

LA POLITICA DE ASISTENCIA SOCIAL DESDE LA TRANSICION DEMOCRATICA

Por CARMEN ALEMAN BRACHO

SUMARIO

I. LOS SERVICIOS SOCIALES Y SU DESARROLLO.—II. MARCO CONSTITUCIONAL.—III. LOS PROBLEMAS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.—IV. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: 1. *La Administración Central y los servicios sociales*; 2. *Competencia de las Comunidades Autónomas*; 3. *Competencia de la Administración Local y servicios sociales*.—V. LEYES AUTONÓMICAS DE SERVICIOS SOCIALES Y SUS PROBLEMAS.—VI. PROBLEMAS DE LA PUESTA EN PRÁCTICA.

I. LOS SERVICIOS SOCIALES Y SU DESARROLLO

Desde la transición política, con la democratización de las instituciones, se produce en España la configuración de los servicios sociales como un sistema público y organizado de protección social, dirigido a todos los ciudadanos y superador de las acciones benéficas y asistenciales del pasado. Un proceso iniciado más tardíamente que en otros países europeos, pero en el que, con innovaciones y cambios muy rápidos, en un breve período la situación española ha quedado por completo modernizada.

En los últimos años hemos sido testigos de un proceso sumamente importante y rápido de cambios en la realidad de nuestro país; cambios que han influido decisivamente en la consolidación actual de los servicios sociales (1).

La aprobación de la Constitución española de 1978 es, en efecto, un elemento esencial de este proceso. La Constitución es importante, desde luego, por las medidas jurídicas y políticas que materialmente introduce. Pero la Constitución es todavía más

(1) Véanse sobre estos extremos el trabajo de J. M. VALLÉS: «La política autonómica como política de reforma institucional». También, J. CAZORLA PÉREZ y A. RUIZ ROBLEDO: «El funcionamiento de las instituciones», ambos en R. GARCIA COTARELO: *Transición política y consolidación democrática. España, 1975-1986*, Madrid, 1992.

que la máxima norma de un país democrático. Es decisiva igualmente por las dinámicas político-sociales y prácticas materiales que desencadena, impulsa o favorece (2).

La Constitución constituyó el primer paso, pero ha sido necesario su desarrollo posterior para poder afirmar hoy ya que en España existe un sistema público de servicios sociales. Desde la Constitución hasta llegar a la situación actual se han producido avances sustanciales en tres direcciones que han favorecido este proceso:

En primer lugar, en *el plano del desarrollo normativo*. Entre los ejemplos de las innovaciones legales pueden mencionarse:

— La aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía, todos ellos con referencias a los servicios sociales.

— La aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

— La aprobación de las 17 Leyes Autonómicas de Servicios Sociales.

— La aprobación de leyes sectoriales que regulan colectivos concretos (como la Ley General Penitenciaria, la Ley de Integración Social del Minusválido o la Ley de Asilados y Refugiados etc.).

En segundo lugar, en *el plano de la reordenación administrativa*.

— En este sentido puede decirse que se inició la reordenación con el proceso de transferencias, de instalaciones, personal y créditos económicos desde la Administración Central a las Administraciones Autonómicas.

— Simultáneamente se asiste a un cambio y reorganización de las estructuras administrativas de gestión de los servicios sociales. Tanto en la Administración Central, en la Autonómica como en la Local. Ha de destacarse en este sentido la creación del Ministerio de Asuntos Sociales a nivel central. También de las Consejerías Autonómicas con cometidos sobre servicios sociales —con distintas denominaciones en cada Autonomía—, así como las Concejalías municipales con competencias en servicios sociales a nivel local.

En tercer lugar, los avances se han producido también en *el ámbito de los planes de actuación y coordinación administrativa*.

— En este sentido se ha elaborado el Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y se está en proceso de implantación de los Planes Regionales en la materia. Estas actuaciones llevan consigo la creación de mapas o redes de trabajo social y puesta en marcha de centros de servicios sociales comunitarios.

— Junto a ellos se han elaborado gran número de planes de actuación administrativa, contando con la intervención de otros agentes sociales. Planes que se dirigen a hacer frente a problemas específicos. Entre ellos cabe mencionar:

Plan Nacional contra la Droga.

(2) VARIOS AUTORES: *Política social y Estado de bienestar*, Madrid, 1992. También, en F. VALLES-PIN OÑA: «Estado de bienestar y Constitución», en *Revista Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1 (1988).

Plan Nacional de Desarrollo Gitano.

Plan para la Igualdad de Oportunidades de la Mujer.

Plan para la Juventud.

Plan Gerontológico-Geriátrico, etc.

Estos planes cuentan con equivalentes en las Comunidades Autónomas que, en muchos casos, han elaborado estrategias de actuación en los mencionados ámbitos con idénticas o semejantes denominaciones.

En conjunto, los avances —rápidos— en las tres direcciones mencionadas, han alterado por completo los supuestos legales, administrativos y económicos, así como la orientación con que actúan los servicios sociales en España. Examinemos brevemente cada uno de ellos.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

Los servicios sociales han de ser estudiados atendiendo, en primer lugar, al marco constitucional. Como máxima norma política y jurídica del Estado, constituye el pilar sobre el que se asientan los servicios sociales en España, materialización del Estado del bienestar.

Además, el marco legal básico nos permite acercarnos a un tema complejo e importante como es la organización administrativa de los servicios sociales en España. ¿Pero cómo regula la Constitución las políticas de protección social? ¿Qué problemas plantea su tratamiento y qué soluciones aporta?

Los problemas nacen, desde luego, porque la Constitución española de 1978 expresamente no contiene el reconocimiento de un sistema público de servicios sociales. Pero esto no significa ninguna limitación o restricción. Ese reconocimiento se puede deducir del sentido global de la Constitución y de la interpretación de varios de sus artículos. Distintos argumentos pueden darse en favor de esta interpretación:

1. Primera razón, en base a los valores básicos proclamados en la Constitución.

De la Constitución se desprende, ya desde su preámbulo, que es un texto comprometido con las cuestiones sociales y con la consecución de un mayor grado de justicia social. Ya el artículo 1.º enuncia con claridad esos valores: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad, y el pluralismo político.»

Ese mismo compromiso con la justicia social se percibe en el artículo 9.2, donde establece: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra 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.»

La importancia a nuestros efectos de estos artículos no es sólo la proclamación en España de un Estado social de derecho, sino la consecuencia que de ello se deriva. Conlleva un Estado intervencionista, comprometido ante las situaciones sociales injustas. Es un Estado de servicios, de bienestar o benefactor, que da lugar a creación de derechos sociales, de medidas de solidaridad social y de criterios de redistribución (3).

La Constitución intenta forjar un equilibrio o combinar los principios de igualdad y de libertad, prevaleciendo incluso el principio de igualdad en algunos supuestos, ya que el fin perseguido es la consecución de un mayor grado de justicia social. Es claro al respecto que en España se implanta un Estado social de Derecho y no un Estado liberal de Derecho, como en tantas ocasiones han destacado los tratadistas (4).

Desde la aprobación de la Constitución se ha argumentado que en estos primeros artículos se vislumbra o se entrevé ya un concepto incipiente de servicios sociales. Su contenido comporta un mandato expreso para que los poderes públicos realicen una función comprometida con las cuestiones sociales y con el bienestar social. Rafael de Lorenzo y Antonio del Valle (5) tal vez fueran los primeros en destacar esta dimensión.

Los servicios sociales son un sector de bienestar social o un instrumento de la política social y, por tanto, constituyen un medio para hacer efectivo el derecho a vivir en una sociedad más justa, más igualitaria en la que los ciudadanos no se vean discriminados por situaciones que les vengán impuestas por la marginación o la pobreza. Los servicios sociales son una vía para tratar de cubrir desajustes, desequilibrios y desigualdades sociales. Los valores básicos de la Constitución exigirían, pues, en su desarrollo material, de un sistema público de servicios sociales.

2. Pero, en segundo lugar, el principio de igualdad es otra razón constitucional de la necesidad de articular un sistema de servicios sociales.

El artículo 14 establece: «Los españoles 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.»

Se pueden distinguir aquí dos matices de la igualdad, por una parte, su dimensión clásica y formal desde la Revolución francesa, la igualdad ante la ley, equiparando a los individuos ante el Derecho, al margen de sus condiciones particulares. Y por otra

(3) M. GARCIA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.

(4) Véase, entre otros muchos, a R. GARCIA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, CEC, 1986, y G. PECES BARBA: *Los valores superiores*, Madrid, Ed. Tecnos, 1986.

(5) R. DE LORENZO: «Los servicios sociales en el título VIII de la Constitución», en VV. AA.: *Cambio social y servicios sociales*, ed. Cuadernos de Política Sectorial del PSOE, 1981, págs. 325-337; A. DEL VALLE GUTIÉRREZ: *El modelo de servicios sociales en el Estado de las autonomías*, Madrid, 1987. También, E. GARCIA DE ENTERRIA: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Ed. Civitas, 1985.

parte, la más moderna, la igualdad como no discriminación por ninguna circunstancia concreta del individuo. Lo que podríamos llamar igualdad compensatoria.

Precisamente este importante artículo 14 es el que fundamenta la intervención política y administrativa en favor de grupos en situación objetiva de desigualdad por cualquier causa. Por ejemplo, las actuaciones emprendidas por distintas Administraciones Locales y Autonómicas en favor de las minorías étnicas, concretamente los gitanos, o en relación a la mujer, constituyen buena muestra de la puesta en práctica de esa igualdad compensatoria en España. Los servicios sociales se convierten en el instrumento para la materialización de esa política. Vienen, pues, exigidos por el principio dinámico de la igualdad formulado en la Constitución.

3. En tercer lugar existe en la Constitución un condicionamiento internacional en el artículo 10.2.

Dicho artículo establece que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»

Pues bien, existen numerosos textos internacionales, de organismos de los que forma parte España y ratificados por nuestro país, que se refieren a los servicios sociales. Y precisamente por estar ratificados se incorporan a nuestro ordenamiento interno. Son numerosos los ejemplos que pueden aducirse. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, además de concretar diversos sectores de asistencia (infancia, familia, vejez, enfermedad, desempleo, etc.), añade expresamente el derecho a los servicios sociales.

Lo mismo ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11 reconoce «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, vestido, vivienda y a una mejora continua de sus condiciones de existencia».

Igualmente, el Estatuto de Refugiados de Ginebra y numerosas convenciones y recomendaciones de la OIT cuentan con previsiones semejantes sobre servicios sociales.

— Emanadas de las Organizaciones Europeas existen también numerosas resoluciones referidas a los servicios sociales.

En la Comunidad Europea, cuentan con tales previsiones los programas europeos de lucha contra la pobreza, programas de acción social, programa de integración social de los minusválidos, programas sobre emigración, tercera edad, etc. El mismo Tratado de Roma y el Tratado de la Unión Europea introducen medidas de política y acción social en este sentido.

Del Consejo de Europa merece citarse, por su importancia la Carta Social Europea, que en su artículo 14 recoge «el derecho a los servicios sociales», obligando a los Estados que forman parte al fomento y organización de servicios sociales que con-

tribuyan al bienestar tanto individual como colectivo. Estimulando al mismo tiempo la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase para crear y mantener tales servicios (6).

Estas tres líneas argumentales aportan razones de fondo en favor del reconocimiento Constitucional de los servicios sociales. Una argumentación que se refuerza examinando el capítulo 3, del título I, dedicado a «los principios rectores de la política social y económica», donde ya se mencionan los servicios sociales específicamente.

Este capítulo de la Constitución hubiese sido, sin duda, el lugar más adecuado para referirse explícitamente a los servicios sociales, con un tratamiento global como un sistema público de protección social o de bienestar. No lo hizo así, y no han faltado críticas ante este silencio de la Constitución sobre los servicios sociales.

Así, por ejemplo, en la obra titulada *Introducción a los servicios sociales* puede leerse que «resulta chocante que, habiendo tenido la Constitución el cuidado de reservar competencias exclusivas al Estado en la normativa básica de los subsectores vecinos (sanidad, educación, trabajo, seguridad social), los constituyentes se olvidasen del subsector funcional específico de los ciudadanos pobres» (7).

Esta ausencia es, sin duda, cierta y de ella arracan muchos de los problemas interpretativos —y aún de distribución de competencias— respecto a los servicios sociales. Pero, no obstante, la Constitución, al enumerar los principios rectores de la política social y económica, hace referencia a diversos grupos o sectores subjetivos (8) a los que concede relevancia específica, llevando su protección hasta el texto constitucional. En él se encuentran mencionados, en efecto, los siguientes grupos:

— El artículo 39.1 recoge la protección a la familia. Concretamente dice que «los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia».

— El artículo 39.2, la protección a la infancia: «Los poderes públicos aseguran la protección integral de los hijos, iguales estos ante la ley, con independencia de su filiación. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velen por sus derechos.»

— El artículo 42 se refiere a la protección de los emigrantes y retornados, afirmando que «el Estado velará especialmente por los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno».

(6) Buena parte de los Convenios, Resoluciones y Recomendaciones de estas instituciones con incidencia en este ámbito se encuentran recogidos en los volúmenes editados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *El ordenamiento jurídico social de la Comunidad Europea*, Madrid, 1990, y *Convenios, Resoluciones y Recomendaciones del Consejo de Europa en materia social*, Madrid, 1992, ambos de obligada consulta.

(7) D. CASADO y E. GUILLÉN: *Introducción a los servicios sociales*, Madrid, 1994.

(8) R. DE LORENZO GARCIA: «Los servicios sociales en el título VIII de la Constitución», en VV. AA.: *Cambio social y servicios sociales*, Madrid, 1981.

— El artículo 48 se compromete en la promoción de la participación de la juventud: «Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.»

— El artículo 49, en la política pública de minusválidos: «Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales a los que prestará la atención especializada que requieran.»

— En cuanto al artículo 50 —al que tendremos que aludir más adelante— proclama la protección a la tercera edad: «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.»

También la Constitución, en otros artículos no ubicados en este capítulo, recoge referencias a colectivos concretos. Así, el artículo 25 se refiere a la reeducación y reinserción social de presos y ex-reclusos. O el artículo 13.4, que se refiere a los asilados y apátridas.

Junto a la mención de estos grupos concretos, que podríamos llamar sectores sobre los que actúan los servicios sociales especializados, la Constitución formula compromisos en materia de política social con consecuencias para nuestro tema, en otros muchos casos explícitamente. Así:

— Artículo 27. Derecho a la educación. Nos interesaría fundamentalmente la educación especial o la educación compensatoria.

— Artículo 40. Política de formación y readaptación profesional. De seguridad e higiene en el trabajo. Política orientada al pleno empleo.

— Artículo 41. Se refiere al régimen público de seguridad social, que posteriormente lo estudiaremos.

— Artículo 43. De la salud pública —en lo que nos interesaría fundamentalmente los aspectos de salud mental o toxicomanías— a través de medidas preventivas y de prestaciones y servicios necesarios. Adecuada utilización del ocio.

— Artículo 45. Disfrute del medio ambiente y mejora de la calidad de vida.

— Artículo 47. Política de la vivienda.

III. LOS PROBLEMAS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

El tratamiento dado por la Constitución a la política o protección social plantea, como hemos señalado, debates e incertidumbres importantes. Varios de ellos debemos mencionar.

En primer lugar, *la enumeración constitucional de los sectores o colectivos a proteger ¿se podría considerar que es exhaustiva?*

Comparto la opinión que la Constitución, en este capítulo, no hace una enumeración taxativa o exhaustiva de los sectores o problemas a abordar. Se trata de una relación abierta, y por tanto, otros colectivos no mencionados son objeto de atención por los poderes públicos y podrían haber estado también incluidos expresamente en la enumeración constitucional, porque lo están implícitamente. Por ejemplo, el caso de los toxicómanos, quienes se podrían considerar incluidos en la protección genérica del derecho a la salud del artículo 43; o las minorías étnicas, cuya protección es incluible en el principio de igualdad establecido en el artículo 14, etc.

En segundo lugar *¿en el artículo 50 se podría interpretar que existe un concepto global de los servicios sociales?* En dicho artículo aparece la única mención que la Constitución hace explícitamente a los servicios sociales. Pero no lo hace para configurarlos como un régimen o sistema público, sino que el alcance de ese artículo es parcial y fragmentario. Su mención a los servicios sociales es para aludir solamente a los servicios para la tercera edad.

Sin embargo, hay autores, como Rafael de Lorenzo (9) o Antonio del Valle, quienes sostienen que en ese artículo 50 parece apuntar tímidamente a un concepto global de servicios sociales, puesto que establece que «los poderes públicos (...) promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán los problemas específicos...» (10). De ese texto entienden que se desprende: 1) obligación de los poderes públicos; 2) obligación de crear un sistema de servicios sociales, crear un sistema estructurado y articulado de protección y no respuestas aisladas o dispersas; 3) el bienestar debe lograrse mediante la atención de los problemas específicos; 4) los problemas específicos son enumerados de manera ejemplificativa y no de una forma taxada.

Sería importante destacar que tampoco la Constitución menciona la beneficencia. Se incluyó en los borradores, pero fue eliminada por una enmienda (11), aunque se podría considerar parcialmente incluida en la referencia del artículo 34 al derecho de fundación, que contempla, entre otros aspectos, a la beneficencia privada.

Una tercera cuestión a plantearse es *si los colectivos enumerados como protegidos en la Constitución, ¿tienen por ello una protección automática?*

El capítulo 3 del título I recoge principios rectores o inspiradores de nuestro ordenamiento jurídico; por tanto, no suponen un compromiso concluyente respecto a los colectivos que menciona (infancia, disminuidos, tercera edad, etc.). Estos, para

(9) R. DE LORENZO GARCIA: «Los servicios sociales en el título VIII de la Constitución», en VV. AA.: *Cambio social y servicios sociales*, Madrid, 1981.

(10) DEL VALLE GUTIÉRREZ: *El modelo de servicios sociales en el Estado de las autonomías*, cit.

(11) Las referencias a la beneficencia han sido suprimidas como una muestra de la relevancia que se concede desde entonces a los servicios sociales como un derecho y no como una actividad discrecional de los poderes públicos. De hecho, únicamente el Estatuto Balear menciona a la beneficencia. En este sentido, ha sido destacado por DEMETRIO CASADO en *Introducción a los servicios sociales*, obra citada anteriormente.

obtener una protección, necesitan una ley específica, según se desprende del artículo 53.3, que dice: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo 3 del título I informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Pero sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.»

La única excepción a los grupos anteriormente mencionados la constituye, por tanto, el de los reclusos, o personas privadas de libertad, que —puesto que están en el capítulo anterior de la Constitución, en el artículo 25— sí son sujetos especialmente protegidos, y a esto alude el artículo 53.2, cuando dice: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del cap. 2 ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el tribunal constitucional.»

En cuarto lugar es necesario examinar el planteamiento constitucional de la Seguridad Social y su repercusión en los servicios sociales. La cuestión a tratar es: ¿la Constitución implanta un modelo universal o contributivo de Seguridad Social, y en segundo lugar, los servicios sociales se integran o no dentro de la Seguridad Social? (12).

El artículo 41 de la Constitución establece que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

Es conocido (13) que los riesgos o contingencias son el objeto de la Seguridad Social contributiva; y las necesidades, el objeto de la Seguridad Social asistencial, y en defecto de ésta, las necesidades son el objeto de los servicios sociales. Por tanto, si nos atenemos al tenor literal del artículo 41 parece que los servicios sociales se incorporan a la Seguridad Social, implantándose en España el modelo asistencial o universal de seguridad social, existente en otros países.

Pero lo cierto es que no ha sido así. La Seguridad Social en España responde hoy a un modelo mixto (entre el sistema bismarkiano y el de Beveridge), ya que para algunas contingencias la Seguridad Social es universal (pensiones no contributivas y asistencia sanitaria). Y para otras contingencias, la Seguridad Social es contributiva y sus beneficiarios lo son por una aportación económica previa; por ejemplo, pensión de jubilación, viudedad, orfandad, protección a la familia, etc.

(12) M. ALONSO OLEA: *Instituciones de la Seguridad Social*, Madrid, 1988. También, M. ALVAREZ DE MIRANDA: «Los servicios sociales dependientes de la Seguridad Social: situación actual», en *Rev. Seguridad Social*, núm. 21 (1984).

(13) Véase, por ejemplo, M. AZNAR LOPEZ: *Perspectivas de la Seguridad Social española*, Madrid, 1988, y en VV. AA.: *Convergencia de políticas sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

Por lo tanto, si atendemos a la literalidad de la regulación de la Seguridad Social en la Constitución existe una doble opción: los servicios sociales tanto podrían formar parte de la Seguridad Social como modelo asistencial como formar los servicios sociales otro sistema de protección social independiente y paralelo, no regulado en ella. Cuestión esta que no sorprende, por cuanto la Constitución es una norma marco que no tiene por qué regular cuestiones concretas que deben ser reguladas por leyes ordinarias o autonómicas, como así se ha hecho con las leyes de servicios sociales.

Pues bien, de las dos posibilidades, esta última solución —los servicios sociales como sistema independiente— es la que se ha implantado, como veremos más adelante (en base al estudio de otros artículos del propio texto constitucional artículos 148 y 149, de los Estatutos de Autonomía y las Leyes de Servicios Sociales.).

Naturalmente, aunque los servicios sociales se constituyan como un modelo independiente, existen puntos de conexión con el modelo de Seguridad Social. Así:

1) Por ejemplo, el nivel no contributivo o asistencial de la Seguridad Social para personas sin recursos guarda relación con un concepto amplio de servicios sociales.

2) Otro punto de conexión entre ambos sistemas es el INSERSO, que es una entidad gestora de la Seguridad Social dotada de personalidad jurídica propia, a la que compete la gestión de los servicios sociales complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social. Por ejemplo, programas de atención institucionalizada como centros base, centros ocupacionales, residencias de la tercera edad, programas de integración social, ayuda a domicilio, supresión de barreras, etc. Es decir, todo lo que no son prestaciones económicas —que las gestiona el I.N.S.S.— o servicios sanitarios —que gestiona el INSALUD.

Pero aunque existan puntos de relación, hoy se puede afirmar que en España hay un sistema de protección social que es la Seguridad Social y, paralelamente, un sistema de servicios sociales no contributivo para todos los ciudadanos, como un derecho más reconocido para todos en un Estado social.

En suma, podemos resumir esta primera parte afirmando que, del examen realizado, se puede deducir la constitucionalización implícita del derecho a los servicios sociales y a la ayuda social. Porque de una interpretación integradora de artículos como el 1, el 9, el 10 o el 14, en relación con el capítulo 3 del título I, se desprende que sin tales servicios, sin los servicios sociales, los principios fundamentales del Estado social de Derecho, igualdad formal y sustancial de los ciudadanos ante la ley, el principio de justicia y los principios de política social podrían quedar vulnerados (14).

(14) El tratamiento detallado de esta argumentación puede consultarse en DE LORENZO GARCIA: *op. cit.*, págs. 325 y sigs.

IV. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. *La Administración Central y los servicios sociales*

Si la Constitución, por tanto, constitucionaliza los servicios sociales, ¿cómo se distribuyen las competencias en el marco del Estado autonómico? Veamos, para empezar, las competencias de la Administración Central.

Si uno de los principios fundamentales que se pueden extraer de la Constitución es la implantación en España de un Estado social y democrático de Derecho, sin duda otro punto fundamental, en lo que a servicios sociales se refiere, es el principio de descentralización (art. 103).

La Constitución introduce una importante novedad al implantar el Estado de las autonomías. Frente al modelo de Estado unitario y centralizado anterior, el título VIII (arts. 137 a 158) regula la organización territorial del Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas.

Concretamente, vamos a destacar dos artículos: el artículo 148, que enumera las competencias que pueden asumir las CC. AA., y el artículo 149, que recoge las competencias exclusivas del Estado.

Ahora bien, como es sabido, este título VIII de la Constitución ha sido criticado por los especialistas en numerosas ocasiones, y estas críticas son, desde luego, aplicables en lo que se refiere a servicios sociales.

La ambigüedad del texto constitucional en esta materia es notable. ¿Por qué? Porque la Constitución no atribuye de modo expreso las competencias respecto de los servicios sociales, ni al poder central, ni a las CC. AA. (en realidad, sólo los nombra de pasada en el artículo 50, al tratar de la tercera edad, como ya hemos visto). Esta laguna constitucional ocasiona los siguientes problemas o consecuencias:

En primer lugar, como no figuran los servicios sociales en la relación del artículo 149, en principio se puede afirmar que no son competencias exclusivas del Estado.

En segundo lugar, como tampoco figuran expresamente en el artículo 148, que enumera las competencias asumibles por las CC. AA., ante esto cabría plantearse ya un primer problema. Los servicios sociales podrán ser competencias de las CC. AA. bien haciendo una interpretación amplia del apartado 20 del artículo 148 (cuando habla de asistencia social), o bien pueden ser asumidos por los Estatutos de Autonomía, al no ser materia de las reservadas al Estado, en virtud del artículo 149.3.

En tercer lugar, según ese mismo artículo 149.3 las competencias que, pudiendo ser asumidas por las CC. AA., no lo sean, de forma expresa, en sus respectivos Estatutos, se mantienen en la competencia estatal (15).

(15) El tratamiento detallado de esta argumentación puede consultarse en DE LORENZO GARCIA: *op. cit.*, págs. 325 y sigs.

Pues bien, planteadas estas alternativas o posibilidades que deja abiertas la Constitución, es preciso mencionar lo que sí dice expresamente en su artículo 149.1.1. Comienza estableciendo un importante mandato: que el Estado tiene competencias exclusivas sobre, entre otras, la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Entre las competencias exclusivas del Estado, el artículo 149.1.2 menciona «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo». En el apartado 6 de ese mismo artículo 149 se refiere a la «legislación penitenciaria». En el apartado 7, a la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las CC. AA. En el apartado 16 se refiere a la competencia en bases y coordinación general de la sanidad, y en el apartado 17 (del art. 149) establece que será competencia exclusiva del Estado la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de ejecución de sus servicios por las CC. AA.

Por tanto, son competencias de la Administración del Estado:

- garantizar la igualdad de todos los españoles;
- la inmigración, que la asume el Ministerio de Asuntos Sociales;
- los asilados (Ministerio de Asuntos Sociales e Interior);
- las cuestiones relativas a instituciones penitenciarias, es decir, el sector de presos, o ex reclusos, que lo asume el Ministerio de Justicia (salvo en Cataluña, que se lo atribuye su Estatuto de Autonomía).

Asimismo, será competencia exclusiva del Estado también la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, la legislación laboral y la sanidad. Competencias atribuidas fundamentalmente a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y al Ministerio de Sanidad.

Al no atribuir la Constitución expresamente las competencias en servicios sociales ni al poder central ni al poder autonómico, esto llevó a muchos autores —antes de aprobarse los Estatutos de Autonomía y demás leyes que los han desarrollado— a considerar a los servicios sociales incluidos en la Seguridad Social. Pero esto, como ya hemos examinado, no ha sido así, salvo con los servicios sociales incluidos en el INSERSO (organismo adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales, pero vinculado a efectos presupuestarios con el Ministerio de Trabajo), aunque la ejecución de sus servicios ha sido transferida a las CC. AA. (16).

2. *Competencias de las comunidades autónomas*

Según la Constitución, las CC. AA. pueden asumir las siguientes competencias:

- En primer lugar, las enumeradas en el artículo 148.

(16) E. BORRAJO DACRUZ: «Distribución de competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y seguridad social», en *Revista de Derecho Público*, núms. 80-81 (1980).

— En segundo lugar, alguna de las citadas en el artículo 149, como la ejecución de la Seguridad Social.

— Tercero, las competencias no atribuidas expresamente al Estado, podrán corresponder a las CC. AA., asumiéndolas en sus Estatutos de Autonomía según el artículo 149.3, o bien «podrán ser transferidas o delegadas por el Estado a las CC. AA. a través de una Ley Orgánica», según el artículo 150.2.

Pues bien, planteadas estas posibilidades previas, señalaremos que entre las materias enumeradas en el 148 como competencia exclusiva de la CC. AA., 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. Esta interpretación es la que dieron la Comisiones Mixtas y de traspaso de competencias a las CC. AA. y demás leyes, que posteriormente veremos.

Todos los Estatutos coinciden en prestar atención a estas materias, y han asumido esta materia (17), aunque con diferentes denominaciones (asistencia social, servicios sociales, bienestar social), sea como competencia exclusiva o de desarrollo legislativo y de ejecución.

Salvo el Estatuto de Murcia, todos establecen competencias exclusivas para las comunidades autónomas en asistencia social. Mencionan también la competencia exclusiva en servicios sociales los Estatutos de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Murcia. Por su parte, establecen competencias exclusivas en bienestar social los Estatutos de Autonomía de Aragón, Asturias, Cantabria, Extremadura, Murcia y La Rioja. El Estatuto Balear menciona también la beneficencia. Además, todos ellos mencionan algún campo específico de protección social, como infancia, minusválidos, tercera edad, etc. En el caso concreto del Estatuto de Autonomía de Andalucía (1982), por ejemplo, confiere competencias:

a) Exclusivas (art. 13) sobre:

1. Asistencia Social y servicios sociales. Orientación y planificación familiar;
2. Protección y tutela de menores;
3. Fundaciones benéfico-asistenciales, siempre que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía;
4. Actividades y servicios para juventud y tercera edad;
5. Desarrollo comunitario.

b) De desarrollo legislativo y ejecución (art 20). Por tanto, competencias compartidas:

1. En lo que nos concierne: la Seguridad Social.

Obviando ahora las referencias a los *decretos de traspasos de competencias* a las CC. AA., sí parece necesario adelantar que, además de los Estatutos de Autonomía, las CC. AA. han regulado los servicios sociales en leyes específicas.

(17) L. NEBOOT LOZANO: *Régimen de distribución de competencias en el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. MAP, 1992.

Las leyes autonómicas de servicios sociales evidencian la interpretación extensiva del término constitucional de asistencia social, haciendolo análogo a los servicios sociales.

La propia Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (1984), en su Exposición de Motivos hace explícita la analogía entre asistencia social y servicios sociales. Literalmente dice: «El artículo 148.1 del texto constitucional faculta a las CC. AA. a asumir plenitud de competencias en materia de asistencia social. Así lo ha hecho nuestra Comunidad en su Estatuto de Autonomía. Dichas competencias permiten, mediante la presente Ley de Servicios Sociales establece en la Comunidad de Madrid, los fundamentos de una política global de servicios sociales.»

Otras leyes han adoptado la misma estrategia y la referencia a la asistencia social ha abierto el campo a los servicios sociales en la legislación ordinaria en España. Desde luego una hipótesis diferente —es decir, que asistencia y servicios sociales no sean términos a estos efectos equivalentes— conduciría en el ejemplo citado de la ley de la Comunidad de Madrid a una conclusión y es que su contenido podría ser anti-constitucional. Porque, en base a la asistencia, regula los servicios sociales.

3. *Competencia de la administración local en servicios sociales*

Por su proximidad a los problemas, los entes locales se puede decir que son el medio natural para la prestación de los servicios sociales (18). Esto es lo que ha ocurrido en la mayoría de los países europeos, pero hasta ahora no había ocurrido así en España. Tanto por la fuerte tradición centralizadora como por la escasez de recursos económicos de la Administración Local, el protagonismo de la Administración Local es muy reciente en España.

Pero esta situación fue modificada a partir de la transición política:

1) Por el aumento de demandas sociales de los ciudadanos a los Ayuntamientos y demas entes locales, que incrementaron desde entonces su intervención en este ámbito, como consecuencia de las elevadas demandas ciudadanas que se le dirigieron a la Administración que les resultaba más proxima, y no se olvide, la primera que fue democratizada.

2) Pero, además, como consecuencia del texto constitucional, la Constitución, en efecto, establece con carácter general el principio de descentralización, y en concreto, en el artículo 140 especifica que «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios, éstos gozarán de personalidad jurídica plena, su gobierno y administración corresponde a los ayuntamientos».

3) En desarrollo de estos principios se aprobó la Ley de Bases de Régimen Lo-

(18) Federación Española de Municipios y Provincia: *Los servicios sociales en la Administración Local*, 1987.

cal el 2 de abril de 1985, que establece las competencias del municipio (art. 25): «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 artículo 25.2.k) de la LRL otorga a los municipios competencias en los términos de la legislación del Estado y de las CC. AA.: «Entre otros, en la prestación de servicios sociales y de la promoción y reinserción social.»

Asimismo, en el artículo 26.1.c) establece que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar, en todo caso, servicios sociales. También se prevé la posibilidad de que el municipio incremente por vía de delegación las competencias (art. 27).

La dinámica legal y la realidad han coincidido con las recomendaciones formuladas por expertos internacionales de la ONU, a petición del Ministerio de Trabajo español en 1984. Respecto a la distribución de competencias por niveles territoriales «recomendaron la conveniencia de fortalecer los servicios sociales a nivel local en cuanto fuese posible. Entretanto, el nivel regional o autonómico podría concentrarse 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» (19).

La provincia, en cuanto entidad local constituida por una agrupación de municipios, cuenta también con personalidad jurídica propia y su gobierno corresponde a la Diputación. Según la LRL (art. 36), a la Diputación le corresponde:

- 1) Garantizar los principios de solidaridad intermunicipal.
- 2) Participar en la coordinación de la administración local con la autonómica y con la del Estado (art. 31 LRL).
- 3) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, en especial, a los de menor capacidad económica y de gestión.
- 4) Así, como la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal (art. 36). Esta previsión es muy adecuada para aquellos supuestos en los que no resulte viable la fórmula de la mancomunidad para la prestación de servicios sociales (20).

Estas funciones de las Diputaciones en las Comunidades Uniprovinciales las asumen la Administración Autonómica. Además, igual que los municipios, también la CC. AA. y el poder central pueden delegar competencias o la gestión de servicios a las Diputaciones (art. 37).

(19) El texto de la Consulta de Expertos se encuentra reproducido en *Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, núm. 17 (1984), págs. 31-39.

(20) D. CASADO: «Criterio para la descentralización de los servicios sociales», en VV. AA.: *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las autonomías*, Madrid, Ed. Marsiega, 1983.

Como puede verse, tanto la Constitución como la LRL otorgan un relevante protagonismo a las corporaciones locales en materia de servicios sociales. Esto constituye una postura adecuada por cuanto se trata de la administración más próxima al ciudadano y, en principio al menos, mejor situada para adecuarse a las necesidades específicas de los ciudadanos y al haber una mayor inmediatez posibilitan una mayor participación ciudadana.

V. LAS LEYES AUTONOMICAS DE SERVICIOS SOCIALES Y SUS PROBLEMAS

Una vez estudiados la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley de Régimen Local procede examinar ahora las leyes de servicios sociales.

Las lagunas y ambigüedades constitucionales en esta materia podrían haber quedado resueltas con la aprobación de una ley general de servicios sociales para todo el Estado. Punto este previsto en la Constitución en su artículo 150.3, que dice: «El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC. AA., aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general.»

De hecho, esta ley general fue anunciada en diferentes ocasiones por dirigentes políticos, e incluso el texto legal llegó a presentarse, a petición del Ministerio de Trabajo, a consultas de una comisión internacional de expertos de la ONU, en 1984, quienes dieron distintas sugerencias sobre su articulado y un juicio global positivo. Sin embargo, ese Informe no facilitó la aprobación del proyecto por el Gobierno, y ante la inexistencia de esta ley, y según algunos autores, su posible inconstitucionalidad, vamos a centrarnos en la leyes autonómicas de servicios sociales.

Todas las leyes autonómicas de servicios sociales tienen por objeto implantar en las CC. AA. un sistema público que ponga a disposición de las personas y de los grupos en que éstas se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo. Así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación.

Los principios inspiradores de los servicios sociales, que recogen la mayoría de las leyes, son los siguientes:

- 1) Universalidad.
- 2) Igualdad.
- 3) Solidaridad.
- 4) Prevención.
- 5) Responsabilidad pública.
- 6) Descentralización.
- 7) Normalización e integración.
- 8) Participación.

9) Planificación y coordinación.

10) Globalidad.

Según las leyes, los servicios sociales se encuentran estructurados en comunitarios y especializados. Los comunitarios constituyen la estructura básica del sistema público de servicios sociales (primer nivel de atención más próximo al usuario), siendo su finalidad el logro de unas mejores condiciones de vida, mediante una atención integrada y polivalente.

Los comunitarios se desarrollan en las zonas de trabajo social, entendidas como demarcaciones territoriales para una prestación eficaz de los mismos. Se ubican en los centros de servicios sociales, donde se prestarán los servicios siguientes:

- 1) Información, valoración, orientación y asesoramiento.
- 2) Cooperación social.
- 3) Ayuda a domicilio.
- 4) Convivencia y reinserción social.
- 5) Otros que la dinámica social exija.

Los servicios sociales especializados son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de población que por sus condiciones o circunstancias necesitan una atención específica.

Se dirigen a los siguientes sectores:

- 1) Infancia, familia, juventud.
- 2) Tercera edad.
- 3) Mujer.
- 4) Personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales.
- 5) Toxicómanos y alcohólicos.
- 6) Minorías étnicas.
- 7) Grupos con conductas disociales (delincuencia, presos).
- 8) Colectivos marginados (pobreza y transeúntes).
- 9) Otros colectivos (emigrantes, inmigrantes, refugiados, asilados), etc.

Para el desarrollo de estos servicios existen los siguientes centros especializados, como son centros de día, centros de acogida, residencias, guarderías, centros ocupacionales, comunidades terapéuticas, albergues, comedores sociales, etc.

En cuanto a la financiación de los servicios sociales, se hará con cargo a los Presupuestos Públicos (Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de la Seguridad Social, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales). Además, está prevista la colaboración de la iniciativa privada, así como la participación de los usuarios.

Todas las leyes se refieren a la distribución de competencias. La distribución varía en las comunidades uniprovinciales. Pero, a grandes rasgos, el criterio dominante es el siguiente:

— El Gobierno autónomo se reserva las funciones de planificación, coordinación, inspección, estudios e investigación, control y seguimiento.

— Y las Corporaciones Locales (bien sean los Ayuntamientos, Diputaciones, etc.) tienen las funciones de gestión, ejecución y desarrollo de los servicios sociales en su ámbito territorial y atendiendo al criterio de número de habitantes. En las comunidades uniprovinciales las funciones de las Diputaciones son ejercidas por el Gobierno autónomo.

Todas las leyes de servicios sociales insisten en que éstos son responsabilidad pública. Pero recogen y reconocen las actividades de la iniciativa social, considerándola como colaboradora del sistema público de servicios sociales.

VI. PROBLEMAS DE LA PUESTA EN PRÁCTICA

Es importante considerar que, aunque son muchas las ventajas de la descentralización, también plantea dificultades o desajustes:

Como, por ejemplo, las dificultades para garantizar o llevar a la práctica el principio de igualdad de todos los ciudadanos. Así, los habitantes de zonas rurales, de montaña, de islas, etc., podrían quedar más desprotegidos. Dificultades por las evidentes diferencias de capacidad económica entre unos municipios y otros.

Para resolver estos y otros problemas se están haciendo importantes esfuerzos en el ámbito de la Administración Local, Autonómica y Central. Incluso a nivel internacional, como las ayudas del Fondo Social Europeo y del FEDER para corregir o atenuar las desigualdades.

Esta situación ha impulsado a establecer mecanismos concretos para compaginar o garantizar los principios de solidaridad e igualdad con el principio de descentralización.

Uno de los mecanismos o instrumentos concretos de materialización del principio constitucional de solidaridad (art. 138 de la Constitución) es la LOFCA, que (en su art. 16) crea el Fondo de Compensación Interterritorial. Dicho fondo deberá destinarse a financiar proyectos de equipamiento e infraestructuras colectivas y en general aquellas inversiones que ayuden a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de las mismas. Según el artículo 16 de la LOFCA, «el Fondo de Compensación Interterritorial se destinará a gastos de inversiones en los territorios comparativamente menos desarrollados y se distribuirá con los siguientes criterios:

- 1) La inversa de la renta por habitante.
- 2) La tasa de población emigrada de los diez últimos años.
- 3) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- 4) La superficie territorial.
- 5) El hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular.
- 6) Otros criterios que se estimen procedentes.

Pero, junto a los instrumentos legales, también la dinámica política ha impulsado medidas para mitigar la discriminación. En tal sentido debe interpretarse la Comisión de Cooperación Interautonómica de Acción Social.

Constituida en 1983, agrupa a los Consejeros de Asuntos Sociales de las Autonomías, con representantes del Ministerio de Asuntos Sociales. En las reuniones celebradas se han articulado mecanismos de cooperación entre las Administraciones Públicas Central y Autonómica. Pero sin duda la actuación más relevante de la Comisión ha sido la elaboración del *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de servicios sociales*.

El Plan Concertado a través de la fórmula del convenio administrativo lleva a cabo la articulación de la cooperación económica y técnica entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, con las entidades locales para garantizar la protección social a través de prestaciones básicas ante situaciones de necesidad. Así como promover la cooperación de las ONG o instituciones sin ánimo de lucro.

La finalidad del Plan es lograr la colaboración entre las Administraciones para financiar conjuntamente la red de servicios sociales municipales, que permitan garantizar prestaciones sociales básicas.

Del Plan Concertado puede extraerse una síntesis sobre las competencias de las Administraciones Públicas en el desarrollo de los servicios sociales.

A la Administración Central le corresponde la responsabilidad de garantizar las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. Con funciones de impulso y coordinación de acciones, procurando la homogeneidad necesaria en cuanto a la garantía de mínimos. La fundamentación de estas atribuciones se encuentran en la Comisión de Cooperación Interautonómica, el Fondo de Compensación Interterritorial, el Plan Concertado y, por supuesto, la Constitución (arts. 149.1.1 y 139.1).

En cuanto a la Administración Autónoma tendrá las competencias exclusivas en servicios sociales, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la dirección política y la titularidad jurídica. También la planificación y la gestión general de bienes y servicios. Como fundamentación jurídica se pueden mencionar: la Constitución, en el artículo 148.1.20, los Estatutos de Autonomía y las leyes de servicios sociales.

En cuanto a la Administración Local, tiene la competencia y la obligación de prestar y gestionar servicios sociales en el ámbito provincial y municipal. Los artículos 25.2.k) y el artículo 26 de la LRL, los Estatutos y las leyes autonómicas de servicios sociales constituyen su fundamentación jurídica.

No obstante, es interesante traer aquí a colación la *Sentencia del Tribunal Constitucional* de 25 de diciembre de 1986, para abordar precisamente esta materia. En ella establece «que en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un estado Social de Derecho, las competencias exclusivas (que corresponden a las CC. AA.) no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión, de actuaciones en el campo de lo social, ni de otros entes públicos, ni de entidades privadas». En este sentido, el Tribunal Constitucional en esta sentencia advierte «que la acción estatal es claro que debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades

de un sistema de autonomías territoriales». «El Estado tiene que actuar conociendo que hay competencias de otros entes que han de respetarse, actuando desde el exterior, coordinando, fomentando o potenciando la actividad autonómica» (21).

Por tanto, según el Tribunal Constitucional, nos encontramos ante una tarea en la que aunque prevalezca la competencia de la Administración Autonómica, es necesaria la concurrencia de las diferentes administraciones. Ya que el volumen de recursos y el soporte organizativo que requieren los servicios sociales difícilmente puede lograrse desde el ámbito de una sola administración.

Aunque existen todavía numerosos problemas o dificultades, sin embargo, el marco legal, institucional y social nos permite afirmar que en España existe un sistema público de servicios sociales, instaurado en un plazo muy breve e intenso de innovaciones y experiencias (22). Pero eso no es óbice para resaltar alguno de los principales problemas pendientes tras unos años de implantación de los servicios sociales:

— Primero. *No existe en la actualidad una regulación completa* de los servicios sociales en España. Todavía no se han promulgado textos legales importantes en esta materia. Por ejemplo, la Ley General de Servicios Sociales o leyes sectoriales, como podrían ser la Ley del Menor, Leyes del Salario Social, etc.

— Segundo. *Insuficiencia de presupuestos y diversidad de fuentes de financiación*. Pese al importante incremento de los presupuestos destinados a protección social, España se encuentra todavía muy por debajo de la media europea. Por ejemplo, el conjunto de ofertas públicas en acción social en 1990 se estimaba 0,85 por 100 del PIB; en otros países europeos era de un 3 por 100. Además, muchos de los recursos se otorgan vía subvenciones o prestaciones económicas no periódicas, que no generan derechos y que constituyen fuentes de financiación inciertas y, posiblemente, desmotivadoras para las iniciativas sociales en este sector.

— Tercero. *Duplicidad de organismos y actuaciones*. En la política de acción social en España se advierte la existencia de solapamientos de organismos, servicios, acciones y prestaciones —con concurrencias dentro del mismo sector público y, en ocasiones, además del privado—. Todo esto ocasiona, en un momento de crisis económica, un mayor gasto, un mal aprovechamiento de recursos y una escasa racionalidad del sistema. Esta situación entra en contradicción con los principios de eficacia y racionalidad, recogidos en el artículo 103 de la Constitución.

— Cuarto. Además la presencia prolongada de la *crisis económica* ha generado un aumento de demandas, problemas y desigualdades sociales. Los estudios revelan el elevado número de pobres existentes en España (desde los 8 millones de los estu-

(21) Puede consultarse en A. GARCÉS SANAGUSTIN: *La acción social. Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Zaragoza, 1988, págs. 73. También en BARRANCO VELA y CASTILLO BLANCO: *Competencias locales en materia de servicios sociales*, Granada, Ed. CEMCI, 1994.

(22) C. ALEMAN BRACHO y R. BARRANCO VELA: *Legislación básica sobre servicios sociales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1993.

dios de Cáritas, se han barajado otras cifras más elevadas), y, por tanto, la responsabilidad de la Administración y de la sociedad ante esta situación se ve acrecentada.

— Quinto. Además de las desigualdades sociales, existen importantes *desigualdades regionales, provinciales y municipales*, y, por tanto, dificultad para garantizar el principio de solidaridad y para la implantación de los servicios sociales. De hecho, de los 8.085 municipios españoles únicamente 286, es decir, el 3,54 por 100, tiene más de 20.000 habitantes, que es el volumen de población que establece la Ley de Régimen Local para la prestación de servicios sociales.

— Sexto. Tanto a nivel central como autonómico, se producen *situaciones muy diferenciadas de acceso a los servicios sociales*. Existen en el momento actual colectivos bastante mejor protegidos —por ejemplo, tercera edad, toxicómanos— que otros, como gitanos, con menores dotaciones y servicios disponibles.

— Séptimo. *La iniciativa social* ha desempeñado un papel relevante en la atención a los necesitados. Aunque la legislación vigente apoya las instituciones del voluntariado, sin embargo, es necesario un mayor impulso y promoción, sobre todo en unos momentos de crisis económica. Estas instituciones voluntarias pueden ser una vía o solución para atenuar las situaciones de marginación, pero han de actuar coordinadamente con el sector público. La regulación clara de las condiciones de apoyo por parte del sector público, que todavía no se ha producido, puede facilitar la mayor presencia social en este ámbito.

— Octavo. Además, existen problemas para llevar a cabo las funciones *preventivas* y de reinserción (esta última, entre otras razones, por el elevado número de parados). Todavía subsiste atención basada en el caso concreto o ayuda individualizada, echándose en falta en muchos casos un tratamiento integral o global de los problemas sociales. Un tratamiento global que tampoco existe sobre los efectos de las diferentes políticas impulsadas. Existe todavía insuficiente evaluación para conocer el grado de eficacia de las actuaciones (23).

— Noveno. Las Administraciones Públicas Central, Autonómica, Local, e Instituciones privadas están realizando importantes esfuerzos en la consolidación de los servicios sociales. Pero resultan todavía insuficientes. Además *dado el retraso del que se partía*, gran parte de los recursos se orientan a la misma creación y puesta en marcha, tanto de las estructuras administrativas como centros y equipamientos. Por ello, pese a los esfuerzos que se realizan, puede dar la impresión de que los recursos no llegan a los verdaderos necesitados.

Para terminar, sería importante destacar que la evolución política y jurídica, el esfuerzo de las Administraciones Públicas y de la iniciativa social, así como las prácticas materiales, nos permiten hoy afirmar que los servicios sociales cuentan con las

(23) J. SUBIRATS: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, 1989. También, SUBIRATS: «Modelos de políticas sociales», en VV. AA.: *Política social y Estado de bienestar*, Madrid, 1992.

características de un sistema público. Es decir, normativa propia, un ámbito de actuación diferenciado, prestaciones específicas, estructura y equipamientos propios, y todo ello con financiación pública (24).

Por tanto, los servicios sociales se configuran hoy, a sólo unos años de aprobación de la Constitución, junto al sector educativo, a la salud, al empleo o a la Seguridad Social, como un sector más del bienestar social o de la política social para mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

- ALEMAN BRACHO, C.: *El sistema público de servicios sociales en España*, Granada, Ed. Impredisur, 1991.
- ALEMAN BRACHO, C., y BARRANCO VELA, R.: *Legislación básica sobre servicios sociales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1993.
- ALEMAN BRACHO, C.: *La Organizzazione della Política del Benessere Sociale nella Spagna. Rassegna di Servizio Sociale*, núm. 2 (1994), Roma.
- AZNAR LOPEZ, M.: «La legislación autonómica de acción social. Análisis jurídico», en VV. AA.: *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Madrid, Ed. Fundación Foessa, 1994.
- BARRANCO VELA, R., y CASTILLO BLANCO, F.: *Competencias locales en materia de servicios sociales*, Granada, Ed. CEMCI, 1994.
- BELTRAN AGUIRRE, J. L.: *El régimen jurídico de la acción social pública*, Bilbao, Ed. IVAP, 1992.
- CASADO, D.: *Introducción a los servicios sociales*, Madrid, Ed. Popular, 1994.
- GARCÉS FERRER, J.: *Administración social pública*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 1992.
- NEBOT LOZANO, L.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- PERDOMO, J. G.: *Servicios sociales: Leyes autonómicas*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1989.

(24) VV. AA.: *Los servicios sociales en España*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1991.