.

Nacional de Ciegos y la Asociación de Inválidos Civiles, todas ellas con una cobertura territorial de alcance nacional y con un volumen importante de centros y servicios.

“El pluralismo orgánico e institucional que se manifiesta en el esquema anterior, contra lo que pudiera suponer un observador extraño, no respondía a una política de descentralización institucional; era, sencillamente, la proyección en el área que nos ocupa, por una parte, de un Estado montado sobre administraciones paralelas y, por otra, de una política de tolerancia por conveniencia de la iniciativa privada, siendo el resultado, evidente tanto para los expertos como para los usuarios, un auténtico caos. En un orden interpretativo debe señalarse la correspondencia de una buena parte de los bloques institucionales definidos en la rúbrica anterior con importantes sectores de fuerzas institucionales y sociales soportadoras del régimen de Franco, lo que debe estar en relación con la hipótesis que supone que la acción asistencial y de servicios sociales cumple una función de legitimación de posiciones dominantes”¹¹.

2.4. El movimiento de reformas del período de transición al nuevo régimen.

Cabe, antes de pasar al tercer período de nuestro planteamiento, resaltar algunas medidas políticas que inciden de forma importante en la organización de la Acción Social de nuestro país, dentro de los que se podría denominar el movimiento de reformas del período de transición al nuevo régimen¹².

La primera reforma destacable es la que se produce por Real Decreto 736/1977, de 15 de abril, que establece la unificación de competencias de la Administración central en materias de Acción Social en el Ministerio de Trabajo. Se crea, dependiendo de este Ministerio, la Dirección General de Asistencia y Servicios sociales que integra las anteriores de Asistencia Social, en el Ministerio de la Gobernación, y de Servicios Sociales, en el Ministerio de Trabajo. Posteriormente al crearse el Ministerio de Sani-

11. CASADO, D., *Los Servicios Sociales en el sector del bienestar social*, en Documentación Social, n.º 36, 1979, pp. 27-28.

12. CASADO, D., *Ibidem*.

dad y Seguridad Social pasa a depender de éste con el nombre de Dirección General de Servicios Sociales. El cambio es importante, pues supone la unificación de una duplicidad administrativa injustificable puesto que se daba dentro de una misma esfera administrativa, y por otro lado, es significativo, ya que a nivel simbólico parece importante desligar las funciones de Acción Social del Ministerio de la Gobernación, y en el plano de la semántica se pasa de la denominación Asistencia Social a la de Servicios Sociales, con todo lo que implican a nivel paradigmático estas dos categorías conceptuales. La citada reforma permite otras medidas de menor alcance como la acordada por Real Decreto 1724/1978, de 23 de junio, por la que se integra la Asociación Nacional de Inválidos Civiles en el Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos.

La segunda reforma, contigua a la anterior y de fuerte significado político, es la que se produce como efecto de la desaparición de las administraciones paralelas, el Movimiento y la Organización Sindical, dando lugar a la disolución de sus instituciones benéfico-asistenciales y a medidas de reconversión y reubicación administrativa de las mismas. Las instituciones procedentes del Movimiento pasan a la Administración pública por Real Decreto Ley 23/1977, de 1 de abril, quedando integradas en el Ministerio de Cultura, nucleando los antecedentes de lo que hoy se constituye como Instituto de la Juventud e Instituto de la Mujer. Diversamente las instituciones procedentes de la Organización Sindical se integran en la Administración pública a través del organismo autónomo Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales, creado por Real Decreto Ley 19/1976, de 3 de octubre, y posteriormente por Real Decreto 906/1978, de 14 de abril, se transfieren a diversos departamentos ministeriales por criterios de afinidad funcional: los Centros Asistenciales Sindicales a la Dirección General de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Colocación al Servicio de Empleo y Acción Formativa del mismo Ministerio, Educación y Descanso al Ministerio de Trabajo, a través del organismo autónomo Instituto Social el Tiempo Libre, hoy extinguido.

La tercera reforma se vino gestando desde algunos hechos puntuales como antecedentes; en primer lugar, el Libro Blanco de la Seguridad Social de 1977 (pp. 360 y 365) recomienda sea la colaboración financiera del Estado en el sostenimiento de los Servicios Sociales de la Seguridad Social sea la transferencia a aquél de algunos de dichos servicios; en segundo lugar, los acuerdos económicos y políticos de otoño de 1977 conocidos como Pactos de la Moncloa, que consideran los Servicios Sociales de la Seguridad Social como una realidad diferenciada y fijan la participación del

Estado en el Presupuesto de la Seguridad Social en un 20 % para el año 1983, convienen: la "reducción de los costes de trabajo por las empresas mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social" (primera parte B), la "limitación y ejemplaridad en los gastos consuntivos del Estado y Seguridad Social" (segunda parte, I, A), y la previsión de la transferencia a la Administración del Estado de "el Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera, Instituto Español de Emigración y Servicio de Universidades Laborales, así como el Servicio de Seguridad e Higiene, excepto en las funciones que éste realice de medicina preventiva y laboral" (segunda parte, VI, A).

El Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, viene a dar cobertura legal a las recomendaciones y acuerdos enunciados; en su exposición de motivos indica 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 a empleo, educación y servicios sociales, más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social". Esto supone la adopción de diversas medidas como es la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSER-SO), para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, y que asume los servicios de Asistencia a Pensionistas y Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, dejando fuera del marco de dicho Instituto el Servicio Social de Medicina Preventiva, al que se incorporan los órganos de Higiene y Seguridad en el Trabajo con funciones sanitarias; por otra parte, se transfieren de la Seguridad Social a la Administración del Estado: el Servicio de Empleo y Acción Formativa, que se transforma en Instituto Nacional de Empleo, organismo autónomo del Ministerio de Trabajo, el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que se convierte en Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo, organismo autónomo del Ministerio de Trabajo, y el Servicio de Universidades Laborales, que se integra en el Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas organismo autónomo el Ministerio de Educación. Los efectos de esta reforma son importantes, sobre todo por lo que respecta a la univesalización de tres de los Servicios Sociales anteriormente gestionados por la Seguridad Social y ahora con la adquisición del carácter de servicios públicos financiados por el Estado y para todos los ciudadanos.

3. *La etapa de los servicios sociales.*

3.1. *Aproximación a una definición de Servicios Sociales.*

El primer problema al que nos enfrentamos es el de la definición, difícil de concretar, ya que el concepto de Servicios Sociales y su aplicación práctica, al estar insertado en programas y políticas de bienestar social, desarrollo social y protección social, no es un concepto fijo, sino que evoluciona de acuerdo con los cambios políticos, económicos y sociales que los países industrializados van atravesando, como dice Demetrio Casado: “Los servicios sociales, como todo lo social, no son elementos reales estables, ni siquiera en una determinada cultura o civilización. En un supuesto de estabilidad estructural, una misma demanda social puede generar respuestas alternativas. Pero a mayores, es el caso que la realidad social es inestable hasta en sus estructuras básicas, y con ellas cambian las necesidades humanas y las respuestas culturales a las mismas, incluidos los servicios sociales que vienen experimentando no pocas transformaciones”¹³.

Estas mismas dificultades rodeaban a los conceptos de Beneficencia y Asistencia Social anteriormente tratados, pero si bien aquellos parece que al ser más restrictivos gozan de mayor precisión y concreción, el concepto de Servicios Sociales al referirse a factores tan indeterminados como la integración y la adaptación, el bienestar y el desarrollo de los individuos, supone un mayor dinamismo, una gran complejidad, y como consecuencia un cierto pluralismo ideológico y conceptual, que se manifiesta sobre todo a partir de los años 50, momento del desarrollo del *Welfare State* en los países de capitalismo avanzado, en los que se vertebra este subsistema de los Servicios Sociales como elemento fundamental de comprensión de las políticas sociales.

Las Naciones Unidas definen los Servicios Sociales como “aquellas actividades organizadas cuyo objetivo es ayudar a la adaptación recíproca entre los individuos y su ambiente social”¹⁴. La Carta Social Europea (1961) en su articulado los contempla como “...servicios que, utilizando

13. CASADO, D., *Los Servicios Sociales como objeto de organización y planificación*, en Sociología y planificación de los Servicios Sociales, Col. Bienestar Social, Madrid, 1985, pág. 91.

14. NACIONES UNIDAS, *The Relationship between Social Security and Social Services*, (SOA, ESWP, 1963, 1), 1963, pág. 2.

los métodos de un servicio social, contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social” y también que estimulen “la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios”. En una publicación más reciente del Consejo de Europa los Servicios Sociales vienen definidos como “...todos los organismos que tienen por misión aportar una ayuda y una asistencia personal a individuos, a grupos o a comunidades al objeto de facilitarles la integración a la comunidad; se excluyen los servicios que se ocupan únicamente de asegurar cierto nivel de vida por medio de la atribución de prestaciones en dinero o en especie”¹⁵.

De estas definiciones podemos resaltar algunas primeras apreciaciones diferenciales: en primer lugar, un principio de universalidad como caracterización de los Servicios Sociales que los transforma en Servicios Públicos, cuyas prestaciones van dirigidas sin excepción a todos los ciudadanos; en segundo lugar, un principio de apertura, implicado en el objetivo de bienestar y desarrollo, a todo un abanico variado e ilimitado de servicios y prestaciones; y, en tercer lugar, un principio de ampliación de los niveles de intervención desde el individuo al comunitario, en orden a una mayor eficacia de medios y fines, como instrumentos de adaptación e integración. Se puede hablar de salto cuantitativo y cualitativo respecto a cualquier modelo benéfico o asistencial.

3.2. *El marco legal definitorio organizativo y clasificatorio de los Servicios Sociales.*

Coronada la transición por la Carta Constitucional del 29 de diciembre de 1978, podemos afirmar que el Estado Español, configurado como un Estado de Derecho al que se ha convenido en llamar Estado de las autonomías, entra en una nueva fase política-económica-social que, por lo que a la Acción Social se refiere, se puede denominar, de derecho no así de hecho, etapa de los Servicios Sociales, como superadora de las dos etapas anteriores la benéfica y la asistencial, soportando no obstante las cargas pasadas y estando a las expectativas de su propia concreción.

15. CONSEJO DE EUROPA, *les services sociaux*, Estrasburgo, 1980, pág. 11.

El marco legal definitorio, organizativo y clasificatorio de esta nueva etapa viene dado por la Carta Social Europea, la propia Constitución, los Estatutos de Autonomía, las Leyes Regionales de Servicios Sociales y la Ley de Régimen Local.

Una cuestión previa a resolver es la relación entre las acepciones Servicios Sociales y Asistencia Social¹⁶ desde el ámbito jurídico regulador. Cabría pensar que se trata de la misma materia designada de forma diversa en los títulos I y VIII de la Constitución respectivamente (como expresa la Ley de Servicios Sociales de Madrid), sin embargo, hay una serie de presupuestos que nos inducen a pensar con Rafael de Lorenzo¹⁷ que se trata de dos modos de Acción Social diferentes: en primer lugar, está el hecho de la ratificación de *la Carta Social Europea* por el Estado Español, esto le lleva a respetar la diferenciación que aquella hace entre los Servicios Sociales regulados en su artículo 14 y la Asistencia Social a la que dedica un convenio diferente; en segundo lugar, por su naturaleza jurídica los Servicios Sociales del capítulo III título I de la Constitución se conciben como un instrumento estatal posibilitador de prestaciones en respuesta a determinadas necesidades de los individuos, elevadas al rango de Derecho Subjetivo y que precisan para su ejercicio el previo desarrollo legal (Constitución artículo 53,3), mientras que la Asistencia Social, al ser sólo nombrada y no definida en la Constitución, hay que referirla a sus precedentes

16. Sobre estos conceptos en la bibliografía española ver: MATEO y de POZAS, *Sobre el concepto de Asistencia Social y El movimiento asociativo y la Asistencia Social*, en Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social, Secretaria Gral. Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1966; LEÑERO PEREZ, *Servicio y Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1966; MATEO, M., *La Asistencia Social como servicio público*, en Guía de Actividades Públicas Asistenciales, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967; ALONSO LIGERO, M. S., *Los Servicios Sociales y la Seguridad Social*, Madrid, O.I.S.S., 1972; BORRAJO DACRUZ, E., *Los Servicios Sociales*, en Revista Iberoamericana de Seguridad Social, n.º 3, 1972; CASADO, D., *Cambio de las Instituciones de Bienestar Social en España*, Madrid, Marova, 1977; Las HERAS y CORTAJERENA, *Introducción al Bienestar Social*, Madrid, Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, 1979; AZNAR LOPEZ, M., *La protección dinámica de la minusvalía en la Seguridad Social Española*, en Revista de Trabajo, n.º 53, 1976; CASADO, D., *Los Servicios Sociales en el sector del Bienestar Social*, en Documentación Social, n.º 36, 1979; ALONSO OLEA, M., *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 1982; CASADO, L. y ZABARTE, M^a E., *Reflexiones en torno al diseño de una política de Bienestar Social*, en Los Servicios Asistenciales y Sociales de las Autonomías, Marsiega, Madrid, 1983.

17. Cfr. *Los Servicios Sociales en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, en Cambio Social y Servicios Sociales, Madrid, PSOE, 1981.

históricos que denotan una forma jurídica diferente al Derecho Subjetivo; y, en tercer lugar, los Estatusos de Autonomía conciben como competencias exclusivas distintas, a la Asistencia Social definida por el artículo 148-20.^a de la Constitución, y a otros contenidos objeto de Servicios Sociales como son, infancia marginada, juventud, tercera edad, promoción de la mujer, desarrollo comunitario, etc. Como conclusión parece clara la necesidad de convivencia de ambos términos junto a su propia especificidad y sus ámbitos de acción delimitados. Casado y Zabarte hablan de Asistencia Social como “prestaciones individualizadas que cubren necesidades básicas de personas sin recursos” y Servicios Sociales como “prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente”¹⁸.

Es en la propia *Carta Constitucional* donde queremos encontrar el *corpus* normativo preciso que avala y garantiza la instauración de unos nuevos derechos sociales. Destaquemos sus aspectos más relevantes: 1.º) es preciso señalar que no existe una definición constitucional genérica de los Servicios Sociales; aunque dedique todo el capítulo tercero del título primero a “los principios rectores de la política social y económica”, solamente en el artículo 50 relativo a la tercera edad parece apuntar a un primer concepto de los Servicios Sociales: “Los poderes públicos... promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos...” Lo que implica obligación por parte de los poderes públicos de crear un sistema de Servicios Sociales y atención de sus problemas específicos (estos dos últimos aspectos también son requeridos por la Carta Social Europea).

2.º) Indirectamente, la materia que nos ocupa viene dictada por otros artículos: 25 (reeducación y reinserción social de los delincuentes), 34 (derecho de fundación), 39 (protección a la familia y a la infancia), 40 (formación y readaptación profesionales), 41 (Régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos), 42 (salvaguarda de los derechos sociales de los emigrantes), 43 (adecuada utilización del ocio), 48 (participación de la juventud en el desarrollo social), 49 (política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos). Ante lo que se ve que se ha conseguido una técnica de clasificación por grupos subjetivos y no por grupos de problemas objetivos.

3.º) Hay que subrayar que, sin el desarrollo de tales Servicios Sociales,

18. Cfr. CASADO, L. y ZABARTE, M^a E., op. cit., pág. 64.

los principios fundamentales del Estado Social de Derecho, tal como se especifican en los artículos 1,9,10.1 y 14, no podrían generalizarse. Igualmente del artículo 10.2 se desprende la necesidad de interpretar los derechos a la persona de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, y de los Tratados Internacionales sobre dichas materias ratificadas por el Estado Español: los Pactos Internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, así como de derechos civiles y políticos, de 16 de diciembre de 1966, ratificados el 30 de abril de 1977, la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, ratificada el 9 de abril de 1980, y el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, de 11 de diciembre de 1953, ratificado el 29 de noviembre de 1982.

4.º) Finalmente, es importante reseñar que el artículo 53.3 de la Constitución exige el desarrollo por Ley de los Derechos regulados en el capítulo III título I que deben ser objeto de los Servicios Sociales para el real disfrute y ejercicio de los mismos; lo que implica la conversión de éstos Derechos a prestaciones en Derechos subjetivos ejercitables por los colectivos, y la obligación, por otra parte, de que los Servicios Sociales se transformen en servicios públicos¹⁹.

Queda así situado el marco legal definitorio en el que puede apoyarse un sistema de Servicios Sociales en el Estado Español, su concreción en modelos operativos es un proceso paulatino que requiere, aparte de normativas concretas frente a vacíos legales, la resolución de múltiples problemas de competencias entre las distintas administraciones, central, autonómica y local, como cuestiones previas a todo planteamiento organizativo y clasificatorio.

En principio, el hecho de no ser los Servicios Sociales materia de las contempladas en los artículos 148 y 149 de la Constitución comporta grandes problemas de interpretación y de atribución de competencias; solamente el 148 contempla la Asistencia Social (única vez que se nombra en el texto) como competencia exclusiva de las comunidades Autónomas, esta Asistencia Social no es otra que la Asistencia Pública del Estado,

19. Cfr. al respecto, De LORENZO GARCIA, R., op. cit., y AZNAR L. M., *Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales. Reflexiones en torno a un modelo inédito*, en los Servicios Asistenciales y Sociales de las Autonomías, Marsiega, Madrid, 1983.

quedando fuera las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social. Hay que tener en cuenta que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos y que las competencias sobre las materias no asumidas por *los Estatutos de Autonomía* corresponderán al Estado (artículo 149.3). Esto implica que los Estatutos de Autonomía pueden entender de materias sobre Servicios Sociales, siempre respetando lo que supone el que hayan sido constituidas al amparo del artículo 143 ó 151. En la práctica, los Estatutos se han atribuido distintas competencias al respecto, destacándose el carácter de exclusividad en las mismas así como la ausencia de un criterio armónico y uniforme en su regulación²⁰; este hecho dificultará la materialización de los principios de equilibrio interterritorial, igualdad, solidaridad y no privilegios. La Constitución contiene varios preceptos relativos a la igualdad y a la solidaridad interterritorial, como son los artículos 138 y 139; y para hacer frente a las desigualdades fácticas “con el fin de corregir desequilibrios económicos” se ha creado el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2) aplicable únicamente a inversiones²¹.

Hemos reflejado muy someramente la indeterminación legal de nuestro incipiente modelo de Servicios Sociales en cuanto a la amplitud de su definición, la distribución de competencias y la organización de funciones. Entre tanto, en la realidad se sigue un proceso apoyado por todo un movimiento técnico-político sensible a los Servicios Sociales. Su primera expresión son algunas *leyes de Servicios Sociales* específicas de cada Autonomía, que cumplen la finalidad de dar una consistencia pragmática a las desiguales cláusulas Estatutarias, en cuanto a la definición y enumeración de las modalidades de Servicios Sociales, aunque no determinan las prestaciones de derecho de los ciudadanos al ser meramente “informantes”, “programáticas” o de “acción”.

En la actualidad estas leyes afectan a seis Comunidades Autónomas:

20. Al respecto ver el Anexo sobre: *Competencias de las Comunidades Autónomas en el sector socio-asistencial* de AZNAR, L. M., en *Normativa Constitucional...*, op. cit., pp. 58-59.

21. Para una crítica de este Fondo ver CASADO, D., *Ayudas económicas y servicios sociales en el Estado de las Autonomías*, en *Política Social y Servicios Sociales*, Marsiega, Madrid, 1985, pp. 65-66. También, sobre una Política Social que garantice mínimos en los distintos territorios ver CASADO, L. y ZABARTE, M^a E., *Reflexiones en torno al diseño de una Política de Bienestar Social*, op. cit.

Ley 8/1982, de 20 de mayo, de Servicios Sociales del País Vasco; Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra; Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de Murcia, Ley 26/1985, de 7 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña y Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

Cada una de ellas hace una clasificación propia de los Servicios Sociales basada en áreas de actuación específicas, sin embargo, independientemente de que integren unos u otros colectivos de ciudadanos como sujetos beneficiarios de su acción, se aprecia en todas ellas una tendencia a diferenciar entre Servicios Sociales de información y asesoramiento (País Vasco) o básicos o de familia y comunitarios (Navarra) o generales (Comunidad de Madrid y Comunidad de Castilla-La Mancha) o comunitarios (Murcia) o de atención primaria (Cataluña), y Servicios Sociales Especializados (común a todas las comunidades), como si la estructura básica de los Servicios Sociales hacia la que tiende el Estado Español tomara esta forma generalizable; en torno al tema ha comenzado a desarrollarse un cierto *corpus* teórico, siendo objeto de discusiones y encuentros²².

Esta forma estructural que van tomando los Servicios Sociales en el Estado Español se ha dicho que responde a una filosofía y a una estrategia²³, nos gustaría matizar que más que de una filosofía concreta se trata de un conjunto de principios ético-operativos. Tales principios en ningún caso llegan a constituir un sistema filosófico o normativo ni mucho menos positivo, de modo semejante a como funcionaron las teorías de la reforma social y de los derechos sociales dentro de la tradición socialdemócrata. Si algo está ausente de todo este proyecto es el apoyo de un modelo teórico que fundamente tanto el conocimiento de la realidad como el diagnóstico y la planificación sociales; aquí se hace necesario recordar la tradicional división entre Ciencias Sociales, particularmente la Sociología, y Política Social. Como apunta Manuel Canales, "La mera contemplación y análisis competencial sobre los Servicios Sociales no explica de forma satisfactoria y completa la realidad de los mismos. Por otra parte, el estudio de los Servicios Sociales desde una perspectiva científica no jurídica implica el en-

22. Ver por eje., II JORNADAS NACIONALES DE ESTUDIO DEL CEBS, *Los Servicios Asistenciales y Sociales de Atención Primaria*, Marsiega, Madrid, 1984, y GENERALITAT DE CATALUNYA, *Mapa de Servicios Sociales*, op. cit.

23. VUORI, H., en *Mapa de Servicios Sociales*, op. cit., pág. 20, vol. IV.

globar a los mismos dentro de la “Administración Social”, concepto éste aún no preciso ni definido con claridad por la doctrina”²⁴.

En todo este recorrido nos queda por tratar un punto estratégicamente fundamental, el lugar y la acción de *la Administración Local*²⁵. Fulcro de la descentralización, los municipios, tan importantes en la tradición histórica española, en el período franquistas fueron objeto de una fuerte colonización por parte del Estado Central y de su expresión ideológica más potente el partido único, instaurándose un férreo centralismo que perdura hasta el cambio político. En cuanto a los Servicios Sociales ya hemos señalado que la normativa vigente hasta el año 1985 se limita a una serie de obligaciones benéficas para provincias y municipios.

El Estado de las Autonomías no necesariamente por principio habría de garantizar un proceso descentralizador, ya que las administraciones territoriales podrían actuar como barrera de contención de funciones frente a los entes locales. La Constitución no ayuda al respecto, su normativa tiene una doble vertiente, el artículo 103 consagra el principio de descentralización con carácter general, al mismo tiempo que el capítulo segundo del título octavo garantiza la autonomía de los municipios y de las provincias, pero sólo les atribuye competencias en términos muy genéricos, mientras que en el capítulo tercero del mismo título reconoce el derecho de autogobierno de las Comunidades Autónomas y les facilita la asunción de múltiples competencias. La posibilidad, por tanto, de centralización por parte de las Comunidades Autónomas queda abierta.

En la práctica, sin embargo, en principio parece que ésa no es la realidad, al contrario, existe una convicción a diferentes niveles de que “Los Servicios Sociales son cosa municipal, que no se pueden tener centralizados ni siquiera en las comunidades autónomas y que hay que municipalizarlos”²⁶. Tal espíritu se materializa en las nacientes leyes de Servicios

24. CANALES ALLENDE, J. M., *Servicios Sociales y Administraciones Públicas*, en Sociología y Planificación de los Servicios Sociales, Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 1985, pág. 27. Sobre Investigación Social y Sociología aplicada a los Servicios Sociales ver: A.A.V.V., *La Sociología en el planeamiento de Servicios Sociales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociología en colaboración con la Dirección General de Acción Social, Madrid, 1983.

25. Ver al respecto TREVISAN, C., *Per una politica locale dei Servizi Sociali*, Bolonia, Il Mulino, 1980.

26. CASADO, D., *Ayudas Económicas y Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías*, op. cit., pág. 64.

sociales, que no sólo contemplan la descentralización entre sus principios constituyentes, sino que han concebido el espacio municipal con funciones de creación, organización, y gestión de Servicios Sociales; la estructura a la que hemos hecho mención, servicios de atención primaria y especializados, encuentra su concreción en el nivel local.

Todo este movimiento no elude la necesidad de un nuevo ordenamiento del régimen local, al contrario, se requiere una legislación que, superando las anteriores, cierre la etapa de la beneficencia e incluya como propios los Servicios Sociales. La ley Reguladora de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, viene a dar respuesta a esta necesidad. El artículo 25 dictamina que “El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” en la materia, entre otras, de “Prestación de los Servicios Sociales y de promoción y de reinserción social”; según el artículo 26, éstas prestaciones se restringen a los municipios de más de 20.000 habitantes; no obstante, los Municipios menores, para ejercer competencias en ésta materia, podrán mancomunarse o serán las Diputaciones, tal como la ley dispone, las que habrán de desarrollar los Servicios Sociales, ya que han de velar por la eficaz prestación de los servicios mínimos encargados a los municipios, para ello se envisten de potestades supramunicipales para cubrir las deficiencias de los Servicios Sociales municipales, especialmente en las zonas rurales y más deprimidas. Por otra parte, el artículo 27 señala que “La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afectan a sus intereses propios”, y el artículo 28 añade: “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas”. En principio la ley cumple con los objetivos que señalábamos y establece un marco lleno de posibilidades para el ejercicio de los Servicios Sociales; quedamos a la expectativa de su desarrollo y reglamentación.

Básicamente en una administración descentralizada correspondería la gestión de los servicios a los Municipios, la planificación y la instrumentación de la Política Social a las Comunidades Autónomas, y al Estado se le debería atribuir únicamente competencias en materia de diseño de las líneas básicas de la Política Social, estudio, documentación, coordinación, inspección, asesoramiento y cooperación técnica con otras administraciones públicas, establecimiento y garantía de mínimos de protección social, diseño de los indicadores de los Servicios Sociales y Asistenciales, tutela y

estimulación de las Instituciones privadas de ámbito estatal y relaciones internacionales.

Iniciamos nuestra exposición afirmando que la etapa de los Servicios Sociales se abre con la Constitución, está en plena reorganización y permanece abierta hacia una definición específica; después de haber hecho este recorrido, creemos haber mostrado con suficiencia esta hipótesis, concluyendo con Canales que la situación actual de los Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado Español podría calificarse de “desvertebración estructural”, que se hace manifiesta en distintos ámbitos: en el ámbito normativo la situación es plural y confusa como se ha visto, en el organizativo la situación heredada de descoordinación de las Administraciones públicas se ha visto aravada de forma notable por la aparición y desarrollo desigual de las diecisiete Administraciones autonómicas y en el financiero a la escasez y dispersión de los medios existentes se une la coyuntura de crisis económica o más bien crisis del Estado de Bienestar²⁷.

27. Cfr. CANALES, J. M., *Servicios Sociales y Administraciones Públicas*, op. cit., pág. 32.